



CONCURSO PARA A AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COM VISTA À REALIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES *EX-ANTE* DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO PORTUGAL 2020 E DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE, DOS AÇORES E DA MADEIRA 2014-2020

## LOTE 2 -

**INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA A INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL, ENQUADRADOS NO PO DA INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO E DA MADEIRA, PARA O MICROEMPREENDEDORISMO E CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO, ENQUADRADOS NOS PO REGIONAIS DO NORTE, DO CENTRO, DE LISBOA, DO ALENTEJO, DO ALGARVE DOS AÇORES E DA MADEIRA, E PARA OS EMPRÉSTIMOS A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR, ENQUADRADOS NO PO DO CAPITAL HUMANO**

## RELATÓRIO FINAL



QUATERNAIRE PORTUGAL, CONSULTORIA PARA O DESENVOLVIMENTO S.A.

16 de novembro de 2015



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu de  
Desenvolvimento Regional

## **Acronímia**

**ADC** Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

**AEA** Avaliação Ex-ante

**AG** Autoridade de Gestão

**AML** Área Metropolitana de Lisboa

**ANDC** Associação Nacional de Direito ao Crédito

APB Associação Portuguesa de Bancos

**APDES** Agência Piaget para o Desenvolvimento

**CASES** Cooperativa António Sérgio para a Economia Social

**CE** Comissão Europeia

**CET** Cursos Especialização Tecnológica

**CIM** Comunidade Intermunicipal

**CTeSP** Curso Técnicos Superiores Profissionais

**DGES** Direção Geral de Ensino Superior

**DLBC** Desenvolvimento Local de Base Comunitária

EES Estudantes do Ensino Superior

**EMPIS** Estrutura de Missão Portugal Inovação Social

**EURIRS** *Euro Interest Rate Swap*

**FES** – Fundo de Empreendedorismo Social

**FIS** Fundo de Inovação Social

**IF** Instrumento Financeiro

**ISE** Inclusão Social e Emprego

**LIS** Laboratório de Investimento Social

**MIES** Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social

**OES** Organizações de Economia Social

**OGE** – Orçamento Geral do Estado

**PIS** Portugal Inovação Social

**PNR** Plano Nacional de Reformas

**PO** Programa Operacional

**POCH** Programa Operacional Capital Humano

**POISE** Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

**POR** Programa Operacional Regional

**RFIN** Relatório Final

**RINIC** Relatório Inicial

**RINT** Relatório Intermédio

**RIS3** *Research and innovation strategies for smart specialisation*

**RPC** *Revenue Participation Certificates*

**SPGM** Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua

## **INDICE**

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	6
EXECUTIVE SUMMARY .....	14
1. INTRODUÇÃO .....	22
1.1. Apresentação e contextualização do documento .....	22
1.2. Nota metodológica .....	23
1.2.1. Desenvolvimentos conceptuais .....	24
1.2.2. Métodos de recolha e tratamento de informação .....	32
1.2.3. Indicadores-chave e fontes de informação .....	36
2. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....	43
2.1. Nota metodológica .....	43
2.2. Falhas de mercado e necessidades de investimento .....	44
2.3. Valor acrescentado, coerência com outras formas de intervenção pública e auxílios estatais .....	58
2.4. Recursos adicionais e alavancagem .....	78
2.5. Análise de benchmarking e ensinamentos adquiridos .....	95
2.6. Estratégias de investimento e coerência regional e temática dos IF propostos .....	101
2.7. Gestão, indicadores e monitorização .....	109
2.8. Condições de atualização da AEA .....	124
3. CONCLUSÕES .....	128
3.1. Conclusões decorrentes do estado da programação .....	128
3.2. As dimensões quantitativas da avaliação .....	130
3.3. Estratégias de mobilização de IF na programação em avaliação .....	137
3.4. Modelos de gestão e monitorização .....	138
3.5. Síntese de conclusões por domínio de intervenção .....	140
3.5.1. FIS .....	140
3.5.2. Microempreendedorismo .....	140
3.5.3. Apoios a EES .....	141
4. RECOMENDAÇÕES .....	142
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS .....	145
6. ANEXOS .....	149
6.1. Questões Conceptuais .....	149
6.1.1 . Inovação social .....	149
6.1.2 . Empreendedorismo social .....	153
6.1.3 . Aplicação do conceito de falha de mercado .....	154

6.2. Elementos de apoio à resposta das QA.....	159
6.3. Estudo de caso SOCIAL INVESTE.....	179
6.4. Benchmarking .....	188
6.5. Entrevistas Aprofundadas .....	217
6.6. Paineis de Discussão .....	222
6.7. Mapa de indicadores (versão integral).....	229

## **Índice de tabelas**

TABELA 1 – CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDEDOR E DO EMPREENDEDOR SOCIAL.....	26
TABELA 2 – MOBILIZAÇÃO DOS IF POR PI E POR.....	31
TABELA 3 – ENTREVISTAS REALIZADAS .....	33
TABELA 4 – RESULTADOS DOS INQUÉRITOS.....	34
TABELA 5 – ENTIDADES E PARTICIPANTES NOS PAINÉIS DE DISCUSSÃO.....	35
TABELA 6 - ESTIMATIVA DE NECESSIDADES DE INVESTIMENTO-INOVAÇÃO EM OES.....	47
TABELA 7 – ESTIMATIVA DE START-UP’S DE IIES – REGIÕES NORTE, CENTRO E ALENTEJO.....	48
TABELA 8 – ESTIMATIVA DE START-UP’S DE IIES PARA TODO O PAÍS .....	48
TABELA 9 – ESTIMATIVA DE NECESSIDADES DE INVESTIMENTO EM START-UP’S DE IIES.....	49
TABELA 10 -REGIONALIZAÇÃO DOS VALORES EM EMPRÉSTIMOS A EES DURANTE OS ÚLTIMOS 7 ANOS.....	55
TABELA 11 - ESTIMATIVA REGIONAL DO DÉFICE DE INVESTIMENTO EM APOIOS AOS EES .....	55
TABELA 12 - ELEMENTOS DE SUPORTE À ANÁLISE DA COERÊNCIA - FIS, FUNDO DE INOVAÇÃO SOCIAL.....	68
TABELA 13 - ELEMENTOS DE SUPORTE À ANÁLISE DA COERÊNCIA – MICROEMPREENDEDORISMO E CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO .....	71
TABELA 14 - ELEMENTOS DE SUPORTE À ANÁLISE DA COERÊNCIA – APOIO DE CRÉDITO A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR .....	74
TABELA 15 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM - FIS .....	84
TABELA 16 – MONTANTE DE IF ALOCADOS AO MICROEMPREENDEDORISMO (€) .....	84
TABELA 17 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – INSTRUMENTOS DE GARANTIA DE APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO .....	86
TABELA 18 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – EMPRÉSTIMOS DE APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FSE).....	87
TABELA 19 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – EMPRÉSTIMOS DE APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FEDER).....	88
TABELA 20 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – EMPRÉSTIMOS DE APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FSE)/PO LISBOA.....	88
TABELA 21 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – CAPITAL DE RISCO DE APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FSE)/ PO LISBOA.....	89
TABELA 22 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – GARANTIA PARA APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FEDER)/ PO ALGARVE.....	89
<b>TABELA 23 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – EMPRÉSTIMO DE APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FEDER)/ PO ALGARVE .....</b>	<b>89</b>
<b>TABELA 24 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – CAPITAL DE RISCO PARA APOIO AO MICROEMPREENDEDORISMO (FSE)/ PO ALGARVE .....</b>	<b>90</b>
<b>TABELA 25 – CÁLCULO DE ALAVANCAGEM – CRÉDITO A ESTUDANTES .....</b>	<b>90</b>
TABELA 26 - ÍNDICES DE ALAVANCAGEM POR LINHA DE FINANCIAMENTO.....	91
TABELA 27 - TIPOLOGIA DE INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DA PI 9V, DISPONÍVEL NA PROGRAMAÇÃO DOS PO QUE ADMITEM O RECURSO AO IF .....	114
TABELA 28 - TIPOLOGIA DE INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DAS PI, 8III E 8A, DISPONÍVEL NA PROGRAMAÇÃO DOS PO .....	115
TABELA 29 - TIPOLOGIA DE INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DA PI, 10III, DISPONÍVEL NA PROGRAMAÇÃO DOS PO .....	116

## ***Índice de gráficos***

GRÁFICO 1 - <i>REVOLVING EFFECT</i> : SIMULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS MONTANTES DE DOTAÇÃO DO FIS NO PERÍODO 2015 - 2029 .....	59
GRÁFICO 2 - <i>REVOLVING EFFECT</i> : SIMULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS MONTANTES DE DOTAÇÃO DO POR (MICRO INVEST   INVEST+   IF DE DÍVIDA CIM   IF DE DÍVIDA OUTROS BENEFICIÁRIOS COM INTERMEDIAÇÃO) NO PERÍODO 2015 - 2026 .....	62

-

-

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### O objeto e o contexto da avaliação

A avaliação ex-ante (AEA) dos instrumentos financeiros (IF) do Portugal 2020 – Lote 2 incidiu sobre um objeto de avaliação constituído por três famílias de apoios na área social: a inovação social, o microempreendedorismo e criação do próprio emprego e os apoios de crédito a estudantes do ensino superior (EES). Embora possa ser considerada uma abordagem inovadora da programação do Portugal 2020 mobilizar IF para as políticas de intervenção social, verdadeiramente só a área da inovação social constitui propriamente novidade na programação de FEEI em Portugal. Na verdade, os instrumentos de política ativa de emprego Microinvest (microcrédito) e Invest +, promovidos pelo IEF, têm uma experiência acumulada de mobilização de IF de dívida, mais especificamente de empréstimos com bonificações de juros e recurso ao sistema de garantia mútua e cobertura pelo Fundo de Contragarantia. Também os créditos a EES apresentam experiência acumulada de mobilização de IF com recurso ao sistema de garantia mútua e contragarantia. Na atual programação 2020, são mobilizados recursos FEDER e FSE para alavancar investimento através de IF financiados por FEEI.

A componente propriamente inovadora da mobilização de IF para a inovação social é concretizada também ela de forma inovadora envolvendo a criação de um Fundo de Inovação Social que intervirá através de dois sub-fundos, um Fundo de Empréstimo com IF de dívida para apoiar projetos de inovação (melhorias de eficiência e de organização internas) de organizações da economia social (OES) e um Fundo de Empreendedorismo Social com IF de quase –capital para apoiar projetos de *start-up*'s inovadores de empreendedorismo social. Acresce que a intervenção do FIS e dos seus fundos de retalho é parte integrante de um vasto e coerente programa de apoio à inovação social, o Portugal Inovação Social, ao qual se poderão juntar ainda apoios não reembolsáveis a iniciativas inclusivas inovadoras que alguns POR irão proporcionar e iniciativas experimentais de mobilização de IF de capitalização para apoiar empreendedorismo social nos POR Lisboa e Algarve.

A presente AEA enfrenta assim um objeto de avaliação muito diversificado, o que implica que numa só AEA se combinem três avaliações. Como contextualização relevante das conclusões e resultados atingidos, acresce dizer que a AEA encontrou estádios de programação muito diferenciados em matéria de mobilização de IF para as três áreas sociais objeto de avaliação. A componente mais inovadora da inovação social foi a que apresentou um mais elevado investimento de suporte à programação, garantido pelo Portugal Inovação Social, tendo aliás evoluído em franca interação com a progressão dos trabalhos de AEA. A componente de apoios de crédito a EES apostou numa linha de continuidade, tão só alterada pelo facto do FEEI FSE surgir como elemento de dotação do Fundo de Contragarantia alavancando a contrapartida pública nacional, substituindo assim a intervenção passada e exclusiva do OGE nessa matéria. Na área do microempreendedorismo e da criação do próprio emprego, o racional de programação das PI 8iii e 8a dos PO Regionais foi concebido com mobilização residual de IF, enfrentando por isso riscos de uma forte concorrencialidade entre a procura do IF e de apoios não reembolsáveis. Considerando os comentários realizados no Relatório Intermédio, a AEA propôs medidas de flexibilização entre os dois domínios de forma a acomodarem, pelo menos, a intervenção do IEF e os instrumentos de política Microinvest e Invest+.

### A metodologia

Do ponto de vista metodológico, a AEA assentou numa combinação de métodos e fontes de informação, nos quais se destacam: a análise documental, a realização de 4 painéis de discussão, a elaboração de um estudo de caso sobre uma experiência de apoio a OES sob a forma de IF de dívida (o Social Invest, gerido pelo IEF e pela CASES), a concretização de um

vasto conjunto de entrevistas aprofundadas, a realização de um processo de inquirição eletrónica a entidades bancárias e a construção de um vasto painel de indicadores de suporte à AEA. Desta combinação de métodos e fontes apenas a inquirição à banca ficou aquém das expectativas, revelando uma de duas possíveis razões: desinteresse e desinformação da banca quanto à mobilização de IF para a área social ou uma perspetiva de reserva de mercado.

Porém, o principal desafio metodológico da AEA consistiu em procurar ultrapassar as dificuldades suscitadas pela dimensão quantitativa da avaliação: gaps de investimento e de financiamento, falhas de mercado, valor acrescentado e efeito-alavancagem. Estas dificuldades estão bem representadas no facto do guia metodológico publicado pela Comissão Europeia de suporte à AEA da mobilização de IF não contemplar nenhum exemplo de aplicação à área social. No caso português, vários fatores se combinam para agravar as referidas dificuldades: ausência de valores históricos para o domínio da inovação social, ausência de informação credível sobre financiamento bancário e de outros intermediários financeiros nesta matéria, agravada pela fraca capacidade de colaboração revelada pela banca na resposta ao processo de inquirição eletrónica e estado de indeterminação da própria programação que obrigou a constantes cenarizações para estabilizar o objeto quantitativo da avaliação.

A abordagem, metodológica assumida pela AEA partiu de estimativas de procura social associadas às realidades para as quais se programou a mobilização de IF (estimativas de investimento necessário), comparando essa procura social com a existência de instrumentos de financiamento para colmatar esses gaps de investimento. Nos casos em que não se registam evidências nem de resposta de instrumentos de política pública nem do mercado de financiamento, considerou-se que o gap de financiamento é determinado pelas necessidades de investimento não satisfeitas. No caso da aplicação do FIS, a falha de mercado não pode ser descrita exclusivamente pelo método quantitativo atrás mencionado, a falha de mercado é também reconhecida pela observação de dimensões mais qualitativas como o são por exemplo a fraca capitalização própria das IPSS, o gap de maturidade entre o que é requerido pelos projetos e o que é oferecido pelo financiamento tradicional, pela tradicional incapacidade do financiamento bancário compreender o risco da inovação social, o caráter não lucrativo das iniciativas e as externalidades sociais dos projetos e a reduzida diversidade dos financiadores disponíveis. As variáveis utilizadas para a estimativa desses gaps de financiamento foram as seguintes: (i) no caso da inovação social: percentagem do VAB das OES como *proxy* das necessidades de investimento em melhorias de eficiência e de organização internas dessas OES; investimento projetado de *start-up's* de empreendedorismo social inovador segundo estimativas dos trabalhos do MIES; (ii) no microempreendedorismo: margem realista de desemprego que pode ser mobilizado para projetos de microempreendedorismo e criação do próprio emprego; (iii) nos apoios de crédito a EES: aumento realista da taxa de participação no ensino superior e da população inscrita no ensino superior que pode ser mobilizada por esta modalidade de IF.

### A dimensão quantitativa da AEA

A tabela seguinte sistematiza os principais resultados quantitativos obtidos pela AEA:

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
<b>Gap de financiamento</b>	Para investimento-inovação em OES 281.204.000€ Para investimento em <i>start-up's</i> de IIES entre os 152.750.000€ e os 587.500.000€	Segundo dados IEFP – 441.148.000€ Segundo dados INE – 518.821.000€	Hipótese 7.700 EES – 11.051.514€ Hipótese 9.625 EES- 15.473.017€
<b>FEEI a</b>	95.000.000 dos quais: Para investimento-inovação em OES	<b>FSE Garantia</b> PO Norte – 3.380.177€	10.000.000€

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
mobilizar	– 66.500.000€ Para investimento em start-up's de IIES – 28.500.000€	PO Centro - 4.000.000€ PO Alentejo – 446.518€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 4.225.22€ PO Centro – 4.000.000€ PO Alentejo - 3.498.886€ <b>FSE Bonificação de juros</b> PO Norte – 3.661.859€ PO Centro – 4.000.000€ PO Alentejo – 699.777€ <b>FEDER Garantia</b> PO Norte – 1.035.531€ PO Centro – 1.600.000€ PO Alentejo – 400.000€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 1.294.413€ PO Centro – 1.600.000€ PO Alentejo – 300.000€ <b>FEDER Bonificação de juros</b> PO Norte – 1.121.825€ PO Centro – 1.600.000€ PO Alentejo – 600.000€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 5.500.000€ PO Algarve – 1.000.000€	
<b>Fundos Adicionais (contrapartida pública nacional, fundos privados dos intermediários, fundos privados dos destinatários finais)</b>			
Contrapartida pública nacional	Fundo Empréstimo OES – 11.735.294€ Fundo de Empreendedorismo Social 5.029.412€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte - 600.000€ PO Centro – 706.000€ PO Alentejo – 88.235€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 794.118€ PO Centro – 705.882€ PO Alentejo – 650.647€ PO Lisboa – 2.000.000€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 125.000€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 414.706€ PO Centro – 564.706€ PO Alentejo – 123.529€ PO Algarve – 125.000€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 600.000€ PO Algarve – 250.000€	1.765.000€
Fundos privados de intermediação financeira	Fundo de Empréstimo OES – 78.235.290 Fundo de Empreendedorismo Social 16.704.705	<b>FSE Garantia</b> PO Norte – 10.000.000€ PO Centro – 11.765.000€ PO Alentejo – 1.470.588€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 2.268.908€ PO Centro – 2.016.807€ PO Alentejo – 1.764.706€ PO Lisboa – 1.714.286€ <b>FEDER Garantia</b>	58.825.000€

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
		PO Algarve – 1.420.455€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 1.184.874€ PO Centro – 1.613.445€ PO Alentejo – 352.941€ PO Algarve – 267.857€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 591.045€ PO Algarve – 615.672€	
Fundos privados de destinatários finais	Fundo de Empréstimo OES – 39.117.645€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte – 701.754€ PO Centro – 825.614€ PO Alentejo – 103.199€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 840.336€ PO Centro – 746.965€ PO Alentejo – 653.594€ PO Lisboa – 634.921€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 1.262.626€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 438.842€ PO Centro – 597.572€ PO Alentejo – 130.718€ PO Algarve – 99.206€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 1.194.030€ PO Algarve – 466.418€	6.192.105€
Efeitos de alavancagem (investimento por euro de FEEI)	Fundo de Empréstimo OES –1,76€ Fundo de Empreendedorismo Social 0,59€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte, PO Centro e PO Alentejo – 3,15€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte, PO Centro e PO Alentejo – 0,69€ PO Lisboa – 1,17€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 5,37€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte, PO Centro e PO Alentejo – 0,69€ PO Algarve – 0,73€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 2,98€ PO Algarve – 1,08€	6,5€

Do ponto de vista da existência de falhas de mercado, não só quantitativas, mas também qualitativas, a situação mais inequívoca é proporcionada pela mobilização de IF na área da inovação social, para a qual o sistema bancário não está preparado para conceder financiamento tradicional e os fundos de capital de risco (designadamente *Business Angels*) não despertaram ainda para o potencial do setor. Esta falha de mercado existe não só para os destinatários mais tradicionais das OES, mas também para os empreendedores sociais promotores de projetos mais inovadores. O domínio dos apoios de crédito a EES responde também a uma falha de mercado, essencialmente determinada pelo facto do tipo de famílias e indivíduos que procura este tipo de créditos não encontrar no crédito mais tradicional resposta às suas necessidades. Não podemos ignorar que uma parte não despidianda dos indivíduos que recorrem aos créditos (cerca de 1/3) é também beneficiário de bolsas de estudo. A

existência de falhas de mercado para justificar a mobilização de IF na área do microempreendedorismo é penalizada por três tipos de fatores: primeiro, a massa de desempregados que pode realisticamente ser mobilizada para o microempreendedorismo tem limites; segundo, a expansão de microempresas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos enfrenta limites de escassez de capacidade empresarial nesses tecidos de proximidade, reduzindo na procura potencial de financiamento; terceiro e mais importante fator, a decisão de consagrar uma vasta soma de recursos FSE e FEDER a subvenções não reembolsáveis neste domínio por parte das AG dos POR tenderá a reduzir a procura de financiamento e a comprometer a existência de falha de mercado.

### **Dimensões qualitativas da AEA**

Os resultados da análise de *benchmarking* concretizada pela AEA apontam sobretudo para dois tipos de ensinamentos. No que respeita à mobilização de IF para a área da inovação social, as experiências mais bem conseguidas, particularmente no Reino Unido, apontam sobretudo para a relevância da estrutura de intermediação financeira e necessidade da sua expansão e consolidação como fator crucial de sustentabilidade da lógica de mobilização de IF. Esta conclusão leva a AEA a propor a constituição de uma comunidade de práticas entre gestão do FIS, intermediação financeira, intermediação de consultoria, OES e empreendedores sociais em torno da monitorização da programação para ir consolidando o processo de intermediação financeira e a formação de mercado nessa matéria. O outro ensinamento respeita à existência de modelos mais sistemáticos de concessão de crédito a EES com maior envolvimento das próprias instituições de ensino superior e maior garantia de que o financiamento é efetivamente atribuído a despesas de frequência de ensino superior. O exercício de *benchmarking* relativo a empréstimos a estudantes do ensino superior debruçou-se sobre a experiência do Reino Unido - *Student Loans Company* - cujo modelo é muito distinto da realidade nacional, pois existe uma entidade que gere a canalização dos empréstimos diretamente para as universidades. Deste modo, para além de se evitarem constrangimentos devido a atrasos nos pagamentos das propinas às universidades, existe uma maior responsabilização dos estudantes e incentivo para a obtenção de resultados académicos, e simultaneamente é garantida a utilização dos empréstimos contraídos para os devidos fins.

Em matéria de estratégias de atração de recursos privados adicionais, a AEA concluiu que só a mobilização de IF no âmbito da futura intervenção do FIS corresponde a uma estratégia deliberada e consistente, ajustando a procura de intermediação financeira ao tipo de falhas de mercado que a mobilização do IF irá colmatar, com relevo por exemplo no tipo distinto de IF e de intermediação financeira que se pretende atrair para financiar projetos inovação de melhorias de eficiência em OES e *start-up's* de empreendedorismo social. No caso dos créditos a EES, observa-se uma estratégia de continuidade de aproveitamento de linhas protocolares já existentes entre DGES, instituições de ensino superior, banca e sociedades de garantia mútua. No caso do microempreendedorismo, a estratégia de atração é também limitada, sobretudo por força da mobilização residual de IF.

A AEA alerta para os riscos em matéria de estratégias regionais de mobilização de IF que a decisão de consagrar o financiamento das PI 8a e 8iii essencialmente com base em subvenções não reembolsáveis e recurso residual à mobilização de IF tenderá a gerar em termos de procura concorrencial de apoios sob a modalidade de IF. Em primeiro lugar, porque consagra um recuo numa prática anterior de mobilização de IF (casos dos instrumentos Microinvest e Invest +), dificultando a formação de procura desse tipo de apoios em confronto com os apoios a fundo perdido e exigindo por isso uma aplicação muito seletiva dos recursos de IF programados. Em segundo lugar, porque esse racional afastou as dinâmicas de programação no âmbito dos ITI-CIM da mobilização de IF, reduzindo os estímulos ao estabelecimento de experiências de concertação com instituições de intermediação neste domínio. A AEA considera que dada a referida mobilização residual de IF resta a possibilidade de processos de concertação com intermediação financeira a nível regional para a promoção de IF de dívida a microempresas (empréstimos com bonificação de juros) inseridas em processos de desenvolvimento local de proximidade. No caso dos PO Lisboa e Algarve há espaço para alguma experimentação de IF de capital no âmbito de apoios a projetos de

empreendedorismo social em articulação com a intermediação financeira do FIS para o Fundo de Empreendedorismo Social.

Em matéria de coerência regional e temática dos IF sob avaliação, a territorialização da intervenção do FIS tenderá a ser mais consistente no âmbito do Fundo de Empreendedorismo Social dada a esperada correlação que vá existir entre o mapeamento MIES e a procura potencial dos apoios daquele fundo, assegurando assim uma cobertura regional equilibrada em função da intensidade do empreendedorismo social. No caso do Fundo de Empréstimo a OES, a territorialização do FIS tenderá a ser concretizada em função da densidade regional das OES, admitindo que existe correlação entre essa densidade e a intensidade das necessidades de melhoria de eficiência e de organização internas das OES. A AEA concluiu que é extremamente relevante como instrumento de territorialização da intervenção do FIS o estabelecimento de um futuro sistema de *pipeline* entre os apoios não reembolsáveis a projetos inclusivos inovadores por parte dos POR e a futura intervenção do FIS sob a forma de IF. No caso dos apoios de crédito a EES, a programação do IF não está concebida em função de estratégias regionais de aumentos de taxas de participação no ensino superior, tudo dependendo da procura que vier a manifestar-se, ainda que possa admitir-se a influência proativa das instituições de ensino superior na promoção dessa procura do IF em causa.

### Gestão e monitorização

A natureza fortemente diferenciada entre os três domínios de IF para a área social sob avaliação impede segundo a AEA qualquer proposta realista e credível de gestão integrada das três dimensões. Além de que o próprio modelo de gestão do FIS inserido no Portugal Inovação Social e o investimento de programação que o suporta justificam perfeitamente a sua individualidade. No caso dos apoios de crédito a EES, a constituição de uma plataforma de monitorização da aplicação do IF entre a AG do POCH, a DGES, as instituições de ensino superior, a banca e o sistema de garantia mútua constitui a solução mais adequada para complementar a ação da AG do POCH. No caso do microempreendedorismo, o afastamento proposto dos ITI-CIM da mobilização de IF por parte dos POR facilita o processo. Uma plataforma de acompanhamento envolvendo as AG dos POR, o IEF, o sistema de garantia mútua e as entidades de intermediação financeira convocadas para a dimensão de IF de dívida a microempresas parece suficiente.

Relevantes, pelo contrário, são as necessidades de monitorização estratégica identificadas pela AEA: (i) no caso do FIS, importa considerar o modo de formação da procura dos IF envolvidos, dada o pioneirismo do instrumento e a magnitude dos recursos envolvidos, embora o forte investimento de suporte à programação permita esperar bons resultados nessa matéria; (ii) no caso do microempreendedorismo, há dois fatores críticos a considerar: a influência negativa que a aposta nas subvenções não reembolsáveis tenderá a gerar na procura de apoios sob a forma de IF; a capacidade das AG dos POR concertarem com entidades bancárias a operacionalização de IF de dívida (empréstimos com juros bonificados) a microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local de proximidade; (iii) no caso dos créditos a EES, o ponto crítico será o da monitorização da procura em estreita articulação com a atribuição de bolsas.

### Recomendações

Todas recomendações realizadas podem ser reportadas a conclusões do estudo de AEA:

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p><b>1.</b> No caso do FIS: (i) Validar a proposta de afetação de 70%-30% cenarizada pela AEA em termos de investimento-inovação em OES e apoios a <i>start-up's</i> de IIES; (ii) Consolidar o envolvimento da banca no fundo de retalho de apoios a investimento-inovação em OES com foco em projetos orientados para as melhorias organizacionais e de eficiência e na medição de impactos de atividade, implementando um mecanismo de partilha assimétrica de risco que permita a concessão de crédito às OES com garantias menos onerosas, respondendo assim à dimensão qualitativa mais relevante</p>

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	<p>da falha de mercado; (iii) Consolidar a participação de entidades de <i>venture capital</i> na viabilização de <i>Revenue Participation Certificates</i> para os apoios a <i>start-up's</i> de IIES</p> <p><b>2.</b> No caso dos apoios de microempreendedorismo, por parte das AG dos PO Regionais, recomenda-se a operacionalização de condições que permitam a implementação do modelo proposto pela AEA que respeita as opções de mobilização residual de IF e de aposta na concessão de subvenções não reembolsáveis para os projetos a gerir no âmbito dos ITI-CIM;</p> <p><b>3.</b> No caso dos Créditos a EES, recomenda-se a consolidação do processo de seleção da banca que intervirá no processo e a possibilidade de estabelecimento de afinamentos de regulamentação que permitam aumentar a garantia de que os apoios se aplicam preferencialmente em despesas inerentes à frequência do ensino superior, em estreita articulação com o regime de bolsas também envolvendo o concurso dos FEEL.</p>
2 e 3	<p><b>4.</b> A AEA recomenda que: (i) Os PO Norte, Centro e Alentejo concertem com o IEFP as condições de beneficiário à utilização de IF FSE de garantia; (ii) O PO Norte clarifique em que condições irá implementar a mobilização de IF atendendo a que descentralizou todos os recursos das PI 8a e 8iii para gestão no âmbito dos ITI; (iii) Sejam flexibilizados limiares indicativos de investimento programados em sede de POR e considerados no Regulamento PO ISE para o empreendedorismo a apresentar pelos ITI; (iv) os PO Norte, Centro, Alentejo e Lisboa concertem com entidades bancárias a intermediação para a constituição de fundos de empréstimos com bonificação de juros destinados a microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos; (v) os PO Lisboa e Algarve concertem com a intermediação financeira do FIS – Fundo de Empreendedorismo Social a implementação dos IF de capital experimentais propostos pela AEA.</p>
4	<p><b>5.</b> Tendo em conta a massa de recursos FSE e FEDER que os PO Norte, Centro e Alentejo alocam a subvenções não reembolsáveis a projetos de microempreendedorismo e criação do próprio emprego e admitindo que se mantém essa opção, a AEA recomenda às AG desses PO especial atenção na criação e condições de procura para os apoios sob a forma de IF, os quais encontrarão forte concorrência nos apoios a fundo perdido.</p>
5	<p><b>6.</b> A AEA recomenda a concertação necessária entre as AG dos POR com IF FSE e FEDER Garantia, o IEFP e a SPGM para que os instrumentos de política Microinvest e Invest + possam dispor de dotação adequada do Fundo de Contragarantia constituída a partir das dotações IF FSE e FEDER desses PO; nesse contexto, recomenda-se que o IEFP estude a possibilidade de conceção de um instrumento de política ativa de emprego, Invest ++, que combine apoios FSE e FEDER e que torne elegíveis volumes de investimento superiores aos consagrados no INVEST +.</p> <p><b>7.</b> A AEA recomenda ainda a concertação com entidades bancárias para avaliação das condições de viabilidade de Fundos de Empréstimos com partilha de risco para mobilizar os restantes IF FEDER empréstimos e bonificações de juros.</p>
6 e 10	<p><b>8.</b> Tendo em conta o carácter experimental da mobilização de IF para a área do microempreendedorismo, recomenda-se a realização de exercícios de avaliação intercalar para ajuizar do modo como o sistema de atores envolvido está a mobilizar os IF previstos.</p>
7	<p><b>9.</b> Tendo em conta o desconhecimento que existe entre as AG dos POR quanto ao âmbito e potencial de intervenção do FIS e considerando a hipótese positiva dos POR e o FIS poderem funcionar em regime de <i>pipeline</i> dos primeiros para os segundos em matéria de apoios a projetos de empreendedorismo social, a AEA recomenda o estabelecimento de circuitos regulares de troca de informação entre POR e FIS. No caso dos PO Lisboa e Algarve recomenda-se o estabelecimento de articulação regular entre a intermediação financeira do FIS – Fundo de Empreendedorismo Social e a mobilização experimental naqueles POR de IF de capitalização (<i>Business Angels</i>).</p>
8 e 9	<p><b>10.</b> A AEA recomenda vivamente que no caso do FIS – Fundo de Empréstimo a OES para projetos inovação de melhorias de eficiência e organização internas possa ser</p>

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	consolidada um mecanismo de partilha assimétrica do risco, focado na possibilidade da banca poder conceder crédito a OES com garantias menos onerosas, respondendo á falha qualitativa de mercado que a AEA identificou existir.
11	<b>11.</b> A AEA recomenda que toda a programação do FIS seja coordenada quer com o cardápio de instrumentos do Portugal Inovação Social, seja com os apoios a fundo perdido que os POR têm destinado a projetos de empreendedorismo social, seja ainda com a utilização experimental de IF de capitalização nos POR Lisboa e Algarve para apoiar projetos inovadores de empreendedorismo social. O FIS, sobretudo na parte respeitante ao empreendedorismo social carecerá de procura solvente e por isso a incubação inicial de projetos nessa área tenderá a reforçar a intensidade de utilização dos IF mobilizados pelo FIS.
12	<b>12.</b> A AEA recomenda que a AG do POCH realize um estudo mais aprofundado dos perfis de famílias e indivíduos candidatos a apoios de crédito a EES e a bolsas de estudo, de modo a poder afinar no futuro a relação entre os apoios de crédito e a realização de despesas efetivamente relacionadas com a frequência do ensino superior e o correspondente aumento de taxas de participação.
13, 14, 15, 16	Sem recomendação específica associada
17	<b>13.</b> Considerando os resultados da análise de <i>benchmarking</i> realizada sobre o financiamento da inovação social, a AEA recomenda que entre o Portugal Inovação Social, a gestão do FIS e dos seus dois subfundos, a intermediação financeira neles interveniente e os destinatários finais OES e empreendedores sociais seja constituída uma comunidade de práticas destinada a utilizar resultados de avaliação e de experiência no sentido de consolidar um a estrutura de intermediação financeira e de consultoria que constitui o principal fator de sustentação da lógica inovadora de mobilização de IF para a área social.
18, 19	Sem recomendação específica associada
20	<b>14.</b> A AEA recomenda que, no caso do microempreendedorismo, e dos POR Norte, Centro e Alentejo, seja realizado um esforço adicional de atração de recursos privados de intermediação bancária para efeito de constituição de produtos de dívida para microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos.
21	<b>15.</b> A AEA recomenda que as AG dos PO Regionais com mobilização de recursos FEDER e FSE para promover o microempreendedorismo e o apoio à criação do próprio emprego aprofundem as suas estratégias regionais de mobilização daqueles recursos, com referência explícita a: (i) peso relativo das modalidades de microcrédito e outras de montante de investimento superior; (ii) articulação esperada com as RIS 3 validadas para cada Região; (iii) desenho da estrutura de intermediação e de gestão do IF que a AG pretende desenvolver; (iv) definição das relações com o IEFP.
22	<b>16.</b> A AEA recomenda a concretização de um processo sistemático de auscultação e sensibilização da banca, sobretudo no caso dos apoios ao microempreendedorismo
23 e 24	Sem recomendação específica associada
25	<b>17.</b> A AEA recomenda a criação de instrumentos de leitura das realizações e resultados dos POR com subvenções não reembolsáveis a abordagens inclusivas inovadoras apoiadas pelos POR e os apoios do FIS.
26, 28, 29 e 30	<b>18.</b> Recomenda-se que seja promovida a monitorização estratégica dos fatores críticos de sucesso identificados para cada um dos IF: (i) a procura, no caso do FIS; (ii) o volume de desemprego que pode ser ativado, a atomização institucional e de destruição de recursos que podem ser observados com o acesso multinível ao instrumento de política, e o valor acrescentado da intermediação por centros de recursos, no caso do microempreendedorismo; (iii) a procura por parte das famílias de ensino superior, no caso dos créditos a EES
27	<b>19.</b> A AEA propõe alterações pontuais de declinação de alguns dos indicadores propostos.

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
31 a 36	<b>20.</b> Recomendações já constantes de números anteriores pelo facto de se tratarem de conclusões de síntese por domínio de avaliação

## EXECUTIVE SUMMARY

### The object and the context of the evaluation

The Ex-ante Evaluation (EAE) of the financial instruments (FI) programmed in Portugal 2020 – Lot 2 encompassed three types of public policy instruments supporting social intervention: social innovation, micro-entrepreneurship and self-employment creation and credit support to higher education students (HES). Although the mobilising FI to help social public policy can be considered as an innovative programming approach, only social innovation can effectively be seen as a novelty in programming FEEL in Portugal. In fact, the active employment policy instruments Microinvest (microcredit) and Invest +, promoted by the Institute of Employment and Professional Training (IEFP), present a past experience in mobilising debt FI, more specifically of loans with subsidised interest rates and the possibility of resorting to the mutual guarantee system. In the actual 2020 programming, ERDF and ESF resources are mobilised to leverage investment through FI supported by ESIF.

The really innovative programming dimension of gathering FI regarding social innovation is implemented also in an innovative way, involving the creation of a Social Innovation Fund (SIF) that will operate through two specific funds, a Loan Fund using debt FI to support innovation projects (improvement of efficiency and internal organization of social economy organizations (SEO) and a Social Entrepreneurship Fund using semi-equity FI to support innovative social entrepreneurship start-up's. We may additionally say that the SIF's intervention as well of its retail funds are part of a vast and coherent programme of intervention targeting social innovation, called Portugal Social Innovation, to which one may add non-refunding support to inclusive and innovative initiatives that some Regional Operational Programmes (ROP) will accommodate in their programming and experimental initiatives of equity FI to support social entrepreneurship projects in Lisbon and Algarve's ROP.

So, this EAE faces a very diverse evaluation object, joining three evaluations in one. As a relevant dimension for contextualizing the results and conclusions gathered by the EAE, one may also say that it faced very different programming stages regarding the three types of social intervention supported by FI. The more innovative dimension of social innovation involved a more intensive investment in programming, guaranteed by Portugal Social Innovation, having evolved in a significant interaction with the EAE work developments. The dimension of loans to HES has been programmed in a continuity mode, with the novelty of the ESF incorporate the financial endowment of the Counter Guarantee Fund, substituting the past and exclusive participation of the National State Budget resources. As far as micro-entrepreneurship and self-employment creation are concerned, the programming rationale of the ROP's Investment Priorities 8iii and 8a has been conceived as calling upon FI in a residual way. This decision will face the risks of competition between the FI and non-refunding support demand. Taking into consideration commentaries addressed in the analysis of the Intermediate Report, the EAE proposed flexibility measures between these two programming dimensions in order to accommodate at least the intervention of IEFP and of the policy instruments Microinvest and of Invest+.

### Methodology

From a methodological point of view, the EAE was based on a combination of methods and information sources, namely: desk-research, the organization of four discussion panels, the elaboration of a case study focused on one experience of supporting SEO through debt FI

(Social Invest managed by IEFP and CASES), the set-up of a vast set of interviews, an electronic survey addressed to banks and a vast panel of indicators supporting the EAE. From this combination of methods and sources, only the banks survey fell short of expectations, due to two possible reasons: lack of interest and of information concerning the use of FI for social policy or a defensive and protective attitude regarding market information.

However, the main methodological challenge faced by the EAE consisted of trying to overcome the difficulties determined by the quantitative dimension of the evaluation: investment and financing gaps, market failures, added value and leverage effect of the FI. These difficulties are well represented by the evidence that the Methodological Guide published by the European Commission covering the ex-ante evaluation of FI has no examples concerning social intervention. As far as the Portuguese case is concerned, the combination of several factors tend to aggravate these difficulties: no past data about social innovation, no credible information about the activity of banks and other financial intermediates in these matters, aggravated by the low level of participation of banks in the electronic survey led by the evaluation team, and finally the indetermination of the programming itself permanently requiring the make-up of scenarios to stabilize the quantitative object of the evaluation.

The methodological approach followed by the EAE was based on estimations of the social demand for the dimensions of public policy covered by the use of FI (estimation of investment needs), comparing this social demand with the available funding instruments to bridge these investment gaps. Regarding the cases in which there is no evidence of public policy instruments neither of a market for FI, the EAE considered that the financing gap is determined by the non-filled investment needs. Regarding the application of the Social Innovation Fund, the market failure cannot be described through the same method previously presented. Market failure is also acknowledged by the recognition of other qualitative dimensions such as the low level of financial autonomy of the SEO, the maturity gap between what is required by the SEO projects and offered by traditional funding modalities, the traditional difficulty revealed by the banking system in understanding the social innovation risk, the non-profit character of the initiatives and the social externalities of the projects and the very weak diversity of funding institutions available.

The variables used to estimate the investment and financing gaps were the following: (i) as far as the social innovation is concerned, the percentage of added value of the SEO as a proxy of the investment needs associated to the improvement of efficiency and internal organization of these SEO; the estimated investment of the innovative social entrepreneurship start-up's, using data published by MIES; (ii) concerning micro-entrepreneurship and own employment creation, the credible amount of unemployment that will be realistically feasible to be tackled through these policy instruments; (iii) regarding the loan support to HES, the realistic increase of the higher education participation rate and of the people registered in higher education institutions that can be mobilized through this FI modality.

### The quantitative dimension of the EAE

The following table summarises the main quantitative results achieved by the EAE:

Indicators	SIF	Micro-entrepreneurship and own employment creation	Loans to HES (LHES)
<i>Financing gap</i>	Investment innovation in SEO 281.204.000€ Investment in Innovative Social Entrepreneurship Start Up's Between 152.750.000€ and 587.500.000€	Using IEFP data – 441.148.000€ Using INE data– 518.821.000€	Scenario 7.700 LHES – 11.051.514€ Scenario 9.625 LHES- 15.473.017€
<b>ESIF to be mobilised</b>	95.000.000 from which: To Innovation investment in SEO – 66.500.000€ To investment in innovative social	246.108.000 from which: ESF – 176.000.000€ ERDF – 70.108.000€	10.000.000€

Indicators	SIF	Micro-entrepreneurship and own employment creation	Loans to HES (LHES)
	entrepreneurship start-up's – 28.500.000€		
<b>Additional Funds (national funds, intermediate private funds, private funds of final beneficiaries)</b>			
<b>National Funds</b>	Loan Fund to SEO – 11.735.294€ Social Entrepreneurship Fund 5.029.412€	<b>ESF Guarantee</b> ROP Norte – 3.380.177€ ROP Centro - 4.000.000€ ROP Alentejo – 446.518€ <b>ESF Loans</b> ROP Norte –4.225.22€ ROP Centro – 4.000.000€ ROP Alentejo - 3.498.886€  <b>ESF interest rates subsidised</b> ROP Norte – 3.661.859€ ROP Centro – 4.000.000€ ROP Alentejo – 699.777€  <b>ERDF Guarantee</b> ROP Norte – 1.035.531€ ROP Centro – 1.600.000€ ROP Alentejo – 400.000€  <b>ERDF Loans</b> ROP Norte – 1.294.413€ ROP Centro – 1.600.000€ ROP Alentejo – 300.000€  <b>ERDFsubsidised interest rates</b> ROP Norte – 1.121.825€ ROP Centro – 1.600.000€ ROP Alentejo – 600.000€ <b>ESF Venture Capital</b> ROP Lisboa – 5.500.000€ ROP Algarve – 1.000.000€	1.765.000€
<b>Financial Intermediate Private Funds</b>	Loan Fund to SEO – 78.235.290 Social Entrepreneurship Fund 16.704.705	<b>ESF Guarantee</b> ROP Norte – 10.000.000€ ROP Centro – 11.765.000€ ROP Alentejo – 1.470.588€ <b>ESF Loans</b> ROP Norte – 2.268.908€ ROP Centro – 2.016.807€ ROP Alentejo – 1.764.706€ ROP Lisboa – 1.714.286€ <b>ERDF Guarantee</b> ROP Algarve – 1.420.455€ <b>ERDF Loans</b> ROP Norte – 1.184.874€ ROP Centro – 1.613.445€ ROP Alentejo – 352.941€ ROP Algarve – 267.857€ <b>ESF Venture Capital</b> ROP Lisboa – 591.045€ ROP Algarve – 615.672€	58.825.000€
<b>Private Funds of Final</b>	Loan Fund to SEO – 39.117.645€	<b>ESF Guarantee</b> ROP Norte – 701.754€ ROP Centro – 825.614€	6.192.105€

Indicators	SIF	Micro-entrepreneurship and own employment creation	Loans to HES (LHES)
beneficiaries		ROP Alentejo – 103.199€ <b>ESF Loans</b> ROP Norte – 840.336€ ROP Centro – 746.965€ ROP Alentejo – 653.594€ ROP Lisboa – 634.921€ <b>ERDF Guarantee</b> PO Algarve – 1.262.626€ <b>ERDF Loans</b> ROP Norte – 438.842€ ROP Centro – 597.572€ ROP Alentejo – 130.718€ ROP Algarve – 99.206€ <b>ESF Venture Capital</b> ROP Lisboa – 1.194.030€ ROP Algarve – 466.418€	
Leverage effects (investment per euro of ESIF)	Loan Fund to SEO –1,76€ Social Entrepreneurship Fund 0,59€	<b>ESF Guarantee</b> ROP Norte, ROP Centro and ROP Alentejo – 3,15€ <b>ESF Loans</b> ROP Norte, ROP Centro and ROP Alentejo – 0,69€ ROP Lisboa – 1,17€ <b>ERDF Guarantee</b> ROP Algarve – 5,37€ <b>ERDF Loans</b> ROP Norte, ROP Centro and ROP Alentejo – 0,69€ PO Algarve – 0,73€ <b>ESF Venture Capital</b> ROP Lisboa – 2,98€ ROP Algarve – 1,08€	6,5€

As far as the existing market failures are concerned, both quantitative and qualitative, the use of FI for social innovation is no doubt the more relevant example, to which the banking system is not prepared to give traditional financing and the venture capital funds (mainly the Business Angels) have not yet completely discovered the sector. This market failure exists not only for the more traditional SEO, but also for social entrepreneurs leading more innovative projects. The modality of loans to HES also faces a market failure, principally determined by the fact that families and individuals demanding for these loans don't find in traditional modalities of banking credit a full answer to their needs. One cannot ignore that a representative part of individuals demanding for these loans (around 1/3) also benefits of scholarships. The observation of market failures to justify the use of FI regarding micro-entrepreneurship is penalised by three types of factors: first, the mass of unemployed people that can realistically be involved in micro-entrepreneurship projects is limited; second, the expansion of micro-firms in local development and endogenous resources enhancement processes face the scarcity of entrepreneurial capacity in these local fabric, weakening the demand for funding; third and the more important factor, the decision taken by the Management Bodies (MB) of the ROP of allocate a vast sum of ESF and ERDF resources to non-refundable grants will tend to reduce the demand for FI support and to be itself a bridge to the market failure.

### Qualitative dimensions of the EAE

The *benchmarking* analysis results point out to two main lessons. As far as the use of FI for social innovation is concerned, the better succeeded experiences, mainly those evolving in the UK, underline the great relevance of the financial intermediation structure and of the need to

expand and consolidate it as a crucial factor in achieving the sustainability the practice of using FI. This conclusion leads the EAE to propose the creation of a community of practices involving the management of the SI, the financial intermediation institutions and consultancy structures, SEO and social entrepreneurs focused on monitoring programming in order to consolidate financial intermediation and the emergence of a market for these services. The other lesson concerns the set-up of more systematic models of loans to HES requiring a stronger involvement of HE institutions and stronger commitment to cover expenditures directly determined by the frequency of the HE courses. The benchmarking analysis concerning the UK experience - *Student Loans Company* – identified a very different model when compared with the Portuguese case, in which there is one institution managing the direct allocation of the loan funds to universities. In this model, besides the possibility of avoiding delays in the payment of the fees to universities, it stimulates a more responsible attitude of HES in terms of achieving better academic results and the link between loans and final objectives is more direct.

Regarding the attraction of additional private resources, the EAE concluded that only the use of FI for the SIF intervention corresponds to a deliberate and consistent strategy of attracting private funds, adapting the demand for financial intermediation to the type of market failures that will be bridged by the use of FI. This is the case of the distinct type of FI and of financial intermediation to fund innovative projects targeted at increasing efficiency in SEO and social entrepreneurship start-up's. Regarding the loans to HES, there is a strategy of continuity taking advantage of protocols already signed between the Direction General of Higher Education, higher education institutions, banks and mutual guarantee companies. Regarding micro-entrepreneurship, the strategy of attracting additional private resources is also limited, due principally to the residual incorporation of FI.

The EAE underlined the risks faced by the regional strategies of using FI due to the decision of funding the investment priorities 8a and 8iii essentially through non-refundable subventions incorporating FI in a residual way. The risk involved is generated by the competition between the demand for the two supports, penalising the demand for FI. First, this decision represents a fall-back comparatively with the past experience of using FI through the public policy instruments of Microinvest and Invest +), penalising the consolidation of the use of FI in active employment policies and requiring a more selective use of the programmed FI resources. Second, because this programming rationale has inhibited the programming of ITI-CIM from incorporating FI in their strategies, weakening the incentives to establish cooperation experiences with financial intermediation institutions at sub-regional level. The EAE considers that, taking into consideration the already mentioned residual incorporation of FI, there is room for cooperation with financial intermediation at regional level to promote debt FI to micro-enterprises involved in proximity and local development projects. Regarding the cases of the ROP Lisboa and Algarve, there is room to some experimentation of equity FI supporting social entrepreneurship projects in cooperation with the SIF financial intermediation targeted at the Social Entrepreneurship Fund.

Regarding the regional and thematic coherence of the FI under evaluation, the EAE considers that the territorialisation of the SIF intervention will be more consistent considering the intervention of the Social Entrepreneurship Fund. The reason is the expected correlation between the MIES mapping and the potential demand for the support of this fund, determining a balanced intervention of the Fund at regional level, in line with the intensity of social entrepreneurship practices. As far as the Loans Fund to SEO is concerned, the territorialisation of the SIF will tend to be achieved in terms of the regional distribution of the SEO, admitting that there is a correlation between the spatial distribution of SEO and the intensity of the efficiency and internal organization improvement needs. The EAE also concluded that the future establishment of a pipeline system between the no-refundable subventions to innovative inclusion projects managed by the MB of the ROP and the FI-based intervention of the SIF will be a good practice to implement. The loans to HES are not conceived in terms of the regional strategies targeted at increasing the higher education participation rates. They will depend on the future demand, although we may consider that higher education institutions may have a proactive influence in increasing that demand.

### **Management and monitoring**

The EAE considers that the strong differences between the three dimensions of incorporation of FI for social intervention explain why the integrated management of these dimensions is not a realistic and credible solution. Besides this limitation, the SIF management model integrated in the Portugal Social Innovation and the strong investment in programming supporting it justify that it should be separated from the other dimensions. Regarding the loans to HES, the creation of a monitoring platform targeted at following-up the implementation of the FI, involving the MB of the OP Human Capital, the Direction General of Higher Education, the Higher Education institutions, banks and the mutual guarantee system, is the more suitable solution to complement the intervention of the action of the MB of the OP Human Capital. Regarding the micro-entrepreneurship, the non-access of the ITI-CIM to the management of FI facilitates the search for a solution. A follow-up platform involving the MB's of the ROP, the IEFPP, the mutual guarantee system and the financial intermediation institutions involved in the promotion of debt FI to micro enterprises seems enough.

The EAE identified relevant strategic monitoring needs: (i) regarding the SIF, the emergent demand for the associated FI should be monitored, considering the pioneer character of the instruments and the magnitude of the resources involved in the operation, although we may expect good results due to the strong investment in preparing the intervention; (ii) concerning micro-entrepreneurship, there are two critical factors to follow-up: the negative influence that the non-refundable subventions will tend to generate concerning the demand for FI support; the ability of the MB of the ROP to cooperate and negotiate with the financial intermediation institutions the implementation of debt FI (loans with subsidized interest rates) designated to micro-enterprises embedded in local and proximity development processes; (iii) in the case of loans to HES, the critical factor will be the monitoring of demand in strict articulation with the support through non-refundable scholarships.

### Recommendations

All the recommendations addressed by the EAE may be reported and articulated with the conclusions formulated by the EAE itself.

CONCLUSIONS	RECOMMENDATIONS
1	<p><b>1.</b> Regarding the SIF: (i) Validate the proposal of allocation of respectively 70%-30% estimated by the EAE considering the innovation-investment targeted at SEO and <i>start-ups</i> of innovation social entrepreneurship projects;(ii) Consolidate the participation of banks in the retail fund supporting innovation- led investments targeted at improving efficiency and internal organisation and measuring activity impacts in SEO, implementing a model of asymmetric risk share, facilitating credit to SEO with reduced costs, tackling the most relevant qualitative market failure; (iii) Consolidate the participation of venture capital societies in the implementation of <i>Revenue Participation Certificates</i> targeted at supporting <i>start-ups</i> of innovation social entrepreneurship projects.</p> <p><b>2.</b> Regarding micro-entrepreneurship support, involving the MB of the Regional OP, the EAE recommends the implementation of conditions facilitating the set-up of the model proposed by the EAE, which respects the option for a residual incorporation of FI and the priority of maximising the non-refundable subventions to projects that will be managed within the framework of ITI-CIM. .</p> <p><b>3.</b> Concerning the loans to HES, we recommend the consolidation of the process that selects the banks to be involved and the possibility of fine tuning of regulation in order to increase the guarantee that loans will be dominantly allocated to expenditures directly determined by the participation in higher education activities, strictly articulated with the scholarships cofounded by ESIF.</p>
2 and 3	<p><b>4.</b> The EAE recommends that: (i) The ROP Norte, Centro and Alentejo negotiate with IEFPP the condition of beneficiary to mobilise the FI ESF Guarantee; (ii) The ROP Norte precise in what conditions it will mobilise FI taking into account that it decentralised all the resources allocated to the investment priorities 8a and 8iii to be managed within the Framework of ITI; (iii) The definition of indicative thresholds for</p>

CONCLUSIONS	RECOMMENDATIONS
	eligible micro-entrepreneurship investments programmed by the ROP and considered by the rules of the OP ISE should be flexible in order to be accommodated by the ITI; (iv) The ROP Norte, Centro, Alentejo and Lisboa negotiate with banks the financial intermediation to create loan funds with subsidised interest rates targeted at micro enterprises involved in local development and endogenous resources enhancement processes; (v) The ROP Lisboa and Algarve negotiate with the financial intermediaries of the retail fund Social Entrepreneurship the implementation of experimental equity FI proposed by the EAE.
4	<b>5.</b> Considering the mass of ESF and ERDF resources allocated by the ROP Norte, Centro and Alentejo to non-refundable subventions supporting micro-entrepreneurship and self-employment creation projects and admitting that the MB maintain that option, the EAE recommends that the MB of these ROP to be particularly aware of creating demand conditions for that support mobilising FI, which will be in strong competition with the non-refundable subventions.
5	<b>6.</b> The EAE recommends that the cooperation between the MB of the ROP programming ESF and ERDF FI, the IEFP and SPGM will be particularly necessary in order that Microinvest and Invest + policy instruments may use an adequate amount of the Counter Guarantee Fund to be created with ESF and ERDF FI resources of these ROP; in these conditions, we recommend that IEFP can admit the programming of a new active employment policy instrument, Invest ++, combining ESF and ERDF resources and allowing for higher amounts of eligible investments than those prescribed by Invest +. <b>7.</b> The EAE recommends the negotiation with banks to assess the feasibility of creating risk share Loan Funds to mobilise the remaining ERDF FI resources.
6 and 10	<b>8.</b> Considering the experimental mobilisation of FI for micro-entrepreneurship projects, the EAE recommends mid-term evaluations in order to assess how the involved actors system in what conditions is mobilising the programmed FI.
7	<b>9.</b> Taking into consideration the lack of information revealed by the MB of the ROP regarding the scope and the potential of intervention of the SIF and considering the positive possibility that ROP and the SIF work together in a pipeline model from the ROP to the SIF to support social entrepreneurship projects, the EAE recommends that regular flows of inter-exchange of information between the two organisations. Regarding the case of the ROP Lisboa and Algarve, we recommend a regular articulation between the financial intermediation of the SIF (Social Entrepreneurship Retail Fund) and the experimental mobilisation of equity FI (Business Angels) by these OP.
8 and 9	<b>10.</b> The EAE highly recommends that concerning the SIF Loan Retail Fund targeted at supporting SEO innovative projects to improve efficiency and internal organisation performance could be consolidated as a mechanism of uneven share of risks, focused on the objective of increasing bank loans to SEO involving less costly guarantees, tack long the qualitative market failure identified by the EAE.
11	<b>11.</b> The EAE recommends that all the SIF programming be coordinated with the portfolio Portugal's Social Innovation instruments, either with the non-refundable subventions allocated by the ROP to support social entrepreneurship projects, or with the experimental use of equity FI that the ROP Lisboa and Algarve will mobilise to support innovative social entrepreneurship projects. The SIF, principally in what concerns social entrepreneurship, will need solvent demand and this is why the early incubation of projects in that field will tend to reinforce the intensity of demand of supports offered by the SIF.
12	<b>12.</b> The EAE recommends that the MB of the OP Human Capital launches a more in depth study of the profiles of families and individuals demanding for loans to HES and non-refundable scholarships, in order to have in the future a fine tune fo the relationship between loans and the expenditures effectively generated by the frequency of Higher Education institutions and the consequent increase of participation rates..
13, 14, 15,	No recommendation.

CONCLUSIONS	RECOMMENDATIONS
16	
17	<p><b>13.</b> Considering the benchmarking analysis results about the funding of social innovation, the EAE recommends that involving the Portugal Social Innovation, the management of the SIF and of the two retail funds, the financial intermediaries selected and the final beneficiaries SEO and social entrepreneurs should be created a community of practices targeted at implementing evaluation and experience lessons in order to consolidate a financial intermediation and consultancy structure which are the main factors responsible for the sustainability of the innovative practice of mobilising FI for social intervention..</p>
18, 19	No recommendation.
20	<p><b>14.</b> The EAE recommends that, concerning micro-entrepreneurship projects supported by the ROP POR Norte, Centro and Alentejo the attraction of financial intermediation private resources should be developed in order to create debt FI targeted at micro enterprises embedded in local development and endogenous resources enhancement processes.</p>
21	<p><b>15.</b> The EAE recommends that the MB of the ROP mobilising ESF and ERDF resources to support micro-entrepreneurship and self-employment creation projects could deepen their regional strategies, considering explicitly: (i) the relative weight of microcredit and other modalities with higher eligible investment; (ii) the expected articulation with the three RIS 3 established by these NUTS II regions; (iii) the design of the intermediation and management structure of the FI that the MB wants to implement; (iv) the definition of the links with the IEFPP..</p>
22	<p><b>16.</b> The EAE recommends that banks should be informed and stimulated concerning micro-entrepreneurship policy instruments mobilising FI.</p>
23 and 24	No recommendation.
25	<p><b>17.</b> The EAE recommends the creation of mechanism to follow-up the outputs and outcomes of the non-refundable subventions managed by the ROP and targeted at supporting innovative inclusive initiatives in strict articulation with the results of the SIF intervention.</p>
26, 28, 29 and 30	<p><b>18.</b> We also recommend that the strategic monitoring of the following critical programming factors identified by the EAE for each FI: (i) the demand for the SIF support;; (ii) the mass of unemployment that could be activated, the institutional atomisation and destruction of resources that can be produced by the multilevel access to this policy instrument and the added value of the intermediation led by the resources centres in the case of micro-entrepreneurship; (iii) the demand of higher education revealed by families, regarding the loans to HES.</p>
27	<p><b>19.</b> The EAE proposes some punctual changes in some indicators.</p>
31 to 36	<p><b>20.</b> These recommendations have been already formulated in previous sections, because they correspond to previous conclusions summarised by evaluation dimension.</p>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO DOCUMENTO

O presente documento sujeita à apreciação do Grupo de Acompanhamento uma nova versão do Relatório Final (RF) de Avaliação *ex-ante* (AEA) da aplicação de instrumentos financeiros às áreas de intervenção da programação 2014-2020 na inovação social, microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego e apoios de crédito a estudantes do ensino superior. O relatório foi elaborado tendo em conta o parecer do Grupo de Acompanhamento, datado do dia 10 de novembro, sobre a versão anterior do Relatório Final, integrando, na medida do possível, todos os comentários produzidos nesse parecer.

As conclusões do processo de avaliação devem ser interpretadas à luz dos seguintes elementos de contextualização:

- A AEA encontrou como materiais passíveis de avaliação um conjunto muito heterogéneo de elementos de programação entre os três domínios considerados no caderno de encargos: o Fundo de Inovação Social (FIS) como instrumento de um quadro de instrumentos de política pública mais vastos, o Portugal Inovação Social 2020, dotado de um capital de conhecimento e de programação assinalável e sobre o qual foi possível ao longo do período da AEA ir afinando as propostas de programação a serem objeto de AEA; o microempreendedorismo e o apoio à criação do próprio emprego com o recurso quase residual a instrumentos financeiros e a forte dependência face às conclusões futuras da AEA; os apoios de crédito a estudantes de ensino superior que mantinham uma linha de continuidade com a programação 2007-2013 e que tratava apenas de substituir a alçada do orçamento de Estado pela dos Fundos Estruturais;
- A AEA manteve com os três domínios uma significativa interação, focada na melhor compreensão das expectativas da programação face aos trabalhos de avaliação e na clarificação de aspetos de programação suscetíveis de assegurar um melhor enquadramento a esses trabalhos;
- No âmbito do microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego, domínio com programação de IF menos trabalhada, a estratégia da AEA consistiu em operar a diferença entre questões de avaliação não dependentes do estágio da programação e questões exigindo aprofundamentos de informação. No âmbito da abordagem a este último grupo de questões, promoveu-se uma série de reuniões de trabalho destinadas a clarificar as divergências encontradas entre o racional de programação dos PO Regionais nesta matéria e o regulamento do PO ISE em matéria de microempreendedorismo, envolvendo AG de PO Regionais e administração do IEFP; na sequência da discussão sobre esta matéria realizada na própria reunião do Grupo de Acompanhamento que analisou a segunda versão do Relatório Intermédio (com presença das CCDR Centro e Alentejo);
- Acresce que, revelando alguma desinformação da banca relativamente às matérias sob avaliação, a inquirição eletrónica junto dessas entidades revelou-se bastante aquém do esperado, apesar dos sucessivos reforços de inquirição e do empenho da própria ADC na sensibilização das instituições financeiras para acolherem positivamente a inquirição.

A proatividade que foi solicitada à AEA deve ser assim compreendida face ao contexto atrás assinalado. Não só foi tido em conta o racional de programação dos diferentes domínios, como também foi tida em conta a exequibilidade da utilização de IF considerando os desenvolvimentos de programação que foi possível encontrar no terreno e na interação com as AG.

A estrutura do relatório respeita escrupulosamente as orientações constantes do caderno de encargos:

- O **capítulo 1** incorpora para além desta nota de apresentação uma síntese da metodologia do desenvolvimento dos trabalhos, na qual avulta a dimensão da conceptualização das matérias em avaliação, dada a sua novidade na experiência de trabalhos de AEA em Portugal;
- O **capítulo 2** constitui o coração do relatório, com a resposta sucinta às questões de avaliação, com referência aos resultados da recolha, tratamento e análise da informação que fundamenta as respostas; desenvolvimentos técnicos considerados incompatíveis com o carácter sucinto da resposta são remetidos para anexo;
- O **capítulo 3** sistematiza as principais conclusões decorrentes da resposta às questões de avaliação, sendo nelas integradas as sínteses por domínio de intervenção da política pública e por modalidade de IF;
- O **capítulo 4** apresenta um conjunto de recomendações que decorrem das conclusões sistematizadas, com fundamentação nas conclusões formuladas;
- O **capítulo 5** sistematiza as referências bibliográficas e eletrónicas mobilizadas para o trabalho;
- O **capítulo 6** apresenta anexos, correspondentes a matérias que, dada a limitação de páginas, não foi possível incluir na fundamentação das respostas do capítulo 2.

O relatório final é precedido por um sumário executivo redigido em português e em inglês.

## 1.2. NOTA METODOLÓGICA

A AEA da aplicação de IF às áreas da intervenção social depara-se com a novidade do tema, bem representada na total ausência deste domínio de aplicação de IF nos guias metodológicos elaborados sob os auspícios da Comissão Europeia (CE). Este elemento de contextualização, fortemente penalizador para a invocação de metodologias de referência para a AEA, é majorado por dois elementos adicionais de contextualização que interessa relevar:

- A grande maioria dos *stakeholders* potencialmente envolvidos na aplicação dos mencionados IF à área social revelou um elevado nível de desconhecimento face à mudança de paradigma de intervenção social que a mobilização de IF representa, embora possam estabelecer-se *nuances* quanto à tipologia de IF sobre os quais existe amplo desconhecimento; esse desconhecimento foi também observado na banca, que não evidenciou atribuir a essa mudança de paradigma a importância que lhe é reconhecida.
- Um outro elemento de complexidade metodológica resulta da própria diversidade dos três temas de intervenção social que integram o objeto de avaliação: inovação social, microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego e apoio de crédito a estudantes do ensino superior. Essa diversidade aponta para uma heterogeneidade de opções metodológicas que interessa ter em conta na interpretação dos resultados da presente avaliação.

Neste contexto, a equipa da AEA considera relevante que a explicitação da abordagem concetual e da abordagem metodológica assumam um desenvolvimento invulgar em exercícios desta natureza.

### 1.2.1. DESENVOLVIMENTOS CONCEPTUAIS

#### A. INOVAÇÃO SOCIAL

A *Stanford Graduate School of Business* (SGSB) define uma inovação social como **“a novel solution to a social problem that is more effective, efficient, sustainable, or just than present solutions and for which the value created accrues primarily to society as a whole rather than private individuals”**. A abordagem da Escola de Stanford indica três *drivers* como os principais responsáveis da disseminação de práticas de inovação social: as trocas de ideias e de valores; mudanças nos papéis e nas relações entre atores sociais e a integração do capital privado com a intervenção pública e filantrópica.

A Comissão Europeia (DG Enterprise) em trabalho de 2012 respeitante ao mapeamento do financiamento da inovação social na Europa trabalha com um conceito que não é substancialmente distinto do preconizado no parágrafo anterior: **“Social innovations are innovations that are social both in their ends and in their means. Specifically, we define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations.”**

Contudo, o conceito de inovação social está longe da estabilização que seria desejável para a realização da presente avaliação. Esta divisão entre académicos está sobretudo relacionada com as fronteiras do “social”, uma vez que para alguns a condição de mitigar as vulnerabilidades sociais é condição necessária<sup>1</sup> e para outros investigadores o impacto positivo na sociedade como um todo é suficiente<sup>2</sup>. Na presente AEA, a equipa adota o conceito definido nos parágrafos anteriores, prevendo que a inovação social para além de gerar impactos positivos ao nível da sociedade em geral deverá levar à mitigação das vulnerabilidades sociais, ou seja, responder a necessidades concretas de grupos socialmente desfavorecidos que se encontram em situações de fragilidade ou de exclusão social. O que significa que as intervenções em matéria de inovação social devem privilegiar em primeiro lugar, populações em situação de desfavorecimento económico, social ou territorial. No âmbito da inovação social, prevê-se que as organizações envolvidas, não desempenhem um papel tradicionalmente assistencialista, mas que assumam uma postura de incentivo à procura de soluções comuns em parceria com diversos atores sociais, desenvolvendo uma série de sinergias e de relações entre eles.

A abordagem proposta pela equipa técnica constituiu uma tentativa de resposta simultânea às exigências metodológicas suscitadas pelas duas definições anteriormente destacadas. Do ponto de vista da definição proposta pela SGSB, vale a pena sublinhar que a criação de valor para a sociedade como um todo é combinada com a incidência das práticas de inovação social a apoiar no combate aos problemas sociais cuja gravidade corresponda ao momento concreto da sociedade portuguesa e para os quais a debilidade dos recursos públicos disponíveis seja manifesta. O desemprego de longa duração, os cuidados continuados, o isolamento de população idosa doente, as situações de pobreza estrutural são exemplos de vulnerabilidades sociais que correspondem ao critério enunciado. A resposta aos critérios da “mudança de papéis e nas relações entre atores sociais” ou à “criação de novas relações ou colaborações sociais” processa-se sobretudo através da atenção à criação de novas parcerias que combatam a atomização e a destruição de recursos em matéria de intervenção social. A gravidade dos problemas sociais atrás identificados e a criação de externalidades positivas para a sociedade com a sua minimização /atenuação constituem razões suficientemente válidas para que as práticas de inovação social estimulem a participação de outros atores sociais, que não apenas o Estado nas suas diferentes representações.

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, OCDE (2011), “Fostering Innovation to Address Social Challenges”.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Philis, J; Dreiglmeier, K e Miller, D. (2008), “Rediscovering Social Innovation”, *Stanford Social Innovation Review*.

A consulta sistemática de bibliografia relevante sobre esta matéria<sup>3</sup> conduz-nos a uma perspetiva de síntese na qual sobressaem os seguintes elementos relevantes para o alcance da presente AEA:

- Os problemas (necessidades) sociais atravessam um aumento de intensidade e complexidade, nos quais se combinam aspetos estruturais, como por exemplo o fenómeno do envelhecimento, da transformação dos modelos urbanos e os riscos de estagnação secular das economias mais maduras, com aspetos induzidos pela já longa crise iniciada pelos acontecimentos de 2007-2008 e pela muito lenta recuperação/estagnação entretanto observada;
- Essa maior intensidade e complexidade dos problemas sociais coexiste com fortes estrangimentos de recursos públicos mobilizáveis para as políticas sociais, com desigual incidência entre os países, largamente correlacionada com a maior incidência dos processos de crise;
- Tal como qualquer outra inovação, a inovação social corresponde a uma nova maneira de combinar recursos (fazer melhor com os mesmos ou menos recursos) na abordagem às necessidades sociais, ou seja com o social a atravessar a lógica dos fins e dos meios;
- Também como em qualquer outra inovação, a inovação social é indissociável da figura e do estatuto de *social entrepreneur*, podendo os empreendedores sociais assumir diferentes formas e estatutos; mas também como acontece com a problemática da inovação em geral, nem todos os empreendedores sociais serão agentes de inovação social, já que poderão ser agentes de respostas mais tradicionais às já mencionadas necessidades sociais.

Em tema tão complexo e pioneiro, não é de enjeitar a hipótese da inovação social ser praticada por agentes e atores que operam na economia social ou fora da mesma a quem não tem sido atribuído um estatuto de agentes de inovação social. Situação que tem vindo a ser corrigida progressivamente com a elaboração do MIES – Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social.

A AEA da aplicação de IF à área da inovação social defrontou-se, assim, com um universo de experiências, de projetos e de sistema de atores que está longe de estar estabilizado, sendo por isso necessário ter em conta a regulamentação que a programação 2020 irá colocar em prática para orientar a aplicação dos IF, neste caso do Fundo de Inovação Social.

Considerando a informação a que a equipa de AEA teve acesso, o FIS está alinhado com os princípios da *Social Business Initiative* que considera “inovação social como uma resposta diferenciada para um problema da sociedade e que demonstrou ter algum elemento de valor, ou seja, já provou em algum contexto que é mais eficaz (nos meios ou nos fins)”. Tendo este conceito por base, o FIS estará orientado para responder a projetos de inovação social que: (i) preferencialmente, não se encontrem numa fase piloto, mas de modelação, crescimento ou disseminação, salvo algumas exceções; (ii) não se encontrem tipificados em contratos celebrados com a Segurança Social; (iii) não tenham por base o investimento em infraestruturas físicas; (iv) que sejam promovidos por OES, pequenas empresas de missão social e empresas que apresentem projetos de cariz social<sup>4</sup>.

## B. Empreendedorismo social

O presente estudo de avaliação debruça-se, por um lado, sobre IF para a inovação e empreendedorismo social e, por outro, sobre IF para o microempreendedorismo e a criação do próprio emprego. Deste modo, parece-nos fundamental que, ainda que ambos os instrumentos

<sup>3</sup> Veja-se sobretudo Frank Moulaert e outros (2013), *The International Handbook on Social Innovation*, Londres: Edward Elgar

<sup>4</sup> Fonte: entrevista ao Gestor do PIS – Prof. Filipe Santos.

se preocupem com a promoção do emprego ao nível local, realizar uma distinção concetual entre o que se considera empreendedorismo social e o empreendedorismo de banda larga.

De acordo com a bibliografia consultada<sup>5</sup>, o conceito de empreendedorismo social surgiu na sequência da crise do paradigma de desenvolvimento económico e social, para **descrever as respostas encontradas pelos cidadãos em concreto e pela sociedade civil em geral, para fazer face à não resposta, recuo ou incapacidade do Estado e também do mercado a necessidades sociais específicas de pessoas vulneráveis.**

De forma semelhante, o Laboratório de Investimento Social<sup>6</sup> defende que desde a década de 70 surgiu na sociedade um movimento de empreendedorismo social, definindo-o como o **processo de desenvolver e implementar soluções sustentáveis para problemas negligenciados da sociedade. Este processo pode ter lugar em diferentes contextos organizacionais (como por exemplo uma organização do terceiro setor, uma empresa, uma instituição pública, ou através de uma nova organização). O empreendedorismo social tem alguns princípios centrais que incluem priorizar a criação de valor para a sociedade, o foco na inovação face às regras e soluções estabelecidas, a procura da sustentabilidade da solução desenhada e o empenho em capacitar os principais participantes da cadeia de valor. O empreendedorismo social é assim diferente, tanto da abordagem tradicional da caridade, como dos modelos de empreendedorismo comercial. O financiamento de empreendedores sociais e das suas inovações é um dos focos principais da área de investimento social**

Relativamente ao conceito de empreendedorismo, as suas origens são mais remotas, podendo reportar-se aos primeiros estudos sobre o funcionamento das economias de mercado no advento do capitalismo, com diferentes *nuances* na tipificação das funções exercidas pelo empreendedor. Desde a capacidade de assunção de riscos à capacidade de identificar, interpretar e concretizar as oportunidades de mercado, passando pelo carácter estrutural que *Schumpeter* atribuiu ao empresário-herói-inovador na dinâmica inovadora do capitalismo, o que importa assinalar é que o recurso empreendedorismo é um recurso escasso, com gestação complexa, seja nos mecanismos de socialização da família ou das sociedades em geral, seja no interior das próprias empresas e dos grandes conglomerados empresariais. Gestação que pode ser influenciada através da educação, formação e outros instrumentos de apoio à formação de empreendedores, mas que assentará sempre em fatores de base cultural, social e organizacional, o que explica que algumas sociedades e alguns modelos empresariais e organizacionais sejam mais propensos a formar novos empreendedores do que outros.

Encontramos assim conceitos distintos, cujas fronteiras se podem estabelecer de acordo as características a seguir elencadas e definidas <sup>7</sup>.

**Tabela 1 – Características do Empreendedor e do Empreendedor Social**

<b>Empreendedor</b>	<b>Empreendedor Social</b>
Individual	Coletivo e integrado
Produz bens e serviços para o mercado	Produz bens e serviços para a comunidade, local e global
Foca-se no mercado	Foca-se na procura de soluções para problemas sociais
Medida de desempenho: Lucro	Medida de desempenho: Impacto social
Visa satisfazer necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio	Visa respeitar indivíduos em situação de exclusão social e proporcionar melhores condições de vida

Fonte: Adaptado de Melo Neto e Froes, 2002

<sup>5</sup> *Empreendedorismo Social em Portugal, Cristina Parente e outros, março 2014, Universidade do Porto*

<sup>6</sup> *Ver Nota de Investigação #1 Glossário para a Economia Convergente, janeiro 2014, LIS - IES Portugal Inovação Social, versão: julho 2014*

<sup>7</sup> *MELO NETO, Francisco Paulo de; FROES, César. Empreendedorismo Social: a transição para a sociedade sustentável. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.*

Importa ainda clarificar os conceitos de empreendedorismo de oportunidade e empreendedorismo de necessidade. De acordo, com o estudo *GEM Portugal 2012 – Estudo sobre empreendedorismo*, entende-se por empreendedorismo induzido pela oportunidade aquele que resulta do desejo de aproveitar, por iniciativa própria, uma possibilidade de negócio existente no mercado, através da criação de uma empresa. Por outro lado, o empreendedorismo induzido pela necessidade resulta da ausência de outras oportunidades de obtenção de rendimentos (nomeadamente, o trabalho dependente) que leva os indivíduos à criação de um negócio, dado considerarem não possuir melhores alternativas.

### C. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE FALHA DE MERCADO

O guia metodológico da CE para a AEA dos IF na programação 2014-2020 retém um conceito básico de falha de mercado: “disfuncionamento do mercado do qual resulta uma afetação ineficiente de recursos e que gera sub ou sobreprodução de certos bens e serviços”. Esta definição está consagrada na literatura económica, sobretudo da economia pública e a sua discussão levar-nos-ia a desenvolvimentos que transcendem o objeto da presente avaliação e que poderiam penalizar consideravelmente a sua operacionalidade. O problema não está na conceptualização de origem, mas na sua aplicação à área social e até particularmente à da inovação social. A prova está em dois aspetos que são visíveis no referido guia metodológico:

- Nos quatro volumes de desenvolvimento metodológico que seguem o volume de âmbito mais global a aplicação à área social não é considerada, sendo contemplados apenas os domínios da investigação científica e tecnológica, das PME, da economia de baixo carbono e da reabilitação urbana;
- Entre as situações típicas que podem configurar causas de falhas de mercado consagradas no volume I do referido guia metodológico é extremamente difícil reportar correspondências com os domínios de intervenção social sob AEA; de facto, entre as situações de (i) ocorrência de externalidades positivas ou negativas, (ii) bens públicos, (iii) assimetria de informação entre os agentes, (iv) heterogeneidade de incentivos, (v) mercados instáveis, (vi) falha de governação ou de regulação, (vii) direitos de propriedade incompletos ou dificuldade de os fazer respeitar, (viii) situações de desigualdade e (ix) mercados incompletos e subprodução de bens de mérito é necessário algum esforço conceptual para situar os domínios de intervenção social cobertos pela presente AEA.

A dificuldade resulta da aplicação do próprio conceito de mercado aos domínios atrás referidos. É claramente menos problemático falar de mercado nas áreas dos serviços de I&D, dos serviços às empresas (PME), da reabilitação urbana e até da economia de baixo carbono. Não o é, pelo menos em termos tão simples, no caso dos instrumentos de intervenção social.

Face a esta dificuldade e à completa ausência destas preocupações no guia metodológico da CE, a equipa de avaliação construiu uma abordagem que pode ser descrita pelos seguintes elementos analíticos:

- A abordagem à “procura” é realizada por via da identificação das necessidades sociais correspondentes a cada domínio de intervenção social para o período a que corresponde a aplicação dos IF; primeiro, através de uma referenciação qualitativa que situará a existência crescente (ou em queda) dessas necessidades e, depois, através de uma estimativa quantitativa dessas necessidades que exigirá sempre a definição de uma variável de substituição (ou *proxy*) para a sua quantificação aproximada;
- A abordagem à “oferta” concretiza-se por via da identificação das respostas sociais, públicas e privadas, às necessidades anteriormente referidas e, no caso da intervenção social e ao contrário do que sucede nos restantes domínios setoriais contemplados no guia metodológico, as respostas consideradas já não são respostas puras de mercado (se o fossem não existiram as referidas necessidades) mas antes incorporam respostas públicas materializadas através de outros instrumentos que não os IF agora sob avaliação; neste caso, a quantificação é mais simples pois incorpora a aplicação no passado de determinados instrumentos de política.

Explicitemos esta abordagem aos três domínios de intervenção contemplados na AEA.

### **Inovação social**

A aplicação do conceito de falha de mercado à problemática da inovação social exige uma prévia clarificação conceptual do modo como os conceitos de oferta e procura de inovação social e de financiamento dessa inovação podem nesta matéria ser invocados<sup>8</sup>. A tabela seguinte sistematiza resumidamente essa abordagem.

Variável	Conceptualização
Procura de Inovação Social	Conjunto de necessidades sociais de inovação determinadas seja pela complexidade dos problemas sociais, seja pela exiguidade de meios e recursos disponíveis, seja ainda pelos défices organizacionais existentes
Oferta de inovação social	Capacidade de iniciativa e de <i>entrepreneurship</i> , individual, empresarial, organizacional e social, que emerja na sociedade para protagonizar e assumir os processos de inovação social
Procura de financiamento de inovação social	Necessidades de financiamento experimentadas pelos atores que protagonizam os processos de iniciativa e <i>entrepreneurship</i> atrás referidos
Oferta de financiamento de processos de inovação social	Conjunto de produtos bancários e financeiros disponíveis para financiar a oferta de inovação social

A tabela anterior permite realçar a relevância da existência de necessidades de inovação social em resultado da equação cuja resolução tem vindo a agravar-se sistematicamente: os problemas sociais aumentam em termos de intensidade e complexidade (fenómenos conjunturais e estruturais) e os meios públicos (e privados) para os afrontar enfrentam problemas orçamentais, dada a dimensão da dívida pública e da dívida privada (empresas, particularmente). É no campo da problemática resolução desta equação que podemos situar a procura crescente de inovação social, já que com mais e mais complexos problemas e menos recursos só uma lógica de inovação social poderá minimizar os seus efeitos penalizadores. A existência de falha de mercado é intrínseca à referida equação, cabendo ainda distinguir entre esta falha (necessidades de inovação social que não encontram contraponto bastante na oferta social) e a de financiamento, que existe quando a procura de financiamento de inovação social não encontra no sistema bancário ou financeiro respostas adequadas.

Mais complexa é a caracterização da oferta de inovação social para responder a estas necessidades. Como se trata de uma realidade de inovação e em grande medida emergente, não é fácil identificar a sua magnitude para avaliar se há *gap*.

É neste universo de dificuldades que podemos situar a abordagem do Laboratório de Investimento Social<sup>9</sup> que constitui claramente uma aproximação possível ao problema. O LIS resolve a quantificação do investimento em inovação social mediante a utilização do universo das empresas de economia social como veículo de aproximação à medida do mercado e as suas necessidades de financiamento líquido (medidas pela Conta Satélite respetiva) como medida da procura não satisfeita. A estimativa da oferta segue um outro rumo que consiste na identificação de cinco categorias de potenciais investidores: (i) indivíduos ou famílias com elevado património, (ii) 62 Fundações (excluindo as IPSS com estatuto de Fundação); (iii) 73

<sup>8</sup> Ver em António Manuel Figueiredo e Carlos S. Costa (1982), *Do Subdesenvolvimento – Vulgatas, Rupturas e Reconsiderações em torno de um conceito*, volume I, Porto: Afrontamento, uma das primeiras aplicações dessa abordagem.

<sup>9</sup> IES/Fundação Calouste Gulbenkian (2014), Nota de Investigação #2 Fundamentos do Investimento Social, Fevereiro

Fundos de Capital de Risco, (iv) 84 orçamentos de Responsabilidade Social das empresas e (v) 95 *Business Angels*. A partir deste referencial definem-se alguns pressupostos de percentagem de ativos geridos por esses potenciais investidores e com base nesses pressupostos estima-se a oferta (o investimento social que daí pode surgir).

A abordagem do LIS é especialmente apelativa na medida em que permite estimativas do *gap* de investimento sobre o qual o FIS deve atuar, estimulando que a concretização dos pressupostos atrás referidos. Mas não resolve, em nosso entender, a delimitação do universo da inovação social, que surge na nossa interpretação coberto com largo excesso pelo universo das empresas da economia social. Este universo é particularmente útil na utilização do conceito de mercado, pois a existência de empresas registadas constitui um indicador bastante credível dessa aproximação. Mas o universo das empresas da economia social é mais uma aproximação ao mercado da intervenção social do que propriamente uma aproximação ao mundo da inovação social. O universo da inovação social está para a economia social como o conjunto de empresas inovadoras está para o universo total das empresas em Portugal. Em entrevista realizada a representantes do LIS, foi possível concluir que os investigadores do próprio LIS não estão totalmente confortáveis com a solução expedita encontrada, sobretudo devido às dificuldades encontradas na interpretação dos dados da Conta Satélite da Economia Social, sobretudo em torno do conceito de necessidades de financiamento líquido desse setor.

Outras aproximações seriam possíveis embora passíveis de maior dificuldade de quantificação. Por exemplo, poderia começar-se por uma estimativa das necessidades sociais associadas ao período da programação 2014-2020 e estabelecer o pressuposto de que uma dada percentagem dessas necessidades deveriam ser cobertas por atividades de inovação social. Essa percentagem constituiria a estimativa da procura de inovação social. Dificilmente encontraremos registos passados que permitam estimar que oferta de inovação social tem sido acionada no passado. Por isso, nessa abordagem alternativa dificilmente escaparemos ao estabelecimento de pressupostos do tipo do que o LIS utiliza para abordar o problema, como por exemplo utilizar registos de programações anteriores ou mesmo tratar a conta satélite nesta perspetiva.

Tal como o LIS, a equipa da AEA optou por utilizar os dados da Conta Satélite da Economia Social para estimar as necessidades de financiamento e de investimento em inovação para Organizações da Economia Social, considerando uma percentagem do VAB gerado por estas entidades. A estimativa das necessidades de financiamento e investimento para as *start up* de empreendedorismo e inovação social foi baseada quer nos dados produzidos pelo mapeamento de iniciativas de inovação e empreendedorismo social, desenvolvido pelo MIES, uma vez que se trata de um levantamento exaustivo das entidades existentes no terreno; quer nos dados do EQUAL, uma vez que se trata da experiência que mais se aproxima da temática da inovação social.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

Neste domínio, as necessidades sociais associadas são implicitamente dadas pela percentagem de desemprego (jovem e não só) que pode ser realisticamente colmatada pelas atividades de microempreendedorismo, de que as atividades de microcrédito constituem apenas uma variante e não necessariamente a mais representativa do ponto de vista quantitativo. As entrevistas realizadas permitiram concluir que se trata historicamente de um papel residual (que se pretende incrementar).

A sociedade portuguesa parece dar mostras de intensificação dos níveis de empreendedorismo. Durante os anos 80 e 90, os estudos de demografia empresarial mostravam que a destruição e criação de novas empresas funcionaram em termos concretos como uma variável de substituição imperfeita da rigidez legislativa do mercado de trabalho em Portugal, amplamente reconhecida em sucessivos estudos da OCDE sobre a matéria. Essa flexibilidade de destruição e criação de novas empresas era possível com um modelo de gestão de empreendedorismo endógeno às PME, com trabalhadores, encarregados e outros a reproduzir com facilidade o modelo empresarial, de natureza fortemente extensiva e que predominou largamente com o suporte de salários baixos e mão-de-obra muito desqualificada.

Para além disso, foi possível constatar que a família era, em Portugal, de modo geral, uma fraca socializadora de capacidades de empreendimento, bem como as Universidades revelavam também uma fraca incidência de *start-up's*, com a exceção dos cursos de engenharia que sempre apresentaram uma maior propensão para gerar o empreendedorismo de base tecnológica. Neste contexto, a figura dos recibos verdes sempre tornou complexa em Portugal a interpretação de que os níveis de criação do próprio emprego representavam níveis elevados de empreendedorismo.

Nos últimos tempos, porém, seja pela influência de instrumentos de política pública de apoio à I&DT e à inovação, seja pela situação observada no mercado de trabalho que deixou de funcionar com a flexibilidade extensiva atrás mencionada, os níveis de empreendedorismo parecem começar a evidenciar uma trajetória de aproximação aos níveis de sociedades mais evoluídas. O salto considerável que o empreendedorismo de base tecnológica experimentou no período de 2007-2013 face ao de 2000-2006, fruto da programação dos Fundos Estruturais vem nessa linha de mudança. O mesmo se diga em relação aos dados fornecidos pelo estudo sobre empreendedorismo GEM Portugal 2013, que atribui a Portugal a 47ª taxa mais elevada dos 67 países e a 10ª mais alta das 26 economias orientadas para a inovação. Isto não significa, como é óbvio, que tenham sido eliminados os fatores estruturais que comprometem a capacidade de formação de empreendedorismo em Portugal, entre os quais se podem destacar as baixas qualificações, a fraca orientação para a resolução de problemas da formação intermédia e superior em Portugal, os modelos educativos no seio da família e a ainda reduzida disseminação de práticas de *intrapreneurship* nas principais empresas portuguesas.

Este diagnóstico ajuda a explicar e contextualizar os resultados da entrevista com a Direção de Serviços de Emprego do IEFP, segundo a qual é legítimo afirmar que, embora com elevado potencial de crescimento, a influência do microempreendedorismo na redução das taxas de desemprego e incremento das taxas de emprego continuará a ser relativamente baixa. A missão de trabalho realizada na Região Autónoma da Madeira evidenciou na RAM uma influência ainda mais residual, não tendo mesmo a equipa de avaliação identificado qualquer trabalho ou reflexão de suporte à inclusão do IF empreendedorismo na programação regional por parte da entidade do Governo Regional que tutela a política de emprego.

Na abordagem que propomos, a procura (necessidades sociais) a ter em conta determinou-se através de uma percentagem realista do desemprego, suscetível de ser colmatada pela criação do próprio emprego, e em função de testemunhos de validação de entidades como o IEFP, ANDC ou mesmo o IES.

A aproximação à oferta apurou-se essencialmente através de registos passados dos resultados da aplicação de instrumentos de programação dedicados à promoção do próprio emprego, incluindo aqui a intervenção do microcrédito. A intervenção do IEFP foi aqui decisiva já que a atividade desenvolvida pela Direção de Serviços de Promoção do Emprego é depositária de informação valiosa quanto aos instrumentos de política ativa de emprego dedicados à promoção do próprio emprego.

Neste caso, a situação está em parte facilitada na medida em que não se trata de um IF totalmente novo, neste domínio, a maior dificuldade trata-se da aproximação ao conceito de mercado, já que será difícil delimitar o universo do crédito bancário relacionado com a criação do próprio emprego.

### **Apoio aos estudantes do ensino superior**

Neste caso, em que também há seguramente uma continuidade de aplicação de IF, a necessidade social implícita é dada pela percentagem de entrada de jovens no ensino superior que pode ser realisticamente associada à vigência destes apoios de crédito às famílias ou aos próprios estudantes. A aproximação à oferta pressupõe que se quantifique os resultados da aplicação de instrumentos de política destinados a fomentar o número de indivíduos que

entram e concluem o diploma do ensino superior, designadamente crédito bancário e bolsas de estudo. A relação entre estes dois instrumentos de política é crucial para a investigação da falha de mercado, bem como a devida avaliação do que representa o apoio de crédito a estudantes do ensino superior com apoio dos sistemas de garantia mútua face a crédito bancário que não dispõe dessa cobertura de risco.

Neste domínio de intervenção social, a aproximação ao conceito de mercado é mais simples, pois está em causa o mercado de crédito bancário a estudantes do ensino superior, sendo relevante avaliar em que medida o IF com recurso a garantias mútuas expande ou não decisivamente esse mercado.

#### D. MOBILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO E PROGRAMA OPERACIONAL

A tabela seguinte permite verificar como serão mobilizados os IF ao nível das prioridades de investimento e respetivos Programas Operacionais.

**Tabela 2 – Mobilização dos IF por PI e POR**

<b>Instrumento Financeiro</b>	<b>Prioridade de Investimento mobilizada</b>	<b>Programa Operacional</b>
<b>IF para a inovação e empreendedorismo social</b>	9.v. Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego	POISE
		PO Madeira
<b>IF para o apoio a ações de micro empreendedorismo e criação do próprio emprego</b>	8.iii. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	POR Norte
		POR Centro
		POR Lisboa
		POR Alentejo
		POR Algarve
		PO Madeira
	8.a. Apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas e microempresas	PO Açores
		POR Norte
		POR Centro
		POR Algarve
<b>IF dirigidos a estudantes universitários, para apoio à frequência do ensino superior</b>	10ii. Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas	POCH
		PO Açores

## 1.2.2. MÉTODOS DE RECOLHA E TRATAMENTO DE INFORMAÇÃO

A AEA assumiu deliberadamente uma perspetiva multimétodo e multifonte, onde foi combinada a utilização de análise documental, um vasto e diversificado conjunto de entrevistas semidiretivas, a análise de estatísticas oficiais e administrativas (com relevo para a utilização de dados históricos de programações anteriores, particularmente de dados envolvendo o recurso ao sistema de garantia mútua), um estudo de caso, quatro painéis de discussão, a construção de indicadores, a análise de *benchmarking* e um processo de inquirição eletrónica a entidades bancárias. Esta diversidade de fontes de informação cumpriu essencialmente os seguintes objetivos: (i) ouvir praticamente todas as tipologias de atores relacionados com a possível aplicação de IF na área social; (ii) suprir a escassez de informação estatística oficial sobre o tema; (iii) recorrer a referenciais internacionais na matéria; (iv) cruzar informação quantitativa e qualitativa. De toda esta combinatória de fontes, só a inquirição à banca ficou aquém das expectativas, revelando uma de duas coisas possíveis: (i) uma grande desinformação por parte da banca sobre esta dimensão possível de aplicação de IF na programação ou (ii) a não recetividade a partilhar dados de mercado. Esta limitação, embora não tenha comprometido os objetivos gerais do processo de avaliação e as suas conclusões, teve especial consequência na impossibilidade de reconstituição quantitativa do mercado existente de IF para a área social nas dimensões sob avaliação. A não participação da banca no processo de avaliação não pode ser imputada à equipa de avaliação que, além de propor um inquérito de grande simplicidade e de fácil preenchimento, realizou três reforços de inquirição para além do envio inicial e do alerta emitido pela própria entidade pública. Esta limitação vem confirmar o forte constrangimento de avaliações que sejam fortemente dependentes de resultados de inquirição. Neste contexto, as respostas recebidas foram uma importante fonte de informação, pois permitiram extrapolar as informações mencionadas para as restantes entidades bancárias, permitindo assumir pressupostos, como por exemplo para o cálculo dos recursos adicionais que estariam dispostas a alocar ao crédito a estudantes do ensino superior.

### A. ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental compreendeu a exploração de:

- i) **Bibliografia** que contribuiu para aprofundar e atualizar, tendo por referência a produção mais recente, o conhecimento sobre a reflexão teórica, prática e científica relevante para o tema (Relatórios de Organismos Internacionais, Trabalhos Científicos, Estudos de Avaliação nos domínios de IF, Documentos Programáticos nos domínios das políticas sociais, entre outros);
- ii) **Documentos** que sintetizam as orientações de política e os objetivos e metas que lhe são subjacentes em matéria de inovação e empreendedorismo social, micro empreendedorismo e criação do próprio emprego e à frequência do ensino superior (Documentos Programáticos e Comunicações da Comissão Europeia, entre outros) de modo a apoiar a estimativa de necessidades de investimento / financiamento;
- iii) **Documentos** programáticos relativamente à inovação e empreendedorismo social, ao micro empreendedorismo e criação do próprio emprego e aos empréstimos a estudantes do ensino superior (Documentos de Programação dos Programas Operacionais e das medidas de intervenção), com o objetivo de clarificar a estratégia de investimento e de monitorização de cada IF;
- iv) **Legislação e regulamentação** do funcionamento dos IF já existentes (empréstimos a estudantes do ensino superior) e de experiências nacionais já ocorridas com IF semelhantes no caso de IF a criar (p.e. micro empreendedorismo), com o objetivo de clarificar a estratégia de investimento e de monitorização de cada IF e de contribuir para a análise do valor acrescentado do IF;

v) **Fontes documentais** que deram a conhecer o perfil de execução dos IF já existentes (empréstimos a estudantes do ensino superior) ou de experiências nacionais já ocorridas com IF semelhantes no caso de IF a criar (p.e. micro empreendedorismo);

vi) **Documentos e legislação** de suporte à criação e implementação de IF semelhantes noutros países de modo a alimentar a análise de benchmarking;

vii) **Fontes documentais** relativas a iniciativas e projetos nacionais e europeus de promoção da melhoria do contexto de aplicação dos IF (p.e. JESSICA).

No capítulo 5 consta a listagem exaustiva da bibliografia utilizada no âmbito da presente AEA.

## B. ENTREVISTAS APROFUNDADAS

Trata-se de um método de recolha de informação qualitativa, complementar à análise dos dados constantes na informação documental e estatística, que visou recolher a visão dos atores que, com papéis diferenciados, estiveram ou estarão envolvidos na conceção e na implementação das intervenções. As entrevistas foram realizadas em moldes semi-diretivos e presenciais, tendo sido precedida a sua realização pelo envio de um guião de entrevista (cf. guiões no anexo 6.5.), onde estavam claras e legíveis as questões a colocar nessa mesma entrevista. O roteiro de entrevistas realizadas compreendeu o seguinte conjunto de entidades:

**Tabela 3 – Entrevistas realizadas**

Entidade	Interlocutor	Data
ESLIDER	Dr. Carlos Azevedo	17 de novembro 2014
CNIS	Dr. Eleutério Alves Dra. Palmira Macedo	17 de novembro 2014
União das Misericórdias de Portugal	Dr. Manuel Lemos	17 de novembro 2014
IEFP	Dr. Joaquim Bernardo Dr. Alexandre Oliveira	18 de novembro 2014
ANDC	Eng.º Luís Meneses	18 de novembro 2014
SPGM	Dr. António Gaspar Dr. Carlos Maio	3 de dezembro 2014
CASES	Dr. Carla Pinto	5 de dezembro 2014
Laboratório de Inovação Social (LIS)	Dr. António Miguel Dra. Joana Ferreira	9 de dezembro 2014
Fundação Montepio Geral	Dra. Paula Guimarães	9 de dezembro 2014
DGES	Eng.º Bruno Miguel Caixeiro	10 de dezembro 2014
GT Portugal Inovação Social	Dra. Carla Pedro Dra. Teresa Bomba	12 de dezembro 2014
Montepio – Direção de Novos Negócios	Dr. Fernando Amaro Dr. Paulo Amorim	16 de janeiro 2015
Programa Portugal Inovação Social	Dr. Filipe Santos	28 de janeiro 2015
MIES	Dr. Nuno Frazão	4 de fevereiro 2015
Millennium BCP	Dr. João Fezes Vital Dr. José Fernando Santos	23 de fevereiro 2015
Programa Operacional Inclusão Social e Emprego	Dr. Domingos Lopes	26 de fevereiro de 2015
Programa Operacional do Capital Humano	Dr. Pedro Taborda	10 de março de 2015
Autoridades de Gestão PO Regiões de Convergência	Dr. Rui Monteiro Dra. Raquel Meira Dr. Luís Filipe Dr. Nelson Faustino	27 de março 2015
Programa Portugal Inovação Social	Dr. Filipe Santos Dra. Carla Pedro	10 de abril 2015
ADC – Auxílios de Estado	Dra. Julieta Albuquerque Dra. Sandra Rodrigues	10 de abril 2015
IEFP	Dr. Francisco d'Aguiar	5 de maio 2015

Entidade	Interlocutor	Data
	Dra. Adélia Costa Dr. Alexandre Oliveira	
Start up Braga – Braga Invest	Dr. Carlos Oliveira	8 de maio 2015
Autoridade de Gestão de Lisboa	Dra. Isabel Quaresma	15 de maio 2015

### C. ANÁLISE DE ESTATÍSTICAS OFICIAIS E ADMINISTRATIVAS

A exploração de fontes de informação estatística, oficiais e administrativas, foi orientada para (i) em primeiro lugar, permitir desenvolver os exercícios de quantificação e de estimação de montantes de investimento/financiamento; (ii) em segundo lugar, permitir ilustrar quantitativamente as dimensões de oferta e procura de financiamento apoiando a clarificação da existência e dimensão (gap) de falhas de mercado.

Assim, as principais fontes utilizadas foram:

- *INE: Contas Nacionais; Estatísticas da Proteção Social; Conta Satélite da Economia Social*
- *MSESS, Quadros de Pessoal*
- *IEFP; IEMadeira; OEFP\_RAA*
- *IEFP, Programas de políticas ativas de emprego*
- *Eurostat*
- *ANDC*
- *SPGM*
- *DGES*

A análise dos dados quantitativos apurados a partir das estatísticas oficiais e administrativas foram complementados com os dados obtidos a partir do inquérito às instituições financeiras.

### D. INQUÉRITO

No âmbito da abordagem aos IF, para o apoio a ações de microcrédito, microempreendedorismo e crédito a estudantes universitários, e no sentido de completar a recolha de informação secundária e os dados qualitativos, aplicou-se um inquérito aos intermediários financeiros de modo a produzir conhecimento aprofundado diretamente relacionados com a análise das falhas de mercado e necessidades de investimento e com os recursos adicionais e efeito alavanca.

Os inquéritos foram aplicados no dia 4 de fevereiro, tendo sido realizados 3 exercícios de *follow-up* que se materializaram num 1º reforço a 18 de fevereiro, 2º reforço a 2 de março e 3º reforço a 7 de abril. Foram obtidas as seguintes taxas de resposta:

**Tabela 4 – Resultados dos inquéritos**

	Universo de Intermediários (n.º)	Respostas (n.º)	Taxa de resposta (%)
Microcrédito	11	6	55%
Microempreendedorismo	11	4	36%
Crédito aos estudantes do ensino superior	9	3	33%

### E. ESTUDO DE CASO

A realização do estudo de caso permitiu recolher informação aprofundada de natureza qualitativa relativamente ao programa SOCIAL INVESTE. Este materializa a criação de uma

linha de crédito bonificada e garantida específica para as entidades que integram o setor social, tendo-se constituído, assim, como a primeira experiência em Portugal de iniciativa da política pública em matéria de financiamento reembolsável ao setor social.

As fontes de informação e os métodos de recolha de informação mobilizados para a realização do estudo de caso assentaram no seguinte:

- Recolha de informação documental produzida no contexto do SOCIAL INVESTE, nomeadamente, legislação associada à criação do programa, regulamento do programa, relatórios de execução do programa e um artigo científico.
- Recolha de informação estatística associada ao programa, proveniente do sistema de monitorização da implementação do programa.
- Realização de entrevistas à entidade gestora: SGPM, Sociedade de Investimentos SA; às entidades promotoras e executoras: CASES e IEFP; e a uma instituições de crédito aderentes (1 banco: Montepio Geral).

Estava igualmente prevista a realização de entrevistas a uma amostras de destinatárias finais, mas pelo facto da CASES ter alegado que as informação individuais dos utentes estavam protegidas por questões de sigilo não nos foi possível identificar as OES beneficiárias, ponto de partida essencial para a seleção e entrevista de uma amostra das mesmas. No anexo 6.3. constam os guiões e a sinopse do estudo de caso.

## F. PAINÉIS DE DISCUSSÃO

A AEA contemplou a realização de quatro painéis, cujos guiões e as sinopses constam em anexo (cf. anexo 6.6.). Foi possível contar com os seguintes participantes

**Tabela 5 – Entidades e participantes nos painéis de discussão**

Entidades	Participantes
<b>PAINEL 1 - ENTIDADES FINANCIADORAS, GESTORAS E PROMOTORAS DE IF PARA A ÁREA SOCIAL</b>	
ANDC	Dra. Francisca Cordovil
CASES	Dra. Carla Pinto
Fundação EDP	Dr. Sandro Fonseca
Fundação Mota Engil	Dr. Rui Pedrito
IEFP	Dr. Alexandre Oliveira
Iniciativa Economia Cívica	Dra. M <sup>a</sup> do Carmo Marques Pinto
Montepio	Dr. Luís Filipe da Silva Ferreira
Portugal Inovação Social	Dr. Filipe Santos
SPGM	Dr. António Gaspar
<b>Data da realização: 4 de fevereiro 2015</b>	
<b>PAINEL 2 - ENTIDADES VOCACIONADAS PARA A PROMOÇÃO, INCUBAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE PROJETOS E PRÁTICAS DE INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL E MICROEMPREENDEDORISMO</b>	
Fundação EDP	Dr. Luís Amado
Centro de Inovação Social	Dra. Cláudia Costa
	Dr. Daniel Coelho
Iniciativa Glocal	Dra. Cristina Coelho
<b>Data da realização: 5 de fevereiro 2015</b>	
<b>PAINEL 3 - EMPRÉSTIMOS PARA O ENSINO SUPERIOR – ASSOCIAÇÕES DE ESTUDANTES, BANCA E SERVIÇOS SOCIAIS DE UNIVERSIDADES</b>	
Serviços Sociais da Universidade de Lisboa	Dr. Carlos José Paula Dá Mesquita Garcia
Serviços Sociais da Universidade Católica Portuguesa	Dra. Eugénia Graça
Serviços Sociais da Universidade Nova	Dra. Iva Matos
	Dra. Emília Capucho
Associação de Estudantes do ISCTE	João Rodrigues
Federação Académica do Instituto Politécnico de Lisboa	João Pedro Cruz
Caixa Geral de Depósitos	Dr. Rui Negrões Soares

Entidades	Participantes
Santander Totta	Dr. Marcos Ribeiro
<b>Data da realização: 25 de março 2015</b>	
<b>PAINEL 4 - ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL</b>	
ADEIMA	Dra. Luísa Martins
Engenho	Dra. Lucinda Lopes
Santa Casa da Misericórdia do Porto	Dra. Florbela Guedes
Diapotek	Dr. João Teixeira
Especialistas em matérias sociais	Dra. Patrícia Monteiro / Dra. Mafalda Jesus
<b>Data da realização: 26 de março 2015</b>	

## G. BENCHMARKING

O exercício de *benchmarking* é uma forma de aprender com outras experiências internacionais e nacionais, de modo a incrementar o potencial de eficácia e a eficiência dos IF em avaliação. Para garantir a produção de conhecimento relativamente à tipologia de IF abrangidos pelo estudo, a equipa de avaliação procurou selecionar para cada IF em análise uma experiência sólida a nível internacional, conforme se pode verificar pela seleção apresentada no quadro seguinte

As fontes de informação e os métodos de recolha de informação definidos para a realização do estudo de *benchmarking* assentaram no seguinte:

- Recolha de informação documental produzida no contexto dos IF/projetos considerados (*Big Society Capital, KfW Microfinance, Student Loans Company*), nomeadamente, legislação associada à criação do IF, regulamentos, outros documentos associados à programação, relatórios de execução, artigos científicos, estudos e análises internas e externas associadas aos instrumentos;
- No caso *Student Loans Company* foram tido em considerados dados estatísticos produzidos e divulgados pela própria organização, que permitem verificar a evolução do IF;
- Recolha de informação por envio do guião de entrevista para a KfW;

No anexo 6.4. consta a síntese da análise de *benchmarking* com as fichas de caracterização das práticas selecionadas.

### 1.2.3. INDICADORES-CHAVE E FONTES DE INFORMAÇÃO

A resposta às questões de avaliação foi o mais possível homogeneizada, seguindo uma estrutura simples que se compõe da seguinte forma: i) Questão de avaliação; ii) Entendimento (sucinto) da questão de avaliação; iii) Resposta à questão de avaliação; iv) Fontes de informação mobilizadas.

Como instrumento de síntese da abordagem metodológica a cada questão de avaliação apresenta-se seguidamente o mapa de indicadores-chave proposto efetivamente utilizado, que sofreu algumas reestruturações face ao inicialmente definido, e os correspondentes métodos de análise e fontes de informação mobilizados. No anexo 6.7. apresenta-se o mapa de indicadores que agrega os indicadores inicialmente definidos e indicadores efetivamente utilizados

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
QA1 QA2	IF1	N.º de OES em Portugal por tipo de organização	X	Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		VAB das OES	X	Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		Iniciativas de empreendedorismo e inovação social, nos seus diferentes estádios de desenvolvimento, nas regiões do Norte, Centro e Alentejo	X	Análise estatística	Dados MIES da publicação dos primeiros resultados obtidos	
		Linha Social Invest, montante de financiamento e de investimento global do eixo II	X	Análise documental	Dados SPGM	
		Valor médio dos projetos Equal	X	Análise documental	Relatório Final de Execução EQUAL	
	IF2	Linha de apoio ao empreendedorismo e criação do próprio emprego (Total; Microinvest e Invest+): nº de operações de financiamento; montante global de investimento; montante global de garantias; Postos de trabalho criados	X		SPGM, relatório e contas de 2013	Linha de apoio ao empreendedorismo e criação do próprio emprego (Total; Microinvest e Invest+): nº de operações de financiamento; montante global de investimento; montante global de garantias; Postos de trabalho criados
		Evolução dos Desempregados inscritos nos CE por região	X		Dados do IEFP	
		Evolução da População desempregada por região	X		Dados do INE, inquérito ao Emprego	
	IF3	Empréstimos a Estudantes do ensino superior (Nº empréstimos total, Valor contratado e Valor executado)	X		Dados da DGES	
		Distribuição regional dos Empréstimos a Estudantes do ensino superior (a partir de dados distritais)	X		Dados da DGES	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		Nº de inscritos no ensino superior	X		Dados estatísticos da BD PORDATA (DGEEC/MEC)	
		Estimativa das Necessidades de investimento anual em apoios a EES por região	X		Dados da DGES, da PORDATA e cálculos da Equipa de avaliação	
		Estimativa do Défice investimento anual em apoios a EES por região	X		Dados da DGES, da PORDATA e cálculos da Equipa de avaliação	
		Despesa média das famílias por aluno no ensino superior	X		Dados do INE, Inquérito às Despesas das Famílias	
QA3	IF 1	% de entidades da economia social entrevistadas pela equipa de AEA que manifestam recetividade negativa à utilização de IF de dívida a gerir pelo FIS	X	Análise de conteúdo de testemunhos	Entrevistas Painéis de reflexão	Indicador utilizado mas não de forma quantitativa.
		Representatividade de intermediários financeiros entrevistados pela equipa de AEA que manifestam recetividade negativa à utilização de IF de dívida a gerir pelo FIS	X	Análise de conteúdo de testemunhos	Entrevistas Painéis de reflexão	Novo (importante incluir opinião da oferta)
		Dotação efetiva estimada do IF no período 2015-2020 proporcionada pelo <i>revolving effect</i> do instrumento empréstimos	X	Análise estatística Análise documental	Dados de programação financeira - POISE	Novo
		Peso das contribuições adicionais dos destinatários finais do Eixo 1 do SOCIAL INVESTE	X	Análise estática	Dados de realização financeira - CASES	Novo
	IF 2	Taxas de incumprimento de créditos / estimativa de perda associada ao crédito ao microempreendedorismo	X	Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Inquérito às Instituições financeiras	Novo
		Peso (regulamentado) das contribuições adicionais dos destinatários finais	X	Análise documental	Estratégia financeira do Micro Invest, Invest+ e Invest Jovem	Novo

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		Dotação efetiva estimada do IF no período 2015-2020 proporcionada pelo <i>revolving effect</i> do instrumento empréstimos	X	Análise estatística Análise documental	Dados de programação financeira - POR	Novo
	IF 3	Taxas de incumprimento de créditos / estimativa de perda associada ao crédito bancário aos estudantes do ensino superior	X	Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Inquérito às Instituições financeiras	
		Número de empréstimos aos estudantes contratualizado no período 2007/2008 – 2013/2014	X	Análise estatística	DGES	
QA4	IF 2	Grau de coerência interna (ao nível dos PO que acolhem os IF sob avaliação) entre a intervenção delineada para estes últimos e outros instrumentos de programação considerados portadores de sinergia e complementaridade com os IF	X	Análise documental	Documentos de programação	Indicador utilizado; análise da relação com outros instrumentos de apoio à criação de emprego para as pessoas com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho: ACPE, Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego, Investe Jovem e Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de Trabalho e outros instrumentos de fomento do empreendedorismo, tomando-se como referência central o Programa "Finicia"/ vertente de microemprededorismo.
		Indicadores de complementaridade entre os IF sob avaliação e outras medidas de política concebidas a nível central e destinadas aos domínios de aplicação dos IF sob avaliação	X	Análise documental	Documentos	
	IF 3	Grau de coerência interna (ao nível dos PO que acolhem os IF sob avaliação) entre a intervenção delineada para estes últimos e outros instrumentos de programação considerados portadores de sinergia e complementaridade com os IF	X	Análise documental	Documentos de programação	
		Indicadores de complementaridade entre os IF sob avaliação e outras medidas de políticas concebidas a nível central e destinadas aos domínios de aplicação dos IF	X	Análise documental	Documentos	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		sob avaliação				
QA6	IF 1	% de coinvestimento a mobilizar pelas entidades candidatas à intermediação dos Fundos de Retalho do FIS que venham a ser concursados	X	Análise documental Análise de conteúdos de entrevistas	Documentos de programação Entrevistas	
	IF 3	Magnitude financeira de crédito bancário concedido a estudantes do ensino superior que não estejam inseridos nos programas de aplicação dos IF sob avaliação	X	Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos Banco de Portugal Inquérito às Instituições financeiras	
QA7	IF 1	% de coinvestimento que as entidades de intermediação social acrescentam à mobilização de fundos do Fundo de Inovação Social a realizar por via da gestão de Fundos de Retalho	X	Análise documental	Documentos	
QA8	IF 1	Valor das metas estabelecidas para o efeito-alavancagem	X	Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Tipologia de investidores privados-alvo	X	Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Tipologia de remunerações preferenciais e de garantias proporcionadas a investidores privados	X	Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
QA9	IF 1	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	X	Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos BSC <i>Benchmarking</i> nacional – Documentos EQUAL	
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação	X	Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos BSC <i>Benchmarking</i> nacional – Documentos EQUAL	
	IF 2	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	X	Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos KfW <i>Benchmarking</i> nacional – documentos – Estudo APDES e	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações	
					UCP		
	IF 3	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos SLC		
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos SLC		
QA10	IF 1	Existência de estudos de suporte que levaram à criação dos instrumentos	X	Análise documental	Benchmarking internacional - Documentos BSC	Indicador utilizado como base para a resposta à QA	
QA14	IF1	Número de indicadores de realização dos PO diretamente associado ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
		Número de indicadores de resultado dos PO diretamente associados ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
	IF2	Número de indicadores de realização dos PO diretamente associado ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
		Número de indicadores de resultado dos PO diretamente associados ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
	IF3	Número de indicadores de realização dos PO diretamente associado ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
		Número de indicadores de resultado dos PO diretamente associados ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
	QA16	IF 2	Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas
		IF 3	Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
QA17	IF 1	Tipo de critérios válidos para rever ou atualizar a avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		Lista de indicadores de sinalização da necessidade de revisão e atualização da avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 2	Tipo de critérios válidos para rever ou atualizar a avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Lista de indicadores de sinalização da necessidade de revisão e atualização da avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 3	Tipo de critérios válidos para rever ou atualizar a avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Lista de indicadores de sinalização da necessidade de revisão e atualização da avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
QA18	IF 1	Tipo de referenciais de razoabilidade nos desvios dos indicadores de realização e resultado dos PO associados aos IF utilizados noutros contextos	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 2	Tipo de referenciais de razoabilidade nos desvios dos indicadores de realização e resultado dos PO associados aos IF utilizados noutros contextos	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 3	Tipo de referenciais de razoabilidade nos desvios dos indicadores de realização e resultado dos PO associados aos IF utilizados noutros contextos	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	

## 2. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### 2.1. NOTA METODOLÓGICA

A resposta às questões de avaliação foi o mais possível homogeneizada, seguindo uma estrutura simples:

- Questão de avaliação;
- Entendimento (sucinto) da questão de avaliação;
- Resposta à questão de avaliação;
- Fontes de informação mobilizadas.

Dada a natureza de primeira abordagem às questões de avaliação, o potencial de desenvolvimento estará situado sobretudo na fundamentação mais aprofundada das respostas, à medida que toda a informação solicitada for rececionada e que todos os resultados dos processos de auscultação possam ser integrados no exercício de avaliação.

## 2.2. FALHAS DE MERCADO E NECESSIDADES DE INVESTIMENTO

**Questão de avaliação 1:** Existem falhas de mercado e/ou de investimento insuficiente para o qual o IF foi concebido? Essas falhas e/ou investimento insuficiente apresentam diferenciações relevantes em termos regionais e/ou setoriais? Se sim, qual o *gap* entre a oferta e a procura de financiamento e dimensão de subinvestimento identificada?

**Questão de avaliação 2:** Qual é a quantificação e o montante estimado de necessidades de investimento/financiamento para fazer face aos problemas de mercado anteriormente identificados?

### **Entendimento das questões de avaliação**

A equipa de avaliação entendeu que, dada a articulação existente entre as questões 1 e 2 seria desejável abordá-las conjuntamente. A quantificação da falha de mercado exige a consideração de pressupostos assumidos na estimação das necessidades de investimento/financiamento, pelo que no entender da AEA faz mais sentido uma abordagem conjunta.

No que respeita à falha de mercado, a equipa de avaliação considerou esta questão no quadro de uma adaptação do conceito de falha de mercado aos domínios de intervenção social sujeitos a mobilização de IF, distinguindo, por razões aduzidas e demonstradas em sede metodológica, entre o tema do IF FIS e os IF associados aos domínios do microempreendedorismo e do apoio a estudantes do ensino superior, tendo em conta que os conceitos de empreendedorismo social e de inovação social assim o justificam.

O primeiro passo para a possível quantificação da falha de mercado consistiu na identificação da procura social inerente a cada um dos três tipos de IF sob avaliação. De acordo com a nossa nota metodológica anteriormente explicitada, o conjunto de necessidades sociais que definem a procura social do IF para a qual se avalia se existe ou não oferta de mercado constitui o centro de gravidade de todo o método.

O racional assumido pela AEA foi o seguinte:

- Em matéria de inovação social, a procura social resulta essencialmente de dois campos: o da reorganização e maior eficiência do universo de entidades da economia social e o da dinâmica de empreendedorismo social que responde a necessidades não tipificadas na política pública;
- Em matéria de microempreendedorismo, o racional de programação dos POR que integram a utilização de IF neste domínio aponta essencialmente para o microempreendedorismo de necessidade e sobretudo para a relevância do microempreendedorismo em termos da sua resposta a problemas específicos de desemprego como são os jovens e os desempregados de longa duração. O facto de se tratar de um instrumento que serve também a dinamização da economia local e do tecido empresarial de proximidade inserido em processos de valorização de recursos endógenos não significa que a resposta local e de proximidade ao desemprego não possa ser considerada a fonte principal de procura social. Mesmo que o microempreendedorismo assuma o estatuto de resposta marginal ao problema do desemprego que como é conhecido depende em Portugal do processo de crescimento económico, a AEA utilizou a redução realista do desemprego como a solução mais credível para a quantificação da necessidade em função da comparação com alternativas possíveis. Os aspetos de valorização económica de recursos endógenos e de dinamização de proximidade de economias locais não reuniriam as mesmas condições de operacionalidade de cálculo, pelo que o foco na redução do desemprego e a constatação que o microempreendedorismo tem um contributo relativamente marginal para esse objetivo não são incompatíveis entre si, antes resultam de uma avaliação operacional das condições de estimação da procura social associada. A

criação de emprego de proximidade tem um alcance que está para além da redução do desemprego, mas partir da incidência local deste último pareceu à AEA uma opção credível pela comparabilidade de situações que permite integrar; para além disso, o facto da experiência mais relevante de aplicação passada de IF nesta matéria respeitar a instrumentos de política dessa natureza (Microinvest e Invest +) tendeu a reforçar essa opção;

- No que respeita aos créditos a estudantes do ensino superior, a procura social prende-se inequivocamente com as necessidades de aumento da taxa de participação no ensino superior para fazer face às metas Europas 2020 assumidas pelo governo português no Acordo de Parceria Portugal 2020 e vertidas nos diferentes PO.

Definidos os quantitativos da procura social atrás referida (e os montantes realistas de investimento que é necessário mobilizar para a satisfazer), o segundo passo para a determinação das falhas de mercado consistiu na identificação de IF existentes no mercado (induzidos ou não por instrumentos de política pública) para fazer face a essa procura. A dimensão qualitativa da influência exercida pelos instrumentos de política pública é crucial ser sublinhada. Assim se explica, no caso da inovação social, a ausência de instrumentos de política pública nessa matéria ser responsável pela inexistência de respostas credíveis por parte do sistema bancário e financeiro. Já no caso do microempreendedorismo e dos apoios de crédito a estudantes do ensino superior, a existência passada de instrumentos de política pública coexiste com a presença de IF para além dos associados à execução das políticas públicas. Acresce, em termos qualitativos, que a natureza dos públicos e das problemáticas sociais envolvidas nas necessidades sociais associadas são por si só fonte de existência de falhas de mercado, na medida em que tais particularidades são de acomodação difícil por parte dos produtos mais tradicionais do sistema bancário e financeiro.

Com esta abordagem, respeita-se o princípio essencial de que não é a falha global da política pública que estará aqui em causa, mas as falhas de mercado inerentes à mobilização de IF para a concretização dos instrumentos de política pública sob avaliação e a quantificação das respetivas necessidades de investimento/financiamento. Sem deixar de reconhecer que os instrumentos de política pública tendem a exercer um efeito pioneiro na sensibilização dos sistemas bancário e financeiro.

### ***Resposta às questões de avaliação***

#### **Fundo de Inovação Social**

As sucessivas reuniões de trabalho realizadas entre a equipa de avaliação e a estrutura de missão ao Portugal Inovação Social (EMPIS) permitiram estabilizar o quadro de referência para avaliação das falhas de mercado que justificam a constituição e futura aplicação do FIS na programação 2014-2020.

O mercado em questão é composto pelo que o Portugal Inovação Social designa de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES), o que pressupõe a estabilização dos conceitos de inovação e de empreendedorismo social (ver quadro metodológico apresentado no capítulo anterior). O empreendedorismo social abrange projetos em que a criação de valor para a sociedade (externalidades positivas) constitui a sua matriz fundamental e a inovação social abrange modalidades de inovação produto, serviço, processo e organizacionais, sempre numa dimensão relativa, isto é aferida ao estado da arte do país nestas matérias e rejeitando apoios a infraestruturas físicas e a operações já tipificadas nas políticas públicas sociais. Num quadro de referência marcado pela matriz das iniciativas e não de entidades, o mercado do empreendedorismo e da inovação social é protagonizado seja pelas organizações da economia social, seja por empreendedores com missão social claramente assumida. É também importante realçar que o empreendedorismo e a inovação objeto de intervenção do FIS mantêm com a inovação empresarial comercial (definida pelos contributos pioneiros e seminais de Schumpeter) uma analogia clara: as organizações da economia social estão para as empresas existentes que realizam inovações no seu interior, assim como os empreendedores sociais estão para os projetos empresariais de “*start-up*” que renovam permanentemente a partir de fora a economia.

Em resumo, o FIS tem sob a sua alçada potencial dois conjuntos de iniciativas, em relação aos quais a falha de mercado em termos de IF deve ser estimada:

- **Projetos de inovação nas organizações da economia social já existentes**, visando a oferta de novos produtos e serviços à comunidade não tipificados nas políticas sociais, a introdução de novos processos que conduzam a melhorias de eficiência e sustentabilidade financeira e melhorias organizacionais designadamente a capacidade de medição de impactos da atividade que desenvolvem;
- **Projetos de empreendedorismo social e inovador**, assumidos como os *start-up's* de uma economia social rejuvenescida e gerando externalidades em domínios correspondentes a novas necessidades não respondidas pelo tecido institucional existente; no caso do empreendedorismo social, estão em causa essencialmente os apoios às fases do ciclo de produto da modelação e do crescimento do projeto, embora o FIS se articule com o interesse da política pública e do mercado pela fase de incubação de projetos de empreendedorismo social, tendo presente, por exemplo, que outros instrumentos de política pública poderão focar-se na fase de investimento no crescimento, assumindo o FIS o propósito de se constituir em sistema de *pipeline* com esses outros instrumentos.

Esta diferenciação é relevante pois vai corresponder grosso modo à intervenção diferenciada do fundo grossista FIS, que será organizado segundo um modelo de “*separate block of funds*”: o primeiro, corporizado num **Fundo de Crédito para Instituições Bancárias**, destinado a apoiar inovação em organizações da economia social, numa base de “x” recursos disponibilizados a taxa de juro de 0% pelo FIS que corresponderão à utilização “x” recursos pela entidade bancária; o segundo, materializado num **Fundo de Empreendedorismo Social** destinado a apoiar projetos *start-up* de empreendedorismo social com mobilização de instrumentos financeiros de *semi-equity*, do tipo *Revenue Participation Certificates* (RPC), neste caso com “2x” recursos de FIS equivalentes a “x” da entidade privada que integra o fundo, a qual absorverá a totalidade da percentagem sobre o aumento de receitas dos projetos.

Neste contexto, a equipa de avaliação constatou que a aplicação do FIS trabalhou com uma evidência de existência de falha de mercado para cuja minimização se entende que a intervenção do FIS será necessária que é qualitativamente identificada por cinco tipos de insuficiências:

- As organizações da economia social apresentam-se globalmente muito fracamente capitalizadas, com avultadas necessidades de financiamento, com crescentes exigências de capital circulante para fazer face a novas intervenções e sem recursos para uma lógica de crescimento organizacional;
- O financiamento bancário normal não responde às necessidades das IIES em matéria de risco (a banca tem uma perceção de riscos elevados nestes projetos e dificilmente pode contar com garantias reais), de retorno (há uma desproporção entre os custos de transação do envolvimento neste tipo de projetos e o potencial de retorno com que pode contar) e de impacto (normalmente a banca não reconhece nestes projetos a existência de externalidades sociais que são a razão de existência do projeto);
- Financiador e promotor de IIES têm perspetivas antagónicas sobre a maturidade desejável do apoio (são necessárias maturidades mais longas que a banca não está disposta a conceder);
- Em ambiente de apoios a fundo perdido, escasseiam estruturas de intermediação com potencial de disseminação de competências de gestão entre os promotores de IIES;
- O naipe de financiadores é muito pouco diversificado e o financiamento filantrópico é em regra fragmentado e está focado em projetos de curto prazo, com visibilidade rápida, que são incompatíveis com a natureza das IIES.

A declinação dos fatores reveladores da falha de mercado que presidem à preparação da futura aplicação do FIS, que correspondem grosso modo, ao entendimento da AEA sobre esta matéria e que por isso são por ela validados não é compatível, assim configurada, com a quantificação de um valor para a falha de mercado que justifica a aplicação futura do fundo grossista. Para o fazer, a AEA analisa o *gap* de financiamento existente para simultaneamente

apoiar as organizações da economia social a promover projetos de inovação que melhorem a sua performance de eficiência, organizacional e de sustentabilidade e as iniciativas *start-up* de empreendedorismo e inovação social, apoio financeiro em condições de maturidade, de remuneração do risco e de compreensão das externalidades sociais associáveis a este tipo de iniciativas.

### **Como estimar as necessidades de financiamento de investimento-inovação associadas às organizações da economia social?**

Embora com informação datada de 2010, a Conta Satélite da Economia Social (INE,2010) constitui o instrumento mais apropriado. Consideramos para isso um cenário A que abrange todas as OES integradas nessa conta e um cenário B que contempla apenas as OES de menor produtividade (produtividade aparente do emprego, VAB/Emprego), Misericórdias e Associações e outras OES com VAB/Emprego de, respetivamente, 16,0 e de 15,6.

Não está disponível qualquer estimativa do estado da arte em matéria de necessidades de aumento de eficiência e de reorganização das empresas da economia social já implantadas. Assim, a AEA utiliza como critério para a estimativa dessas necessidades de investimento-inovação uma percentagem do valor do VAB, neste caso 10%, Ainda que as empresas da economia social não tenham como prioridade a procura excessiva do lucro, dando prioridade ao impacto social gerado, apresentam preocupações ao nível da eficácia e eficiência de recursos e dos serviços prestados, logo a escolha do VAB como critério base para a estimar as necessidades de financiamento de investimento inovação associadas às organizações da economia social.

De acordo com a estimativa realizada pelo LIS, as necessidades líquidas de financiamento anual das OES são avaliadas em cerca de 750 milhões de euros. Ora, nem todas essas necessidades de financiamento respeitarão a questões de eficiência e de reorganização interna. Pressupondo por simplificação que 50% dessas necessidades poderiam ser remetidas para os níveis de eficiência e organização, o valor anual encontrado é compatível com a estimativa da AEA que consta da tabela seguinte:

**Tabela 6 - Estimativa de necessidades de investimento-inovação em OES**

CENÁRIO	VAB de referência 2010 (milhões de €)	Investimento-inovação (10% do VAB)	Investimento inovação (5% do VAB)
A (todas as OES)	4.262.6	426.26	213.13
B (Misericórdias e Associações e outras OES)	2.822.4	282,24	141,12

Unid: Milhões de euros

Fonte: Conta Satélite da Economia Social, INE

Considerando os fatores geradores de falha de mercado atrás mencionados, verifica-se que para responder às necessidades de investimento em inovação em OES não existem no mercado instrumentos financeiros adequados para responder a essas necessidades e características inerentes destas entidades, o que explica o *gap* de financiamento existente. A falha de mercado existente é notória mesmo considerando as menores percentagens em relação VAB, podendo admitir-se que as necessidades de financiamento se situam entre os 141,12 e os 426,26 milhões de euros.

A estimativa do LIS baseada no pressuposto de alocação à economia social de uma percentagem dos ativos de um conjunto de entidades potencialmente interveniente na oferta de recursos à inovação social não analisa propriamente a oferta de mercado existente.

### **Como estimar as necessidades de financiamento de iniciativas start-up de empreendedorismo e inovação social?**

O ponto de partida não pode deixar de ser os resultados do mapeamento de iniciativas inovação e de empreendedorismo social (MIES) já realizados para as regiões Norte, Centro e

Alentejo. O mapeamento realizado permite identificar entre as IIES analisadas as que podem realisticamente (em função dos parâmetros assumidos pelo modelo do MIES) aspirar a uma fase de modelação e crescimento do projeto:

**Tabela 7 – Estimativa de start-up's de IIES – Regiões Norte, Centro e Alentejo**

Iniciativas de Empreendedorismo e Inovação Social (IIES)	Norte	Centro	Alentejo	Total
Start-up's no terreno	639	786	716	2.141
IIES com potencial médio de inovação e crescimento	201	140	119	460
IIES com potencial elevado de crescimento	57	48	29	134

Fonte: MIES

O MIES ainda não dispõe de resultados disponíveis para as regiões de Lisboa e Algarve, tendo nesta última região recolhido apenas uma pequena amostra de iniciativas. Contudo disponibilizou à equipa de avaliação uma estimativa das iniciativas de empreendedorismo social que prevê encontrar no terreno, que se apresentam na tabela seguinte.

**Tabela 8 – Estimativa de start-up's de IIES para todo o país**

Iniciativas de Empreendedorismo e Inovação Social (IIES)	Norte	Centro	Alentejo	Lisboa	Algarve	Total
Start-up's no terreno	639	786	716	1.700	113	3.954
IIES com potencial médio de inovação e crescimento	201	140	119	456	39	955
IIES com potencial elevado de crescimento	57	48	29	76	10	220

Fonte: MIES

Resta agora associar aos valores dos *start-up's* atrás estimados um valor médio de investimento.

A medida 2.2. do EQUAL apoiou projetos de valorização do espírito empresarial e reforço da economia social, que nos parece ser o domínio de intervenção daquele programa que mais se aproxima dos *start-up's* de IIES. A ação 2 incidia na execução propriamente dita dos projetos, pelo que os valores médios de investimento aí apresentados poderiam ser apontados como uma *proxy* da variável que procuramos estimar. O valor médio desses projetos foi de 538.204 €. A equipa de avaliação confrontou o MIES com este valor e segundo este último testemunho um valor credível de projeto de crescimento e disseminação poderá oscilar entre os 100.000 e os 150.000 €. Face a esta informação, a equipa de avaliação considerou o valor de 130.000 € para valor de investimento médio. Recordar-se que estes valores fornecidos pelo MIES pressupõem que os referidos projetos foram já objeto de apoio inicial em matéria de capital semente ou de apoios a fundo perdido. Dada a diversidade de iniciativas que poderão ser acolhidas pelo FIS, nomeadamente em termos de dimensão ou intervenções que possam ter várias fases de financiamento durante o seu ciclo de vida, a equipa de avaliação optou por considerar um valor de investimento situado entre os 130.000€ e os 500.000€, atendendo quer à larga experiência de terreno da equipa do MIES, quer à experiência da execução dos projetos EQUAL.

Nestes termos, as necessidades de investimento estimadas em *start-up's* (com potencial médio e potencial elevado) de crescimento de IIES são as que constam da tabela seguinte:

**Tabela 9 – Estimativa de necessidades de investimento em start-up's de IIES**

<b>Necessidades de investimento de Iniciativas de Empreendedorismo e Inovação Social (IIES)</b>	<b>Norte</b>	<b>Centro</b>	<b>Alentejo</b>	<b>Lisboa</b>	<b>Algarve</b>	<b>Total</b>
IIES com potencial médio de inovação e crescimento	26.130 – 100.500	18.200 – 70.000	15.470 – 59.500	59.280 – 228.000	5.070 – 19.500	124.150 – 477.500
IIES com potencial elevado de crescimento	7.410 – 28.500	6.240 – 24.000	3.770 – 14.500	9.880 – 38.000	1.300 – 5.000	28.600 – 110.000

Unid: Milhares de euros

Fonte: MIES

Parece-nos realista considerar para o efeito de estimação de necessidades de investimento quer as IIES com elevado potencial de crescimento, quer as IIES com médio potencial de crescimento, na medida em que existem poucas alternativas de mercado para estes projetos com necessidades de investimento para o crescimento. Conclui-se assim, que as necessidades de investimento em *start up's* de IIES se situam num intervalo entre os 152.750 e os 587.500 milhares de euros.

A abordagem à questão do *gap* de financiamento não pode deixar de integrar a opção assumida pela gestão do FIS de alocar ao Fundo de Empreendedorismo Social (FES) fundos de *semi-equity*, rejeitando a aplicação de IF instrumentos de dívida. Assim sendo, a falha de mercado é mais pronunciada para esta modalidade de IF. Não há de facto informação disponível credível que evidencia a existência do mercado de *business angels*<sup>10</sup> na oferta de instrumentos de *semi-equity* a IIES. Esta conclusão leva a AEA a considerar que a criação do FES como bloco separado do FIS corresponde a uma clara falha de mercado, podendo associar-se a criação do Fundo a um início de criação de intermediação financeira nesse mercado.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

A estimação da existência de falha de mercado em matéria de IF para os apoios ao microempreendedorismo e à criação do próprio emprego passa essencialmente pela estimativa da procura social de apoios ao microempreendedorismo e à criação do próprio emprego e pela análise da resposta que os instrumentos financeiros têm assegurado a essa procura social. A estimação da procura social de apoios nesta matéria é realizada com base numa percentagem considerada credível de redução do desemprego por esta via (pressuposto de 5% de ativação), conhecida que é a elevada propensão do desemprego ser reduzido em Portugal pelo processo de crescimento económico e a tendência para que este tipo de políticas ativas de emprego tenha um contributo relativamente residual para esse efeito. É conhecido ainda que o mercado de instrumentos financeiros, essencialmente instrumentos de dívida (empréstimos com juros bonificados e recurso ao sistema de garantia mútua por parte das entidades bancárias aderentes), envolvidos no microempreendedorismo e na criação do próprio emprego, é fortemente influenciado pelos instrumentos de política pública mais disseminados geridos pelo IEFP, Microinvest e Invest +. Para além da participação neste tipo de instrumentos de política pública, alguma banca desenvolve por questões de responsabilidade social processos de apoio a microcrédito, o que esgota praticamente a intervenção do sistema bancário na resposta a esta procura social.

<sup>10</sup> Ver entre outros Revista Invest, Business Angels e o Portugal 2020 por Francisco Banha: <http://www.revistainvest.pt/pt/Business-Angels-e-o-Portugal-2020---por-Francisco-Banha/A992>; Gesventure: Business Angels e Financiamento Early Stage - [http://www.empreender.aip.pt/irj/go/km/docs/site-manager/www\\_empreender\\_aip\\_pt/conteudos/pt/centrodocumentacao/Centro%20de%20Documenta%C3%A7%C3%A3o/Apresenta%C3%A7%C3%B5es%20Road-Show%202011/Castelo%20Branco\\_Apoios%20e%20Incentivos/BusinessAngels%20e%20Financiamento\\_Albino%20Freire.pdf](http://www.empreender.aip.pt/irj/go/km/docs/site-manager/www_empreender_aip_pt/conteudos/pt/centrodocumentacao/Centro%20de%20Documenta%C3%A7%C3%A3o/Apresenta%C3%A7%C3%B5es%20Road-Show%202011/Castelo%20Branco_Apoios%20e%20Incentivos/BusinessAngels%20e%20Financiamento_Albino%20Freire.pdf)

A estimativa de investimento necessário para viabilizar um contributo credível e realista do microempreendedorismo e criação do próprio emprego para a redução do desemprego, relacionado ou não com projetos de desenvolvimento local e valorização de recursos endógenos, oscila, em função da utilização dos dados do desemprego registado (IEFP) e inquirido (INE), entre respetivamente entre 685 e 763 milhões de euros, segundo especificação que consta da tabela da página seguinte.

Como pressupostos do cálculo, podemos considerar que o mercado de IF nesta matéria está fundamentalmente articulado com os instrumentos de política pública Microinvest e Invest + e que não está disponível (por não resposta das instituições bancárias inquiridas) uma medida rigorosa do microcrédito concedido pela banca fora dos referidos instrumentos.

**Tabela 11 - Défice de Investimento de 2015 a 2023 em matéria de microempreendedorismo e criação do próprio emprego**

Região NUT II	Dados	Investimento e Fundo médio por apoio, no período de 2007 a 2014 (QREN)	Desempregados a ativar em 2023 (a considerar como média anual de 2015 a 2023) com os apoios previstos		Necessidades de investimento de 2015 a 2023 (9 anos)		Investimento aprovado nos domínios do QREN: Empreendedorismo e transição para a vida ativa (*) e instrumentos de engenharia financeira, de 2007 a 2014 (jun)	Défice investimento/apoio face ao histórico dos últimos 7 anos	
			Atendendo aos dados IEFP	Atendendo aos dados INE-IE	Atendendo aos dados IEFP	Atendendo aos dados INE-IE		Atendendo aos dados IEFP	Atendendo aos dados INE-IE
Norte	Investimento Elegível Aprovado (€)	3.508	8.602	7.549	271.582.344	238.337.028	92.511.541	179.070.803	145.825.487
Centro		7.196	2.598	4.197	168.256.872	271.814.508	94.948.234	73.308.638	176.866.274
Lisboa		123	7.070	7.856	7.826.490	8.696.592	2.298.023	5.528.467	6.398.569
Alentejo		11.759	809	1.597	85.617.279	169.012.107	53.963.115	31.654.164	115.048.992
Algarve		219	1.396	1.596	2.751.516	3.145.716	633.938	2.117.578	2.511.778
Total		3.720	20.475	22.795	685.503.000	763.176.600	244.354.851	441.148.149	518.821.749

Unid: Euros

Fonte: QREN, IEFP, INE-IE e Equipa de Avaliação

Assim sendo, as necessidades estimadas de investimento excedem claramente o financiamento mobilizado no âmbito dos instrumentos de política pública Microinvest e Invest +, que em conjunto ascenderam no último período de programação a cerca de 100 milhões de € (15 + 85 milhões de €, respetivamente).

Mesmo admitindo a hipótese irrealista da banca poder acrescentar um igual montante de financiamento não protocolado com os instrumentos de política pública, a existência de uma falha de mercado de financiamento é clara. Mas o que importa salientar é que a falha de mercado não é apenas quantitativa, é também qualitativa. Os instrumentos de financiamento (de dívida ou de capital) que existem no mercado para apoiar projetos de investimento de pequena dimensão estão claramente orientados para a vertente dos “*start-up’s* tecnológicos” que não constituem propriamente o grosso das intenções de investimento criadoras de emprego de proximidade, na qual o combate ao desemprego de jovens ou de desempregados de longa duração seja combinado com abordagens locais de valorização de recursos endógenos e de dinamização do investimento local. Além disso, não estão rotinados para exercer o tipo de intermediação necessária com este tipo de públicos. Todas as entidades bancárias que prestaram testemunhos qualitativos no processo de avaliação foram unânimes em considerar que a participação no processo de intermediação de candidaturas de entidades especializadas de base local e protocoladas para o efeito seria considerada pelas instituições bancárias um contributo precioso para reduzir os elevados custos de transação do processo face aos valores de crédito envolvido.

A AEA concluiu ainda que para limiares de investimento abaixo dos limites mínimos de acesso aos apoios ao empreendedorismo veiculados pelo POCI existe falha de instrumentos de financiamento para projetos que excedam os valores tipificados para os projetos de microcrédito.

Um último alerta deve ser colocado quanto à demonstração realizada da existência de uma falha de mercado. A avaliação realizada teve em conta que, até ao momento (veja-se a programação QREN 2007-2013), os apoios ao microempreendedorismo e à criação do próprio emprego tiveram sempre associados IF, neste caso de dívida com recurso ao sistema de garantia mútua por parte das entidades bancárias aderentes. Assim, embora se pretenda que a resposta a esta questão de avaliação não dependa da programação realizada, não pode ignorar-se que as AG dos PO Regionais ao contemplarem uma intervenção relevante de apoios não reembolsáveis acabam por influenciar a existência da falha de mercado, na medida em que programam apoios que são concorrenciais com a mobilização de IF. É uma questão que desenvolveremos na questão de avaliação nº 11 que se articula com a programação proposta e que diz respeito à estratégia de mobilização de IF.

Em conclusão, ignorando este último facto, a existência de falha de mercado na mobilização de IF para os apoios ao microempreendedorismo e à criação do próprio emprego é quantitativa e qualitativamente clara.

### **Crédito a estudantes do ensino superior**

No que se refere ao crédito a estudantes do ensino superior, a equipa de avaliação considerou como procura potencial, deste tipo de instrumento financeiro, os alunos inscritos no ensino superior nos últimos 7 anos e, confrontou estes potenciais beneficiários com o número de empréstimos concedidos nesse mesmo período temporal. O confronto destas duas variáveis permitiu concluir que o número médio de inscritos no ensino superior, no período 2007-2014, se situou nos 377.502 alunos e que foram concedidos 20.227 empréstimos. Ou seja, concluiu-se que apenas 0,77% dos alunos inscritos no ensino superior recorreram ao instrumento financeiro crédito. Para apurar as necessidades de investimento/financiamento foram assumidos os seguintes pressupostos:

- i) Estimou-se o número de estudantes inscritos no ensino superior em 2023, prevendo um crescimento de cerca de 1%, prevendo assim 385.000 de alunos inscritos;
- ii) Foram traçados dois cenários, tendo por base um crescimento da proporção dos empréstimos a estudantes do ensino superior de 2% (cenário A) e de 2,5% (cenário B), o que prevê a concessão de 7.700 e 9.625 empréstimos, respetivamente;
- iii) Tomou-se por base o valor de empréstimos a estudantes do ensino superior concedido nos últimos 7 anos (232.382.438€) e chegou-se ao valor anual de empréstimos concedidos de 33.197.491€;
- iv) Assumiu-se que a duração média de empréstimos é de 5 anos e obteve-se que o valor médio anual dos empréstimos concedidos por ano letivo é de 6.639.438€;
- v) Fez-se uma estimativa do investimento por aluno que as famílias que solicitam apoio de crédito realizam, considerando-se assim 2.297€

Através dos pressupostos traçados, pode concluir-se que em 2023, tomando por base o cenário A o valor dos empréstimos concedidos terão um valor total de 17.690.012€ e considerando o cenário B ascenderão aos 22.112.515€.

**Tabela 12 - Quadro síntese da metodologia de estimação da falha de mercado e dos défices de investimento /financiamento associados**

Variação do nº de inscritos no ensino superior (2007 a 2014)	(-) 4529
<b>Média anual de inscritos no ensino superior (2007 a 2014)</b>	<b>377.502</b>
<b>Empréstimos a EES durante os últimos 7 anos</b>	<b>20.227</b>
Empréstimos a EES por ano (média dos últimos 7 anos)	2.890
Empréstimos a EES previstos até 2023 (durante 9 anos)	26.010
<b>Proporção de empréstimos concedidos face aos alunos inscritos no ensino superior (= 2.890/377.502)</b>	<b>0,77(%)</b>
<b>Assumindo para 2023 que:</b>	
<b>Nº inscritos</b>	<b>385.000</b>
<b>A proporção de empréstimos face aos alunos inscritos no ES</b>	<b>Cenário A: 2%</b>
	<b>Cenário B: 2,50%</b>
<b>Nº previsto de EES, em 2023</b>	<b>Cenário A: 7.700</b>
	<b>Cenário B: 9.625</b>
Valor total contratado em Empréstimos a EES durante os últimos 7 anos	232.382.438 €
Valor total contratado em Empréstimos a EES por ano (média dos últimos 7 anos)	33.197.491 €
Valor médio anual dos empréstimos concedidos (por ano letivo, assumindo a duração média de empréstimo de 5 anos)	6.639.498 €
Número total de Empréstimos a EES por ano (média dos últimos 7 anos)	2.890
Valor de empréstimo médio/ano por aluno*	2.297 €
Valor contratado previsto em Empréstimos a EES em 2023:	
<b>Cenário A: 7.700 EES * 2.297 €</b>	<b>17.690.012 €</b>
<b>Cenário B: 9.625 EES * 2.297 €</b>	<b>22.112.515 €</b>

Nota (\*) – Este valor é por nós considerado uma estimativa do investimento por aluno que as famílias que solicitam apoio de crédito realizam e está relativamente próximo da despesa média que as famílias portuguesas realizam por aluno no ensino superior publicada pelo INE (última publicação em 2010-2011) de 1.835 €

Pela análise do histórico da concessão de empréstimos a estudantes do ensino superior verificou-se que a região Norte foi aquela que concentrou um maior número destes empréstimos nos últimos 7 anos – 32% do total. Assim, mantendo esta distribuição foi ensaiada uma regionalização, por NUT II, chegando-se à conclusão que a necessidade de investimento/financiamento anual se situa na ordem dos 5.784.634€, no caso do cenário A (7.700 EES) e dos 7.230.792€, atendendo ao cenário B (9.625 EES).

**Tabela 13 - Distribuição relativa regional dos empréstimos a EES (%)**

	<b>Número de Empréstimos a EES durante os últimos 7 anos</b>
<b>Portugal</b>	<b>20.227</b>
Norte	32,7%
Centro	21,0%
Alentejo	15,7%
Lisboa	20,3%
Algarve	4,6%
RAA	1,7%
RAM	3,3%
Não especificado	0,7%

Unid: Euros

Fonte: DGES

**Tabela 14 -Regionalização do Número de Empréstimos a EES e do investimento anual**

<b>Nº previsto de EES, em 2023</b>	<b>Hipótese EES 7.700</b>	<b>Hipótese 9.625 EES</b>
Norte	2.518	3.147
Centro	1.617	2.021
Alentejo	1.209	1.511
RAA	131	164
<b>Necessidades de investimento anual</b>		
Norte	5.784.634	7.230.792
Centro	3.714.903	4.643.628
Alentejo	2.777.332	3.471.665
RAAçores	300.730	375.913

Unid: Euros

Em linha com a concentração do número de empréstimos, a região Norte é aquela que concentra o maior volume de crédito contratado em empréstimos a EES, representando 33,1% do total com um valor total de 76.918.587€ nos últimos 7 anos. Ou seja, esta região contratou cerca de 10.988.370€ por ano, o que daria um valor médio anual dos empréstimos concedidos, por ano letivo e assumindo uma duração média de empréstimo de 5 anos, de 2.197.674€.

**Tabela 15 - Distribuição relativa regional do valor total contratado em empréstimos a EES (%)**

<b>Valor total contratado em Empréstimos a EES durante os últimos 7 anos</b>	<b>232.382.438 €</b>
<b>Norte</b>	<b>33,1%</b>
<b>Centro</b>	<b>20,9%</b>
<b>Alentejo</b>	<b>15,7%</b>
Lisboa	19,2%
Algarve	4,7%
RAA	2,1%
RAM	3,8%
Não especificado	0,6%

Fonte: DGES

**Tabela 10 -Regionalização dos valores em Empréstimos a EES durante os últimos 7 anos**

	Valor total contratado em empréstimos a EES	Valor total contratado em Empréstimos a EES por ano (média dos últimos 7 anos)	Valor médio anual dos empréstimos concedidos (por ano letivo, assumindo a duração média de empréstimo de 5 anos)
Norte	76.918.587	10.988.370	<b>2.197.674</b>
Centro	48.567.930	6.938.276	<b>1.387.655</b>
Alentejo	36.484.043	5.212.006	<b>1.042.401</b>
RAA	4.880.031	697.147	<b>139.429</b>

Unid: Euros

Através dos dados apresentados, pode concluir-se que perante os dois cenários de necessidades de investimento anual existe a nível nacional um défice de investimento em apoios aos EES entre os 11.050.514€ e os 15.473.017€, conforme apresenta a tabela seguinte

**Tabela 11 - Estimativa regional do défice de investimento em apoios aos EES**

		Hipótese 7.700 EES	Hipótese 9.625 EES
<b>Necessidades de investimento anual (1)</b>	Portugal	17.690.012	22.112.515
	Norte	5.784.634	7.230.792
	Centro	3.714.903	4.643.628
	Alentejo	2.777.332	3.471.665
	RAAçores	300.730	375.913
<b>Défice anual face ao histórico dos últimos 7 anos - (1) - Valor médio anual dos empréstimos concedidos (por ano letivo, assumindo a duração média de empréstimo de 5 anos) (6.639.498€, PT)</b>	Portugal	<b>11.050.514</b>	<b>15.473.017</b>
	Norte	<b>3.586.960</b>	<b>5.033.118</b>
	Centro	<b>2.327.247</b>	<b>3.255.973</b>
	Alentejo	<b>1.734.931</b>	<b>2.429.264</b>
	RAAçores	<b>161.301</b>	<b>236.483</b>

Unidade: Euros

A questão final a colocar é se há falha de mercado na colmatação do défice de investimento em apoios a EES que consta da nossa estimação. Os pressupostos de frequência de ensino superior considerados para o efeito e a percentagem de alunos recetivos aos apoios sob a forma de créditos fornecidos por entidades bancárias aderentes são equilibrados e não apontam para valores irrealistas. Se admitirmos que a intervenção do sistema bancário neste tipo de financiamento se esgota nestas modalidades protocoladas então a existência de falha de mercado é clara. Mas pode questionar-se se não há no mercado crédito bancário para além do regime protocolado que envolve o recurso ao sistema de garantia mútua. Não existe informação oficial credível sobre o montante de crédito bancário concedido a estudantes do ensino superior. A inquirição à banca não permitiu colmatar esta falha de informação oficial. Os testemunhos qualitativos fornecidos pelas entidades bancárias apontam para dois aspetos: o produto bancário em si não é muito atrativo, quando comparado com produtos focados em licenciados; a banca começa a ajuizar criticamente as comissões e custos do sistema de garantia. Considerando estes elementos e tendo em conta que apenas uma instituição bancária no mercado tem na sua responsabilidade social a questão do ensino superior, consideramos que existe falha de mercado, na medida em que o crédito bancário a estudantes não protocolado não será suficientemente representativo para colmatar os défices de investimento atrás assinalados de 11.050.514 e de 15.473.017 euros.

Mas há elementos qualitativos adicionais que vão no sentido de reforçar o argumento da AEA de que existe falha de mercado:

- O testemunho da SPGM vai no sentido de que é uma linha que anualmente esgota”, evidência relevante para justificar a existência de uma falha de mercado;

- Embora se registre o decréscimo da taxa de retorno da formação superior para alguns cursos, globalmente ela é ainda elevada, o que aponta para que as famílias, apesar da demografia, continuem a alimentar a procura de formação superior;
- O facto de uma parte dos beneficiários de empréstimos (cerca de um terço) beneficiar simultaneamente de bolsas (apoios não reembolsáveis) significa que o recurso aos apoios de crédito exerce também uma função social junto das famílias; o crédito bancário pode constituir um complemento de rendimento familiar para fazer face às consequências penalizadoras desse rendimento que a deterioração das condições económicas e sociais do país provocou nos anos do ajustamento macroeconómico.
- O aumento da taxa de participação no ensino superior constitui em si próprio um objetivo de política pública de grande alcance para uma boa concretização dos objetivos do Portugal 2020, o que contribuirá para reduzir o impacto das questões demográficas na procura de ensino superior.

A AEA não deixou de registar a existência de elementos que podem contrariar estes argumentos qualitativos:

- O cumprimento da meta relativa à taxa de participação no ensino superior enfrentará futuramente dificuldades de concretização, sobretudo devido a questões demográficas;
- O desemprego de jovens licenciados e o fenómeno de emigração de jovens licenciados pode exercer uma influência desincentivadora em famílias que investiriam em capital humano se o contexto fosse mais favorável;
- Tendo em conta ainda que uma parte do objetivo de aumento da taxa de participação no ensino superior será atingida por via dos CTeSP e dos CET, pode admitir-se que esse público tenderá a recorrer menos aos apoios de crédito ao ensino superior e ser mais recetivo à concessão de bolsas de estudo;

Combinando os argumentos qualitativos de sinal contrário quanto à estimação da falha quantitativa de mercado e tendo em conta sobretudo que as evidências de que o crédito bancário a EES não protocolado com a DGES não é muito significativo, a AEA conclui pela existência de falha de mercado e de défices de financiamento não colmatáveis pela simples atuação do mercado.

Isto não significa que, mobilizando sobretudo os resultados da análise de *benchmarking* que constam de resposta a questão de avaliação específica, a política pública não deva envolver as instituições bancárias noutros modelos de apoio financeiro a EES com intervenção mais acentuada de universidades e associações de estudantes que garantem uma maior conexão entre o apoio de crédito e o financiamento de despesas familiares e individuais diretamente relacionadas com a frequência do ensino superior.

#### **Em conclusão:**

Existem falhas de mercado para os três domínios em análise, não só quantitativas, mas também qualitativas. A situação mais inequívoca é proporcionada pela mobilização de IF na área da inovação social, para o qual o sistema bancário não está preparado para conceder financiamento tradicional e os fundos de capital de risco, nomeadamente *Business Angels*, ainda não despertaram para o potencial do setor. No âmbito do microempreendedorismo, a existência de falha é penalizada por três tipos de fatores: (i) a massa de desempregados que pode ser mobilizada tem limites, (ii) a expansão de microempresas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos enfrenta limites de escassez de capacidade empresarial nesses tecidos de proximidade, reduzindo na procura potencial de financiamento; e (iii) a decisão de consagrar uma vasta soma de recursos FSE e FEDER a subvenções não reembolsáveis neste domínio por parte das AG dos POR tenderá a reduzir a procura de financiamento e a comprometer a existência de falha de mercado. O domínio dos apoios de crédito a EES responde a uma falha de mercado, essencialmente determinada pelo facto do tipo de famílias e indivíduos que procura este tipo de créditos não encontrar no crédito mais tradicional resposta às suas necessidades.

Quanto às necessidades de investimento concluiu-se:

	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
<b>Gap de financiamento (a)</b>	Para investimento-inovação em OES 281.204.000€ Para investimento em <i>start-up's</i> de IIES entre os 152.750.000€ e os 587.500.000€	Segundo dados IEFP – 441.148.000€ Segundo dados INE – 518.821.000€	Hipótese 7.700 EES – 11.051.514€ Hipótese 9.625 EES- 15.473.017€

(a) A inexistência de informação credível sobre o financiamento bancário tradicional a projetos de inovação social, microempreendedorismo e empréstimos a EES torna praticamente impossível a distinção entre gap de investimento e de financiamento. De facto, no caso da inovação social, pode dizer-se que no que respeita a apoios a *start-up's* inovadores de empreendedorismo social não existe mercado de financiamento. No que diz respeito aos apoios a OES, existe algum mercado de financiamento mas ele não corresponde às necessidades de melhorias de eficiência e de organização para a medição de impactos que as OES revelam. No caso do micro empreendedorismo, não foi possível quantificar o crédito bancário a projetos de microcrédito não integrados no instrumento Microinvest. O mesmo se diga no que respeita aos empréstimos a EES, onde não foi possível quantificar o crédito bancário não protocolado com a DGES e recorrendo ao sistema de garantia mútua. Assim, embora os dois gaps não coincidam rigorosamente, eles são praticamente equivalentes dada a debilidade dos apoios bancários existentes não inseridos em instrumentos de política pública.

### Fontes e resultados de informação mobilizados

	Fundo de Inovação Social	Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
Análise estatística	- SPGM, dados relativos ao eixo II da linha Social Investe - Equal, Relatório de Execução final. - INE, Conta Satélite da Economia Social; - MIES, dados da publicação dos 1ºs resultados obtidos	- SGPM, Relatório e Contas 2013; - IEFP, dados do desemprego registado; - INE, Inquérito ao Emprego	- DGES, dados relativos aos empréstimos a estudantes do ensino superior; - Base de dados PORDATA (DGEEC/MEC); - INE, Inquérito às Despesas das Famílias
Entrevistas	Estrutura de Missão Portugal Inovação Social; MIES SPGM	IEFP SPGM	DGES -IEFP
Painéis de discussão	Entidades Financiadoras, Gestoras e Promotoras de IF para a área social, Lisboa, 4 de fevereiro, 2015		Associações de Estudantes, Banca e Serviços Sociais de Universidades, Lisboa, 25 de março 2015

- *Análise documental*
- *Benchmarking*

## 2.3. VALOR ACRESCENTADO, COERÊNCIA COM OUTRAS FORMAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA E AUXÍLIOS ESTATAIS

**Questão de avaliação 3:** Qual é o valor acrescentado do IF proposto (em termos quantitativos e qualitativos), comparativamente com o valor acrescentado de outras propostas alternativas?

### **Entendimento da questão de avaliação**

O que a questão de avaliação nos estimula a analisar é a razão (em termos de valor acrescentado) para terem sido selecionados os IF em avaliação e não outros e por que razão se preferiu a utilização de um IF e não de outros instrumentos de apoio, como é o caso das subvenções não reembolsáveis.

A estratégia global de resposta a esta questão de avaliação assentou predominantemente na análise das sinopses das entrevistas aos responsáveis pela conceção e programação dos diferentes PO e do Portugal Inovação Social e pela gestão no passado de IF similares (IEFP no caso do IF2 e DGES no caso do IF3) e na análise de informação documental de programação. Do ponto de vista quantitativo, mobilizou dados de execução de IF semelhantes e dados de programação do IF em causa, que submeteu a um conjunto de pressupostos.

### **Resposta às questões de avaliação**

A resposta à questão encontra-se subdividida para cada uma das três áreas em análise, especificando, sempre que possível, a análise para cada IF.

### **Fundo de Inovação Social [A1 + A2 + A3 + B1]**

#### **Dimensão quantitativa do valor acrescentado**

Considerando que o IF visa a “dinamização do mercado de financiamento de iniciativas e investimentos em inovação e empreendedorismo social (...)”<sup>11</sup> e que atualmente a política pública nacional não disponibiliza IF nem outros instrumentos de estímulo à promoção da inovação social<sup>12</sup>; considerando ainda que uma das formas de acelerar a diminuição do fosso entre as necessidades e respostas sociais existentes (para maior detalhe ver resposta à questão de avaliação 1) de forma mais eficaz e eficiente é promovendo a inovação social, pode dizer-se que é uma mais-valia introduzir um instrumento com este objetivo. No contexto desta questão explora-se a quantificação desse valor acrescentado.

No que diz respeito à componente a afetar a IF de dívida, mais concretamente ao instrumento **empréstimos**, dado que segundo a indicação do gestor do PIS estaremos perante a aplicação de condições em que os períodos de carência e os prazos de operações dos empréstimos a contratar serão generosos quando comparados com os empréstimos privados, não será expectável um **revolving effect** muito acentuado, mas que comparativamente aos instrumentos disponibilizados no passado - subvenção não reembolsável - se apresenta deste ponto de vista como mais vantajoso, dado a possibilidade reforço anual da dotação inicial, a partir dos montantes de empréstimos reembolsados o que possibilitará, naturalmente, abranger um maior volume de destinatários finais face às subvenções não reembolsáveis. A opção assumida no cálculo do *revolving effect* teve em conta que de um esquema de apoio de longo

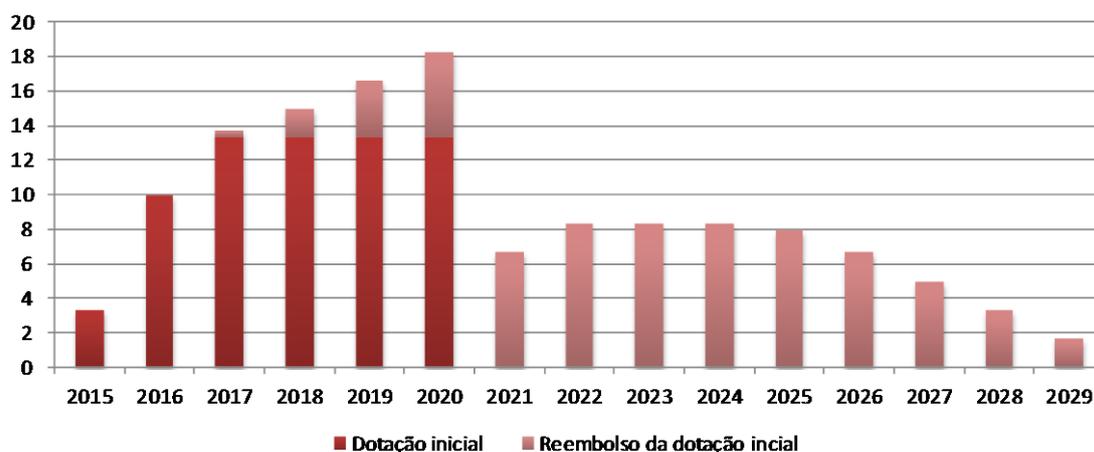
<sup>11</sup> Texto do Portugal Inovação Social, versão: julho de 2014, P.14

<sup>12</sup> O mais recente programa estruturado de apoio à inovação das práticas sociais a fim de responder melhor e de forma mais eficiente às necessidades dos públicos mais desfavorecidos foi o Programa EQUAL com execução no período 2001-2009 tendo executado cerca de 141 milhões de euros (descontando a assistência técnica) em projetos em todas as fases do processo de inovação social.

prazo que assegurará a continuidade da iniciativa após 2020. Como se pode observar no gráfico, os reembolsos prolongar-se-ão até 2029, considerando os pressupostos assumidos – quanto mais longo o período de carência e maior a maturidade dos empréstimos menor o efeito produzido dentro período de programação. Assim, para além de permitir abranger um maior volume de destinatários finais, permite dar oportunidade a que as novas gerações de organizações (referindo-nos às que irão reforçar a nova vaga de empreendedores sociais recentemente emergente) ou OES que melhorem a sua capacitação possam ser apoiadas em matéria de inovação social.

Numa simulação que a equipa da AEA realizou a partir de um conjunto de pressupostos de repartição dos montantes apresentada na resposta às questões de avaliação anterior<sup>13</sup>, com uma dotação inicial total de 67 milhões de euros, estima-se que o FIS, no período de vigência do Portugal 2020, terá uma dotação efetiva aproximada de 77 milhões de euros, ou seja, de mais 15% face à dotação inicial<sup>14</sup>.

**Gráfico 1 - Revolving effect: simulação da distribuição dos montantes de dotação do FIS no período 2015 - 2029<sup>15</sup>**



Fonte: Cálculos QP

Notas: (1) Dotação anual foi repartida em conformidade com a simulação apresentada na versão jul. 2014 do PIS; o desembolso ocorre numa única tranche com a assinatura do contrato de financiamento. (2) Período de carência de 2 anos (dado que versão jul. 2014 do PIS refere “superior a 12 meses” e que Social Investe – Eixo I possui período de carência de 2 anos); Período de reembolso do capital de 8 anos (dado que a versão jul. 2014 do PIS refere “maturidades longas entre 7 e 15 anos) e que o Social Investe – Eixo I possui um prazo de operações de 7 anos), assumindo assim um prazo de operações total de 10 anos.

Trata-se de um esquema de apoio de longo prazo que assegurará a continuidade da iniciativa após 2020. Como se pode observar no gráfico, os reembolsos prolongar-se-ão até 2029, considerando os pressupostos assumidos – quanto mais longo o período de carência e maior a maturidade dos empréstimos menos o efeito produzido dentro do período de programação. Assim, para além de permitir abranger um maior volume de destinatários finais, permite dar oportunidade a que as novas gerações de organizações (referindo-nos às que irão reforçar a nova vaga de empreendedores sociais recentemente emergente) ou OES que melhorem a sua capacitação possam ser apoiadas em matéria de inovação social.

<sup>13</sup> Relembrando:  $0,7 * 95$  milhões de euros do FIS = 67 milhões de euros a aplicar em instrumentos de dívida.

<sup>14</sup> Importaria calibrar este montante global retirando a % a afetar à dotação anual do fundo de garantia e ao pagamento de bonificações das taxas de juro de empréstimos e comissões contratuais de garantia, não sujeitos a reembolsos.

<sup>15</sup> Para maior detalhe cf. tabela detalhada em Anexos.

O mecanismo de **garantia** também poderá ter subjacente um *revolving effect*, para o qual não apresentamos cálculos pelo facto de ele só se dar à medida que o prazo das operações for sendo concluído<sup>16</sup> e nas situações em que se verificar um cumprimento dos reembolsos dos empréstimos acima do estimado à partida.

No que se refere ao montante a afetar aos **instrumentos de capitalização**<sup>17</sup>, sendo ele “destinado a apoiar projetos *start-up* de empreendedorismo social com mobilização de instrumentos financeiros de *semi-equity*, do tipo *Revenue Participation Certificates (RPC)*”<sup>18</sup> a curva descrita pelo *revolving effect* antecipava-se mais complexa pois os termos do acordo a estabelecer entre o investidor e o destinatário final, relativos ao prazo de reembolso e montante de reembolso, por norma dependem do risco percebido que estará associado à entidade e projeto a apoiar e este terá um raio de variação elevado. Porém, o modelo que está a ser desenvolvido pela equipa de gestão do PIS convencionou que o reembolso do investimento será na sua quase totalidade para retribuir o investidor e apenas uma pequena proporção (por hipótese entre 5% a 10%) será obrigatoriamente reinvestido no fundo retalhista de capitalização, mas o reforço do fundo retalhista proporcionável pelos reembolsos nunca chega a repercutir-se na dotação do *holding fund* do FIS. Assim, não parece provável que o *revolving effect* venha a ocorrer na componente de capitalização.

No que se refere ao valor acrescentado dos IF afetos a esta área de análise proporcionado pelo **efeito alavancagem**, poderá ser analisada com detalhe na resposta à questão de avaliação 7. Destaque-se o papel do mecanismo de garantia na alavancagem dos recursos públicos. A equipa de avaliação gostaria ainda de sublinhar neste ponto, que a gestão do FIS assume também que a alavancagem se possa dar - não apenas através dos mecanismos de contragarantia que é um dos mais impactantes - mas também de um coinvestimento acionado por parte das entidades gestoras dos fundos retalhista, que no caso dos instrumentos de dívida, corresponderá à disponibilização, por parte das entidades bancárias, de um montante de recursos equivalente ao disponibilizado pelo FIS e no caso do instrumento de capitalização destinado *start-up* de empreendedorismo social com “x” recursos de FIS obter-se-á um investimento adicional equivalente a 1/2x por parte da entidade que integra o fundo.

Em matéria de contribuições adicionais provenientes dos destinatários finais, dada a natureza de investimento realizados através do Fundo de Inovação Social poderá não fazer sentido solicitar contribuições privadas aos destinatários, particularmente nas operações de *quasi-equity*, na medida em que normalmente não se tratam de investimentos em ativos imobilizados.

### **Dimensão qualitativa do valor acrescentado face a outras modalidades de financiamento**

A comparação qualitativa do valor acrescentado das modalidades de IF assumidas pela intervenção futura do FIS deve ser realizada sobretudo em relação aos apoios a fundo perdido e à utilização de IF de dívida, não perdendo de vista que o Portugal Inovação Social constitui ele próprio um conjunto de instrumentos, visando obter sinergias entre a sua aplicação ao longo do tempo.

Relativamente à utilização de apoios a fundo perdido, o apoio à economia social com utilização de IF corresponde a um objetivo de transformação progressiva das OES, utilizando os instrumentos de política pública como uma oportunidade de estimular as OES a níveis mais elevados de capacitação, de organização interna, de apetrechamento técnico e humano e de proficiência na gestão. Mesmo que as subvenções não reembolsáveis possam ser complementadas com ações de capacitação, o estímulo à transformação interna é tendencialmente mais elevado quando a subvenção não reembolsável é substituída pela utilização de IF, pela responsabilização que cria no destinatário final. Nesta perspetiva, considera-se que a persistência de um modelo de apoio com subvenções não reembolsáveis

<sup>16</sup> Neste caso, considerando os pressupostos, 10 anos após a contratação - o que nos contratos realizados no primeiro ano de programação, extravasará o período de programação.

<sup>17</sup> Relembrando: 0,3 \* 95 milhões de euros do FIS = 28,5 milhões de euros a aplicar em instrumentos de capitalização.

<sup>18</sup> Conforme apresentado na resposta à questão de avaliação 1.

não assegura a evolução organizacional que se pretende atingir nas OES. A utilização de IF garante a possibilidade das melhorias de gestão serem consideradas por parte das entidades beneficiárias, assegurando uma resposta mais eficaz à equação “constrangimentos das entidades da economia social para recorrer aos instrumentos de dívida *versus* estímulo positivo à eficiência, à organização interna e à capacitação que a sua aplicação poderá suscitar”. Como é óbvio, esta avaliação comparativa não ignora que, para situações de vulnerabilidade financeira extrema das IPSS, a aplicação de apoios com mobilização de IF implicará intervenções de saneamento financeiro prévias, as quais podem incorporar aplicação seletiva de subvenções não reembolsáveis.

Não pode também ignorar-se que os testemunhos recolhidos em entrevista demonstram, no entanto, um nível de recetividade relativamente baixo à utilização de IF por parte das OES (procura). Paralelamente há que ter em conta que a forma como está a ser desenhado o modelo de governação do FIS (para maior detalhe ver resposta à questão de avaliação 13), prevê a possibilidade de envolvimento de retalhistas que extravasam os tradicionalmente existentes em Portugal - ou seja, a banca e a garantia mútua - para passar a incluir também fundações e sociedades de capital de risco. O envolvimento de organizações com maior ligação ao setor social e de organizações com maior ligação ao setor comercial, respetivamente, cruza-se com a criação de dois *separate block of funds* onde para além dos empréstimos bonificados e das garantias são consagrados instrumentos de “quase-capital”<sup>19</sup>, abrindo a possibilidade, neste último caso, das entidades de intermediação financeira apoiarem esses projetos não com base na geração de resultados-lucro, mas de obterem retorno através da geração de receitas do projeto, o que promove o maior envolvimento de investidores no acompanhamento do próprio projeto estimulando inclusive que se venham a desenvolver dinâmicas de partilha de *know-how* e *mentoring* benéficas para o desenvolvimento do projeto e capacitação e sobrevivência das organizações.

Sendo que a utilização de IF quase-capital na perspetiva explicitada anteriormente têm implicações vantajosas, há, no entanto, que contextualizar o tema, e reforçar a ideia de que o mercado de investimento social ainda não existe em Portugal e que, portanto, por essa razão o período de programação do Portugal 2020 representará naturalmente uma função de experimentação e de transição da aplicação de IF na área social, daí que pareça sensato à equipa de avaliação que o fundo de crédito possua uma maior dotação inicial do que o fundo de empreendedorismo social<sup>20</sup>.

Para além da consideração do valor acrescentado dos IF relativamente aos apoios a fundo perdido, a intervenção do FIS tem, também subjacente um propósito inovador de ir além da utilização mais tradicional de IF de dívida. No que respeita ao fundo de empreendedorismo social, o Portugal Inovação Social adota as boas práticas internacionais de considerar os IF de capital (neste caso de IF de semi-capital) como mais adequados ao financiamento de *start-up's* do que os IF de dívida. A AEA valida essa opção, pois o reembolso de empréstimos constitui muitas vezes, apesar dos períodos de carência que podem ser considerados, um obstáculo à sustentação do crescimento dos projetos. Já no que respeita à dimensão dos apoios à inovação das OES já implantadas, a opção pela modalidade de empréstimos com bonificações de juros, realizada através da intermediação de entidades bancárias selecionadas para o efeito, constitui segundo a AEA a modalidade mais compatível com a experiência das OES junto da banca.

<sup>19</sup> O IF de “quase-capital” é sobretudo válido para projetos que procuram o apoio para poderem aceder a uma lógica de crescimento e de disseminação.

<sup>20</sup> Que por hipótese consideramos as proporções de 70% e 30% respetivamente, conforme explicitando na resposta a questões de avaliação anteriores.

## Microempreendedorismo e criação do próprio emprego [A1+A2+A3+B]

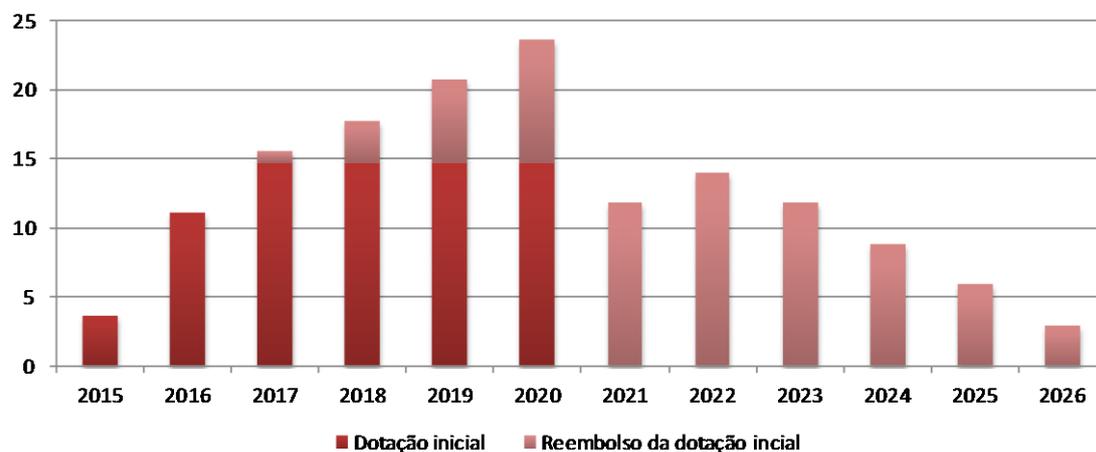
### **Dimensão quantitativa do valor acrescentado**

O apoio ao microempreendedorismo e criação do próprio emprego surgiu no contexto nacional (Portugal continental), em 1999, integrado num programa gerido pela ANDC. Atualmente a política pública nacional integra no PAECPE – Programa de Apoio à Criação do Próprio Emprego dois instrumentos financeiros (Micro Invest e Invest+), geridos pelo IEFP em parceria com a CASES, e outros instrumentos criados mais recentemente como o Investe Jovem, que não reveste propriamente a modalidade de IF.

O apoio ao microempreendedorismo e criação do próprio emprego objeto de avaliação, encontram-se inscritos nos POR do Portugal 2020. A afetação de montantes ao tipo de instrumento (de dívida ou de capitalização) não se encontra estabilizada, mas a evidência recolhida junto das AG aponta para uma perspetiva mais tradicional de aplicação de IF de dívida, na linha da experiência dos instrumentos geridos pelo IEFP. Assim, com base num conjunto de pressupostos assumidos pela equipa da AEA (cf. questões de avaliação anteriores), analisou-se o potencial valor acrescentado dos instrumentos financeiros considerados neste domínio temático.

No **instrumento de dívida**, pelo facto de se esperar uma continuidade das linhas de crédito já existentes e integradas na política pública de emprego (Micro Invest, Investe+) caso se verifique que as CIM venham a protocolar com o IEFP a gestão de uma parte destas iniciativas<sup>21</sup> e que os programas geridos pelas CIM e outros operadores não se distingam pelas condições oferecidas nos instrumentos de dívida (nomeadamente, no que se refere aos períodos de carências e maturidades) mas por outro tipo de variáveis, apuraram-se os seguintes **revolving effects**:

**Gráfico 2 -Revolving effect: simulação da distribuição dos montantes de dotação do POR (Micro Invest | Invest+ | IF de dívida CIM | IF de dívida outros beneficiários com intermediação) no período 2015 - 2026<sup>22</sup>**



Fonte: Cálculos QP.

**Notas:** (1) Dotação anual foi repartida pressupondo uma injeção gradual, sendo crescente até 2017, ano a partir do qual se torna constante, dado que: na componente que se estima protocolada com o IEFP e com outros beneficiários com intermediação, apesar da medida não ser nova no sistema a oferta de financiamento será amplamente superior à dotação de anos anteriores e será necessário mobilizar a procura oculta; que os IF geridos pelas CIM implicarão um período de aprendizagem e de montagem da

<sup>21</sup> Relembrando: PO Norte 50%; PO Centro e PO Alentejo 80%; PO Lisboa e PO Algarve 20%.

<sup>22</sup> Para maior detalhe cf. tabela detalhada em Anexos.

operacionalização por parte da entidade gestora. (2) Período de carência de 2 anos (pressupondo a continuidade das condições atuais das linhas Micro Invest e Invest+); Período de reembolso do capital de 5 anos (pressupondo a continuidade das condições atuais das linhas Micro Invest e Invest+), assumindo assim um prazo de operações total de 7 anos. No caso dos instrumentos geridos pela CIM e por outros beneficiários com intermediação pressupõem-se as mesmas condições das linhas Micro Invest e Invest+ no que se refere aos períodos de carência e período de reembolso do capital.

O gráfico apresentado acima pressupõe uma dotação inicial total de 74 milhões de euros que se estima que no período de vigência do Portugal 2020, terá uma dotação efetiva aproximada de 93 milhões de euros, ou seja, de mais 26% face à dotação inicial<sup>23</sup>.

No que se refere ao montante a afetar aos **instrumentos de capitalização**<sup>24</sup>, o grau de complexidade do cálculo do *revolving effect* é elevado, pois, neste caso, é ainda incipiente a apropriação deste tipo de IF pela programação e, conseqüentemente, das estratégias de investimento em causa, nomeadamente os ciclos de investimento a considerar.

Do ponto de vista das dimensões de análise quantitativa do valor acrescentado do IF, a **alavancagem** proporcionada pela contragarantia poderá ser analisada na resposta à questão de avaliação 7.

No que se refere aos instrumentos de dívida, tomando como referência as condições da linha Micro Invest como a linha de crédito bonificado com garantia que atualmente financia o microcrédito em Portugal, o valor máximo do investimento que pode ser coberto pela operação de crédito poderá ser total (100%), as condições do Invest+ cujo valor máximo do investimento pode ser coberto pela operação de crédito num máximo de 95% e pressupondo que se manterão estas condições no futuro período de programação, as **contribuições adicionais mínimas exigíveis aos destinatários finais** poderão ser nulas, no primeiro caso, de 5% do segundo caso e de 25% no terceiro.

### **Dimensão qualitativa do valor acrescentado face a outras modalidades de financiamento**

Face à evidência recolhida, a utilização predominantemente assumida dos IF de dívida deve ser confrontada com as modalidades de subvenções não reembolsáveis e com a utilização mais pontual de IF de capital.

O confronto com os IF de capital só tem sentido se persistir a orientação do Regulamento do PO ISE de limitar os apoios a realizar por via dos ITI ao limiar de investimento compreendido entre os 100.000 e os 235.000 euros, designadamente tratando-se de *start-up's* de projetos relacionados com a valorização de recursos endógenos. Atendendo a essa dimensão de investimento e à já referida boa prática internacional de associar a projetos de *start-up's* IF de capital e não de dívida, neste caso a utilização de IF de dívida perde no confronto com a possível mobilização de IF de capital. Porém, tendo em conta que na prática a percentagem de *start-up's* que venham a ser apoiados por esta via pode ser residual (para evitar a sobreposição com os apoios no âmbito das prioridades 3.1 e 3.3.) e tendo em conta ainda que as prioridades 8a. e 8viii apoiam também projetos de expansão de empresas em contextos relacionados com a valorização de recursos endógenos, a utilização de IF de dívida, designadamente com o recurso ao sistema de garantia, ganha no confronto atrás assinalado.

Do ponto de vista qualitativo, uma das mais-valias do **instrumento de dívida** é o facto de ter vindo a conseguir atrair fontes de *know how* adicionais capazes de proporcionar aos destinatários finais de apoio técnico à criação e consolidação dos projetos conforme explicitado no artigo 11.º C da Portaria 58/2011 de 28 de janeiro “os projetos integrados no Programa Nacional de Microcrédito podem beneficiar de apoio técnico à sua criação e consolidação, sendo este assegurado pelas entidades representativas do sector cooperativo e da economia

<sup>23</sup> Importaria calibrar este montante global retirando a % a afetar à dotação anual do fundo de garantia e ao pagamento de bonificações das taxas de juro de empréstimos e comissões contratuais de garantia.

<sup>24</sup> Relembrando: 60% dos montantes estimados para gestão pelas CIM- ITI, num total de 39 milhões de euros – cf. anexos.

social que integram a CASES ou por entidades constituintes da rede de entidades privadas sem fins lucrativos ou autarquias locais que disponham de serviços de apoio ao empreendedorismo, para o efeito credenciadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., nos termos do artigo 11.º)”. Assim, importa comparar a aplicação destes IF com ou sem apoio técnico. Os dados revelam que “a esta nova abordagem ao microcrédito, consagrando a prestação de apoio técnico local por parte de um conjunto de organizações locais aos candidatos ao microcrédito, está associado um crescimento exponencial dos pedidos de financiamento e da taxa de aprovação. Isto porque por um lado, esta iniciativa deu maior visibilidade territorial ao microcrédito, e por outro lado, permitiu formalizar melhor as ideias de projeto e elaborar projetos com maior qualidade / viabilidade”<sup>25</sup>. Portanto, existem evidências de um contributo da componente de apoio técnico para reforçar a adesão e qualidade da intervenção, o que significa que a margem de sucesso da expansão dos montantes totais prevista para este período de programação depende, em parte, da elasticidade de expansão da rede de apoio técnico à conceção e acompanhamento das iniciativas empresariais nos seus primeiros anos.

Acresce ainda referir, que a utilização do mecanismo de **garantia** é considerada, pelas instituições financeiras que responderam ao inquérito, como um aspeto favorável à aprovação de candidaturas, sendo por essa razão bem acolhida, quer em projetos de microcrédito quer de microempreendedorismo com valores acima do microcrédito, reflexo dos candidatos, apresentam, em geral, baixas condições de vida não possuindo garantias pessoais.

Resta o confronto qualitativo dos IF de dívida com a modalidade de subvenções não reembolsáveis. Esse confronto só tem sentido analítico, considerando valores de investimento inferiores aos do Regulamento do PO ISE e tendo ainda em conta o racional de programação inicialmente considerado pelas AG dos POR de fazer aplicar no caso dos ITI apenas apoios não reembolsáveis. Como já foi oportunamente referido em questões de avaliação anteriores, a AEA considera esta opção de focar o microempreendedorismo de proximidade em subvenções não reembolsáveis algo de aparentemente incompreensível face à prática anterior dos instrumentos de política pública mais divulgados, o Microinvest e o Invest +. Se o objetivo consiste em aumentar a magnitude dos postos de trabalho a criar, aumentando significativamente a recetividade de jovens desempregados e de desempregados de longa duração a este tipo de medidas, então toda a política pública deveria ser alterada nesse sentido. Não faria de facto sentido ter em coexistência para a mesma tipologia de investimentos instrumentos de política pública com mobilização de IF (Microinvest e Invest +) e instrumentos exclusivamente com apoios de fundo perdido. A política pública estaria a oferecer ao sistema de atores dos processos de desenvolvimento de proximidade e aos desempregados sinais contraditórios.

### Crédito aos estudantes do ensino superior [A1]

#### ***Dimensão quantitativa do valor acrescentado***

Considerando que a partir da análise da página 56 do documento de programação do POCH se verifica que o tipo de IF considerado no caso dos empréstimos bancários com garantia mútua aos estudantes do ensino superior é a “garantia ou equivalente”. Como já foi enunciado anteriormente, no instrumento garantia poderá originar um *revolving effect*. No entanto, ele só se verifica à medida que o prazo das operações for sendo concluído<sup>26</sup> e nas situações em que se verificar um cumprimento dos reembolsos dos empréstimos acima do estimado à partida. Assim sendo, não se considerou oportuno calcular o ***revolving effect*** para esta área.

<sup>25</sup> Citando a afirmação feita em sede de entrevista à CASES realizada a 05.12.2014.

<sup>26</sup> Neste caso, considerando que historicamente a quase totalidade dos empréstimos consagraram desembolsos em 3 anos e 1 ano de período de carência após a obtenção da totalidade do montante de crédito, a que se somou o reembolso com duração do dobro do período de desembolso, ou seja, 6 anos, tratam-se de operações com durações de 10 (predominantemente), o que ultrapassa a duração do período de programação.

Quanto à **alavancagem** proporcionada pela contragarantia poderá ser analisada na resposta à questão de avaliação 7.

A análise da dinamização de **contribuições adicionais disponibilizadas pelos destinatários finais** é de complexa estimação. Seria necessário analisar os montantes de investimento das famílias (propinas, transportes, alimentação, habitação, livros e outros materiais escolares, etc.) no ensino superior. O INE disponibiliza dados que possibilitam a estimação de um montante médio por aluno. No entanto, o valor que se obtém não se constitui como uma boa referência para este exercício pelo facto do perfil do destinatário final do IF não poder ser assumido como um “perfil médio”.

É importante referir que os mecanismos de facilitação do acesso ao crédito entre os quais as garantias, as taxas de juro baixas, os prazos de carência alargados (associando à entrada no mercado de trabalho e não à conclusão do curso) e o reembolso por referência aos rendimentos auferidos, foram dimensões de melhor ajustamento apontadas pelas instituições financeiras que responderam ao inquérito.

No que respeita aos empréstimos a EES, não há propriamente na órbita possível da programação em Portugal um IF alternativo. A comparação mais relevante não é propriamente um confronto entre IF mas sim entre o crédito bancário previsto na programação e subvenções não reembolsáveis. Poderíamos aqui assumir a figura das bolsas de ação social destinadas a esses estudantes, embora se, por um lado, o facto do inquérito EESEGAM 2009 ter permitido aferir que cerca de um terço dos estudantes do ensino superior com empréstimos inquiridos usufrui de uma bolsa de ação social (33,3%) e nessa medida essa proporção de destinatários finais é coincidente; por outro lado, importa referir que os montantes de bolsa de ação social recebidos pelos estudantes inquiridos correspondem maioritariamente (77,9%) a bolsas mensais que não ultrapassam os 200 € e que “as lógicas sociais de recurso a cada um destes instrumentos de suporte financeiro são muito diferentes. As bolsas de ação social estão fortemente associadas aos recursos da família de origem dos estudantes, na medida em que os mais carenciados são os que usufruem deste tipo de apoio. Por outro lado, os empréstimos variam em função do desempenho ou não de uma atividade profissional e da deslocação ou não deslocação residencial em período letivo: os estudantes que trabalham tendem a solicitar empréstimos mais baixos e os que são deslocados tendem a contratar empréstimos de valor mais elevado.” (Firmino da Costa, 2009), o que clarifica que os públicos-alvo de ambas as medidas não são exatamente os mesmos.

No painel de reflexão realizado para esta área todos os participantes (serviços sociais, instituições financeiras e associações de estudantes ao ensino superior) consideram que o incremento que o instrumento pode dar à taxa de participação dos estudantes do ensino superior é pouco significativo<sup>27</sup>, o que do ponto de vista qualitativo reflete uma baixa mais-valia percebida pelos atores. As instituições financeiras reconhecem que os empréstimos aos estudantes do ensino superior não são um produto interessante na perspetiva comercial mas da responsabilidade social dos bancos e que é necessário rever vários aspetos do modelo existente: o público-alvo, os mecanismos de controlo e fiscalização e as condições específicas da linha de crédito, são alguns exemplos.

No que se refere ao mecanismo de **garantia**, importa destacar o facto das instituições financeiras aduzirem que “a taxa de incumprimento é elevada e acima dos 10% cobertos pelo FCG atualmente, ou seja, os bancos incorrem em prejuízos diretos e nesse sentido, consideram que a partilha de risco deverá de ser reavaliada”, o que significa que os 10 milhões de euros previstos para este IF (garantia) deverão tendencialmente representar mais de 10% do total de empréstimos que vierem a ser concedidos. Adicionalmente, refira-se que se o mecanismo de garantia dos empréstimos aos estudantes do ensino superior vier a ser dotado apenas pelos FEEI, mesmo pressupondo que cobrirá apenas 10% do risco das operações, significa que no período de programação a linha de crédito terá uma dotação de cerca de 100 milhões de

<sup>27</sup> Relembremos que é esse o objetivo último da PI que enquadra o IF.

euros, ou seja, 16 milhões de euros anuais. Este valor situa-se abaixo do que historicamente têm sido os valores contratados anualmente no âmbito deste instrumento<sup>28</sup>, fazendo prever a necessidade de impor uma maior seletividade aos destinatários finais dos empréstimos, dada a elevada taxa de procura, o que de resto está alinhado com os princípios de atuação declarados pela gestão do POCH.

### **Dimensão qualitativa do valor acrescentado face a outras modalidades de financiamento**

Nesta perspetiva, o confronto do IF de dívida deve ser realizado sobretudo com a utilização de bolsas, uma forma de subvenção não reembolsável. Do ponto de vista de resposta eficaz ao aumento de participação no ensino superior, ambos os instrumentos cumprem esse desiderato. A variável que deve condicionar a opção por uma ou outra das modalidades respeita ao estatuto socioeconómico das famílias e jovens candidatos. Poderá a este respeito falar-se de uma gradação de situações: aplicação exclusiva de bolsas, aplicação de bolsas com recurso complementar a crédito e aplicação exclusiva de apoios de crédito.

#### **Em conclusão:**

No caso do FIS, reconhece-se a mais-valia de diversificação de instrumentos financeiros (dívida e capitalização). Nos instrumentos de dívida, um dos principais benefícios é o *revolving effect* proporcionado que possibilitará um esquema de apoio a longo prazo com continuidade após 2020, já no caso dos instrumentos de capital, o envolvimento dos investidores é o principal aspeto a destacar pela possibilidade de incorporação de valor quer no contributo para a melhoria das redes de contactos, quer na transmissão de *know-how* específico do negócio.

Em relação ao microempreendedorismo e criação do próprio emprego, a opção mais realista parece ser o domínio de instrumentos de dívida, cujo valor acrescentado ainda será considerável, mas que a estimativa de perda acrescida declaradas pelas instituições bancárias fará comeder. A mobilização de IF de capital (*Business Angels*) é ainda mais residual e proposta pela AEA para o apoio a empreendedorismo social inovador nos POR Lisboa e Algarve. A mobilização de capital nos POR Norte, Centro e Alentejo tenderia a gerar problemas de contiguidade com os apoios OT3.

Relativamente aos EES, o instrumento considerado (garantia) é relevante para facilitar o acesso ao crédito por parte dos estudantes. Pelo facto de se tratar de uma despesa possível (e não efetiva), o mecanismo poderá gerar *revolving effect* mas apenas após a conclusão do período de programação. A pressuposição de que o montante associado esgotará o montante atribuível à componente de garantia no âmbito desta medida, faz presumir um decréscimo do montante anual de empréstimos, o que implicará uma maior seletividade dos seus destinatários finais - dado que a procura tem esgotado os montantes disponíveis e estes historicamente têm sido superiores aos que se antecipam para o próximo período de programação – o que está alinhado com os princípios de atuação declarados pela gestão do POCH que enquadra o IF.

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Entrevistas

Fundo de Inovação Social	Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
Estrutura de Missão Portugal Inovação Social;	IEFP Autoridades de Gestão dos PO Regionais	DGES Análise documental da programação Estudo de caso SOCIAL INVESTE <i>Benchmarking</i>

<sup>28</sup> Dados DGES, p.e., 2011/2012, 23.336.792€ e 2012/2013, 22.208.270€.

**Questão de avaliação 4: Existe coerência do IF proposto com outras formas de intervenção pública (inclusive subvenções de outros níveis estratégicos)?**

**Entendimento da questão de avaliação**

A presente questão incide na avaliação da consistência dos diferentes IF com outras formas de intervenção pública vocacionadas para a mesma falha de mercado e na verificação de eventuais conflitos e sobreposições. Trata-se, assim, de uma análise de coerência interna, que abrange os PO que acolhem os IF sob avaliação, e de coerência externa que envolve outras intervenções públicas.

**Resposta à questão de avaliação**

**Fundo de Inovação Social**

A abordagem à coerência do FIS com outras formas de intervenção pública incide na análise interna do Portugal Inovação Social, na medida em que a vocação do PIS se orienta para “financiar e consolidar um ecossistema de inovação e empreendedorismo social”, enquanto os outros instrumentos disponíveis, por exemplo, o Social Investe ou a Linha de Crédito para as IPSS, visam apoiar o financiamento do setor da economia social e solidária mas sem prever uma relação direta com a inovação social ou a criação de um mercado de investimento social.

Além disso, tratam-se de instrumentos de dívida, enquanto o FIS tem uma dupla valência orientada à dinamização do mercado de inovação e empreendedorismo social por via dos instrumentos de capitalização. Para além da coerência interna no âmbito do Portugal Inovação Social, a AEA dedica também alguma atenção à coerência existente entre os IF Portugal Inovação Social e outras formas de financiamento que lhe são exteriores.

Acresce que a opção da equipa de gestão do PIS em suportar a definição do conceito de inovação social a partir de um conjunto de critérios onde se inclui “projetos que não se encontrem tipificados em contratos celebrados com a Segurança Social” reduz a possibilidade de se sobrepor com outros mecanismos de financiamento das OES consagrados no Portugal 2020.

O principal resultado da análise desenvolvida aponta para a coerência interna do IF por referência às outras formas de intervenção previstas no quadro do PIS e dirigidas à mesma falha de mercado, que se consubstancia na complementaridade dos instrumentos de ação previstos.

Conforme se evidencia no quadro seguinte, a programação adotada para o PIS apresenta um conjunto de características que atestam a sua coerência interna, nomeadamente:

- Objetivos e princípios gerais ambiciosos mas pertinentes para a finalidade de consolidar um ecossistema de inovação e empreendedorismo social e colocar Portugal na linha da frente dos países em matéria de inovação social;
- Integração de instrumentos diversos suscetíveis de responder às falhas de mercado identificadas no diagnóstico, cuja implementação assume uma lógica sequencial e interligada;
- Inclusão, para além dos instrumentos financeiros, de uma vertente de ação orientada para a capacitação das OES, numa lógica de assistência técnica, condição indispensável para estimular e preparar o acesso ao IF e criar condições de sucesso e sustentabilidade na sua utilização;
- Finalmente, uma matriz de criação de “inteligência de mercado”, condição de sustentação fundamental da monitorização da aplicação do IF e sua dinamização e sustentação a médio e longo prazo.

**Tabela 12 - Elementos de suporte à análise da coerência - FIS, Fundo de Inovação Social**

Objetivos e princípios gerais de atuação Portugal Inovação Social		FIS, Fundo Inovação Social	Outros instrumentos do Portugal Inovação Social
Desenvolvimento do mercado de investimento social e do respetivo financiamento.	Gerar soluções sustentáveis	Adaptação de instrumentos financeiros tradicionais	Diversificação da tipologia de instrumentos financeiros
Efeito demonstrador e de experimentação de instrumentos financeiros inovadores.	Complementar às soluções mais tradicionais  Adotar práticas e modelos testados internacionalmente	Lógica reembolsável Crédito de longa maturidade com bonificações e garantias	Fundo para Títulos de Impacto Social Parcerias para a Filantropia Estratégica  Financiamento proporcional aos recursos dos promotores
Capacitação do ecossistema e preparação das organizações para investimento, monitorização de resultados e sua comunicação.	Lógica grossita de investimento social  Criação do mercado de investimento social  Foco nos resultados  Criação e capacitação de intermediários financeiros  Atores: IIES e intermediários de investimento social	Beneficiários: Entidades gestoras de fundos de inovação social	Beneficiários: Entidades Gestoras de Títulos de Impacto Social; Entidades Promotoras e Gestoras de Instrumentos de Financiamento Social Prestadoras de Serviços de Capacitação  Apoio a projetos embrionários  Programa de Capacitação para o Investimento Social/ vouchers de capacitação Fracá capacidade gestão/ obstáculo à atração de financiamento e sustentabilidade
Criação de inteligência de mercado		Bases de dados, ferramenta de medição de impacto, modelos de investimento social Transparência, ética e profissionalismo	

O investimento realizado nos trabalhos preparatórios do Portugal Inovação Social avalia a consistência da sua programação e a inexistência de sobreposições ou conflitos entre instrumentos, condições que potenciam o papel do FIS como instrumento de apoio à inovação social. Admite-se, porém, que o aspeto mais crítico da programação está associado ao volume da dotação financeira e à ambição das metas dos indicadores de realização e de resultado, tendo em atenção o carácter pioneiro do IF e os desafios acrescidos que se colocam aos beneficiários decorrentes do contexto de crise. Assim, a incerteza quanto ao potencial de adesão do tecido mais tradicional de OES ao FIS, dadas as fragilidades das condições de sustentabilidade económico-financeira e a resistência aos apoios fora da modalidade “subvenções reembolsáveis”, justificam as reservas quanto à ambição da programação nestas matérias.

Importa, também, referir que relativamente ao Programa de Capacitação para o Investimento Social, os anteriores períodos de programação acolheram experiências relevantes em matéria de formação-ação para as IPSS cujas aprendizagens poderão ser capitalizadas em prol dos objetivos específicos desta linha de atuação.

Do ponto de vista da coerência dos IF Inovação Social com outras formas de financiamento que lhe são exteriores, a AEA considera que a dimensão do FIS que apoiará *start-up*'s

inovadores na área do empreendedorismo social tenderá a beneficiar com a promoção de apoios a fundo perdido a assumir pelos PO Regionais no domínio dos projetos de empreendedorismo social de proximidade. O próprio FIS assume a filosofia de no seu âmbito desenvolver uma fileira de apoios a fundo perdido como forma de capacitação futura de adesão à lógica dos IF. Assim sendo, a lógica de *pipeline* com a intervenção dos PO Regionais revela-se coerente com esse objetivo. Os apoios a fundo perdido podem viabilizar um ganho mínimo de sustentação a projetos de empreendedorismo social, transformando-os em fonte de procura social para a intervenção futura do próprio FIS.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

Os IF de apoio ao microempreendedorismo e criação do próprio emprego inscritos nos POR do Portugal 2020 são de dupla natureza - dívida e capital: (i) Microcrédito (relação com o atual MicroInvest) e (ii) Crédito de suporte a iniciativas de empreendedorismo criadoras de empresas de pequena dimensão, incluindo também postos de trabalho (relação com o atual Invest+).

Importa, entretanto, sublinhar que a mobilização de IF associados ao microempreendedorismo e aos apoios à criação do próprio emprego, assumam a forma de IF de dívida ou de capital, não deve nunca em qualquer caso sobrepor-se aos IF previstos no âmbito das PI 3.1. e 3.3., a mobilizar pelo POCI e PO Regionais. Nestes últimos, o objetivo criação de emprego não é o elemento fulcral da sua mobilização, assumindo aí o empreendedorismo uma função de renovação do tecido empresarial ao serviço da mudança estrutural da economia portuguesa, reforçando intensidade em inovação e em conhecimento. Compreende-se neste contexto a preocupação das AG dos PO Regionais em diferenciar claramente os campos de intervenção dessas duas formas de apoio ao empreendedorismo, orientadas para públicos bem diferenciados.

De acordo com a evidência recolhida, a potencial mobilização de IF de dívida tem um maior grau de maturidade do que a possível mobilização de IF de capital, sendo legítimo considerar que a mobilização de IF de capital exige uma mais clara diferenciação face aos IF mobilizáveis pelas PI 3.1 e 3.3. No que se refere aos instrumentos de dívida, considera-se a possibilidade da gestão de uma parte significativa da dotação ser protocolada com o IEF. Neste caso, os testemunhos apontam para uma linha de continuidade face aos instrumentos em vigor.

Partindo destes pressupostos a análise da coerência incide essencialmente na identificação das relações que se estabelecem entre estes IF e outros instrumentos em vigor para os mesmos segmentos-alvo, nomeadamente:

- Outros instrumentos de apoio à criação de emprego para as pessoas com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho: ACPE, Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego, Investe Jovem e Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de Trabalho;
- Outros instrumentos de fomento do empreendedorismo, tomando-se como referência central o Programa “Finicia”, que integra também uma vertente de microempreendedorismo.

A análise das relações entre estes diferentes instrumentos permite concluir que, em termos de objetivos, o conjunto de instrumentos vocacionados para os desempregados e os públicos mais desfavorecidos ao nível da empregabilidade e do acesso ao mercado de trabalho, apresentam uma orientação comum de promoção do autoemprego, apoio ao microempreendedorismo e à criação de empresas. Tratam-se, assim, de programas com finalidades complementares num quadro vasto dos instrumentos de ativação dos desempregados e redução do desemprego.

O Programa FINICIA, nos seus princípios gerais distingue-se deste grupo de instrumentos, dada a sua orientação particular para “projetos empresariais diferenciadores”, aumento da capacidade produtiva e criação do emprego, mas sem relação privilegiada com a criação do próprio emprego, o microempreendedorismo e as características particulares dos destinatários na sua relação com o mercado de trabalho, aspetos que constituem a marca fundamental do

primeiro grupo de instrumentos anteriormente referido. Do trabalho realizado junto das AG dos PO Regionais, a AEA concluiu que a mobilização do FINICIA não foi inicialmente considerada como hipótese viável, já que o racional de programação inicial apontava para limiares de investimento médio bem inferior ao limiar entre os 100.000 e os 235.000 previstos pelo Regulamento PO ISE para os projetos de microempreendedorismo a promover no âmbito dos ITI.

Relativamente ao financiamento e tipo de instrumento financeiro, constata-se relações de complementaridade entre o Invest+ e o MicroInvest e as medidas ACPE e Apoio à Mobilidade Geográfica, dada a possibilidade de acumulação de apoios e por esta via o reforço das condições de investimento e da atratividade dos IF. Já no que concerne à relação com o Invest Jovem, verifica-se uma sobreposição dos valores de investimento contemplados com o previsto nos IF MicroInveste e Invest+. Além disso, tendo em consideração as condições de empréstimo (sem juros) e a integração da componente de apoio financeiro à criação do próprio emprego, é evidente a situação de concorrência no segmento etário dos jovens, dado que as características do financiamento se afiguram mais favoráveis.

Relativamente à relação dos IF MicroInveste e Invest+ com o Programa Finicia (com a ressalva anteriormente apresentada) constata-se uma situação de sobreposição do investimento previsto na tipologia de projetos relativa ao apoio a micro e pequenas empresas existentes ou em fase de criação, com atividade ou projeto empresarial de relevância local nos municípios protocolados. Nesta tipologia os projetos têm um financiamento máximo de 45.000€ e as soluções de financiamento disponíveis são específicas de cada município. Neste sentido, existe também um risco de concorrência relativamente aos IF MicroInveste e Invest+ face às soluções de apoio adotadas por cada município, por exemplo, fundos sem taxa de juro, conforme informação relativa aos municípios que consta do site do Finicia<sup>29</sup> Esta situação terá particular incidência no caso dos investimentos apoiados se distanciarem do conceito base “projetos empresariais diferenciadores”, um conceito que se admite que ao nível local poderá assumir alguma elasticidade.

Refira-se que o apoio à criação e consolidação dos projetos previsto nos IF MicroInvest e Invest+, nomeadamente atividades de apoio técnico, acompanhamento do projeto aprovado, formação, consultoria na gestão ou na operacionalidade da iniciativa, constitui um importante fator de qualidade e de sucesso das iniciativas a empreender e concorre para a coerência interna do desenho destes instrumentos.

Note-se que nesta matéria as condições previstas no fomento do empreendedorismo jovem apresentam um quadro de ação mais alargado, na medida em que para além do apoio técnico na área do empreendedorismo para reforço de competências e para a estruturação e consolidação do projeto, a Iniciativa Invest Jovem contempla uma vertente de fomento do empreendedorismo junto deste público através da RPGN – Rede de Perceção e Gestão de Negócios - “um modelo de apoio alargado ao empreendedorismo jovem, que vai deste o início de uma ideia, à constituição de uma iniciativa sustentável, de cariz associativo ou empresarial” (<https://www.garantiajovem.pt/emprego>).

A vocação mais empreendedora deste segmento da população justifica este investimento. Contudo, atendendo à aposta da programação no aumento da relevância dos IF MicroInvest e Invest+ nas políticas de combate ao desemprego, às expectativas de redução do desemprego por via dos mecanismos do microempreendedorismo e da criação do próprio emprego e características dominantes do público potencialmente tomador destes IF (desempregados com baixas qualificações e com fracas condições de assunção de risco), justificar-se-ia um investimento similar para os seus destinatários.

Esta questão assume maior relevância quando se assiste a uma forte pressão sobre o Serviço Público de Emprego e se constata dificuldades em integrar nos processos de acolhimento,

<sup>29</sup> <http://www.iapmei.pt/iapmei-mstplartigo-01.php?temaid=102&msid=12>

informação e ativação dos desempregados um trabalho sistemático de identificação, segmentação e orientação de públicos para estas modalidades

**Tabela 13 - Elementos de suporte à análise da coerência – Microempreendedorismo e criação do próprio emprego**

Tipo de instrumento  Dimensões de análise	<i>ACPE, Apoio à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego</i>	<i>Investe Jovem (Garantia Jovem)</i>	<i>Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de Trabalho</i>	<i>Programa Finicia</i>
<b>Objetivos e orientação global</b>	Instrumentos com objetivos comuns aos IF <i>MicroInveste e INVEST+</i> - Promoção do empreendedorismo e criação do emprego, por via do apoio à criação de novas empresas e do próprio emprego entre as populações com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, nomeadamente desempregados.			Instrumento mais próximo do “empreendedorismo qualificado” referido nos PO regionais, dada a orientação para “projetos empresariais diferenciadores” próximos do mercado ou com potencial de valorização económica: na fase de criação da empresa, em empresas nos 4 primeiros anos de atividade e em projetos de interesse local.
<b>Destinatários</b>	Beneficiários das prestações de desemprego que apresentem um projeto que origine, pelo menos, a criação do seu emprego (18 anos de idade à data da candidatura).	Jovens com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 30 anos, inscritos como desempregados no IEFP, e que possuam uma ideia de negócio viável e formação adequada para o desenvolvimento do negócio.	Desempregados inscritos nos Centros de Emprego há pelo menos 3 meses	Empreendedores e PME em fase de arranque (primeiros 4 anos de atividade), ou empresas com atividades de interesse para o desenvolvimento económico local.

<p><b>Financiamento e tipo de instrumento financeiro</b></p>	<p>Pagamento, total ou parcial, do montante global da prestação de desemprego.</p>	<p><i>Apoio financeiro ao investimento:</i> Empréstimo sem juros. Investimento superior a 1.049€ e até 41.922€ (investimento entre 2,5 e 100 x IAS, indexante dos apoios sociais – 419.22€). <i>Apoio financeiro à criação do próprio emprego dos promotores:</i> Subsídio não reembolsável para a criação do posto de trabalho, até ao limite de quatro postos de trabalho objeto de apoio.</p>	<p>- Subsídio não reembolsável de apoio à mobilidade, comparticipação nos custos de deslocação e transporte de bens. Cumulável com INVEST+, MICROINVEST, Criação do Próprio Emprego e Investe Jovem</p>	<p>Soluções de capital de risco e Soluções de crédito com garantia, consoante a tipologia de projetos: Valorização Económica do Conhecimento, Projeto empresarial inovador e de elevado potencial, Projeto empresarial inovador e de elevado potencial, Projeto emergente de pequena escala, Projetos de interesse local ou regional. Inclui apoio à criação de empresas com necessidade de investimento até 250.000€ e apoio a micro e pequenas empresas existentes ou em fase de criação, com atividade ou projeto empresarial de relevância local nos municípios protocolados. Nesta tipologia as soluções disponíveis são específicas de cada município e os projetos têm um financiamento máximo de 45.000€.</p>
--	--	--	---	---

Finalmente, importa destacar que, nas condições em que a programação dos apoios ao microempreendedorismo e à criação do próprio emprego, existe um problema que deve ser ponderado pelas AG dos PO Regionais. É conhecido que o histórico dos instrumentos de política pública Microinvest e Invest + corresponde a um modelo de mobilização de IF. Ora, ao ser programada uma massa significativa de apoios sob a forma de fundos não reembolsáveis, a AEA regista o risco do predomínio dos apoios a fundo perdido exercer um potencial de *crowding-out* da procura de apoios sob a forma a modalidade de IF. Esta questão será retomada na resposta à questão de avaliação respeitante à estratégia de mobilização de IF.

### **Crédito aos estudantes do ensino superior**

A análise da coerência do presente IF suporta-se na comparação com subvenções não reembolsáveis, designadamente (i) Bolsas de Ação Social, (ii) Programa + Superior e (iii) Programa Retomar.

A análise das relações entre estes diferentes instrumentos permite concluir que, no que respeita aos objetivos, o conjunto de apoios considerados concorrem de forma complementar para o aumento da taxa de participação no ensino superior, um objetivo superior da política pública de educação que é fundamental para a concretização da Meta do PNR e da EE2020 - taxa de pessoas entre os 30-34 anos com formação de ensino superior.

Contudo, importa notar que o foco da atuação dos apoios é distinto e revela a necessidade de uma intervenção multifacetada, que contribua para amenizar a desaceleração na procura de ensino superior. As Bolsas de Ação Social dão continuidade às políticas prosseguidas em matéria de apoio a alunos carenciados e os Programas Retomar e + Superior constituem modalidades com uma vocação específica de combate ao abandono escolar e incentivo à frequência de instituições com menor procura sediadas em regiões do interior do país. A intenção de manter a linha de crédito para empréstimos bancários com garantia mútua, insere-se nesta lógica de fomento das condições disponíveis para os estudantes do ensino superior, tendo em vista aumentar o número de alunos que acedem ao crédito, numa lógica de instrumento adicional aos apoios anteriormente referidos.

Se na ótica deste nível de programação, o aumento do papel do crédito na procura do ensino superior é coerente com os objetivos de política, importa considerar as limitações do seu contributo para esses mesmos objetivos. Por outro lado, um dos pressupostos a monitorizar relativamente ao cumprimento destes objetivos e da utilização do IF relaciona-se com a evolução da procura social deste nível de ensino e sua relação com as condições económicas das famílias portuguesas. A incerteza a este nível é legítima, por isso o cumprimento das metas em termos de participação e acesso aos apoios colocam reservas.

- No que respeita aos públicos do IF e dos apoios usados para esta análise estamos perante diferentes lógicas sociais de procura, mas a tradição do acesso ao crédito não confirma plenamente esta asserção.

A informação recolhida no terreno revela que um número relevante de alunos que beneficiam das Bolsas de Ação Social tendem a acumular este apoio com o acesso ao crédito. Neste sentido, a coincidência potencial de públicos que recebem bolsas não reembolsáveis com o IF é uma realidade que deve ser considerada.

Por outro lado, a expectativa de envolvimento dos alunos TESP neste IF não é muito plausível, dado que o POCH integra instrumentos específicos para este público. Além disso, o seu recrutamento preferencial incide em alunos de contextos desfavorecidos, portanto com melhor cumprimento dos critérios de acesso às bolsas e com fatores de risco quanto ao potencial de incumprimento do empréstimo, que na atualidade é uma situação com que se confrontam muitos estudantes. Ou seja, este segmento de público não se afigura muito ajustado a este IF. Quanto ao tipo de instrumento financeiro a comparação entre o IF e os apoios em análise revela a complementaridade dos instrumentos e a inexistência de situações de sobreposição.

Enquanto o IF em análise se consubstancia em crédito bancário a estudantes do ensino superior com recurso a fundos de garantia e contragarantia, os restantes instrumentos concretizam-se através de subvenção não reembolsável. Neste âmbito, as Bolsas de Ação Social distinguem-se de forma particular na medida em que o apoio financeiro anual varia proporcionalmente em função do rendimento *per capita* do agregado familiar.

**Tabela 14 - Elementos de suporte à análise da coerência – Apoio de crédito a estudantes do ensino superior**

<b>Tipo de instrumento</b> <b>Dimensões de análise</b>	<b>Bolsas de ação social</b>	<b>Programa + Superior</b>	<b>Programa Retomar (no âmbito da Iniciativa Garantia Jovem)</b>
<b>Objetivos e orientação global</b>	Assegurar um nível mínimo adequado de recursos financeiros anuais aos estudantes de ensino superior, designadamente àqueles em condições de carência económica comprovada, de modo a contribuir para a consagração da igualdade material de oportunidades.	Contribuir para a plena utilização da capacidade do ensino superior público (universitário e politécnico) incentivando e apoiando a frequência de instituições com menor procura por se encontrarem sediadas em regiões do país com menor pressão demográfica.	Permitir o regresso ao ensino superior de estudantes que pretendam completar formações anteriormente iniciadas ou realizar uma formação diferente; Combater o abandono escolar no ensino superior, tendo presente critérios de utilidade social e empregabilidade; Promover a qualificação superior de jovens <i>NEET</i> .
<b>Destinatários</b>	Alunos dos cursos CET, TESP, licenciatura e mestrado. Estudantes com dificuldades financeiras que frequentem com sucesso as formações de ensino superior.	Estudantes inscritos em qualquer ciclo de estudos nas 12 instituições de ensino superior abrangidas e que residam habitualmente em concelho não abrangido pelas NUT III das instituições abrangidas.	Jovens que possam concluir o curso com idade inferior a 30 anos; em situação de desemprego;
<b>Financiamento e tipo de instrumento financeiro</b>	Subvenção não reembolsável. Apoio financeiro anual, que varia proporcionalmente em razão do rendimento <i>per capita</i> do agregado familiar; Está prevista a adição de apoios (estudantes com necessidades educativas especiais e estudantes deslocados) e auxílios de emergência.	Subvenção não reembolsável. Apoio financeiro anual; valor da bolsa de mobilidade 1.500€ (prestação única). Nº previsto de bolsas no ano letivo 2014/15: 1.000.	Subvenção não reembolsável. Apoio aos jovens: Apoio financeiro anual; valor da bolsa 1.200€ (prestação única) Apoio ao estabelecimento de ensino: Apoio financeiro anual; valor da bolsa 300€;

**Em conclusão:**

No caso do FIS verifica-se uma coerência interna com as outras formas de intervenção previstas no quadro do Portugal Inovação Social e dirigidas às mesmas falhas de mercado. Do ponto de vista da coerência externa, a AEA considera que a dimensão do FIS que apoiará *start-up's* inovadores na área do empreendedorismo social beneficiará com a promoção de apoios a fundo perdido dos PO Regionais. No domínio do microempreendedorismo e criação do próprio emprego, constata-se relações de complementaridade entre o Invest+, o Microinvest, as medidas ACPE e Apoio à Mobilidade Geográfica, dada a possibilidade de acumulação de apoios. Em relação ao Invest Jovem e ao Finicia verifica-se uma situação de sobreposição, no primeiro caso nos valores de investimento, e no segundo, na tipologia de

projetos relativa ao apoio a micro e pequenas empresas existentes ou em fase de criação. Por fim, no que se refere ao crédito a estudantes do ensino superior contacta-se uma complementaridade entre o instrumento financeiro e os apoios Bolsas de Ação Social, Programa +Superior e Programa Retomar.

### Fontes e resultados de informação mobilizados

- Textos programáticos dos PO.
- Análise documental.

**Questão de avaliação 5:** Com a intervenção delineada podem estar subjacentes auxílios do Estado? Em caso afirmativo:

- a) Está acautelada a proporcionalidade entre os beneficiários que serão alcançados com a intervenção e as distorções que a mesma irá introduzir no mercado?
- b) Está acautelada a proporcionalidade entre a intervenção que está a ser proposta e a falha de mercado que se pretende colmatar com essa intervenção?

Está a intervenção limitada ao mínimo necessário para garantir a atracção do financiamento, pelo mercado, a níveis suficientes identificados na avaliação da existência da falha de mercado?

### Entendimento da questão de avaliação

O nº 1 do artigo 107º do TFUE alerta para o facto de “salvo em disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Este alerta significa que os IF podem envolver problemas de auxílios estatais, ainda que não se tratem de subsídios não reembolsáveis. No entanto, como a presente AEA incide sobre IF alocados a áreas de intervenção social, aparentemente não cumpririam o critério atrás referido de afetarem as trocas comerciais entre Estados membros. Para além disso, para os três domínios de intervenção social, estima-se que os princípios de contributo para um objetivo bem definido de interesse comum, de exigência de intervenção do Estado, do carácter apropriado da ajuda de estado, do efeito incentivo, da proporcionalidade da ajuda, da não presença de efeitos negativos e da transparência da ajuda se ajustam bem aos critérios a respeitar e que constam dos diferentes números e alíneas do artigo 37º.

A estratégia de pesquisa passou por mobilizar para a avaliação os resultados da entrevista a especialistas em ajudas de estado, completada por análise de *desk-research* realizada pela equipa de avaliação e centrada na avaliação de que os IF sob avaliação asseguram a conformidade com o mercado, a sua cobertura por legislação de *minimis* e/ou isenções.

### Resposta à questão de avaliação

Os elementos de informação sistematizados, com relevo da reunião de trabalho com a equipa da ADC, indicam que a incidência da problemática das ajudas de estado na matéria sob avaliação será reduzida, tanto nos instrumentos financeiros de dívida como nos de capital. Apenas na componente de apoio a empresas, que pode abranger aspetos parcelares da intervenção do FIS e do microempreendedorismo que envolva a criação de empresas, é que o registo de *minimis* terá que ser acautelado, sobretudo a partir do momento em que no primeiro caso existem IPSS registadas por efeito da comunicação que a SPGM realizou no âmbito da aplicação do SOCIAL INVESTE.

Não pode ignorar-se os quatro requisitos a considerar para que a ajuda deva ser considerada:

- Concedido pelo Estado ou fundos estatais;

- Afetar trocas comerciais entre Estados-membros;
- Conferir vantagens ao beneficiário, como eliminar custos;
- Concorrência foi ou é suscetível de ser falsificada/distorcida entre Estados Membros.

Considerando os requisitos mencionados, conclui-se que a generalidade das intervenções sob avaliação, nos domínios da inovação social, microempreendedorismo e criação do próprio emprego e crédito a estudantes, que possam ser objeto de intervenção de IF se afastam consideravelmente. Nesta base de entendimento, todas os apoios concedidos a beneficiários individuais e não a empresas não são cobertos pelo regime de ajudas de estado, o que simplifica extremamente a resposta à questão de avaliação. Restam como exceções relevantes o possível apoio a Organizações da Economia Social no âmbito dos investimentos inovação a realizar pelo FIS e os projetos de expansão e criação de empresas no âmbito do microempreendedorismo. Nestes domínios, mesmo tendo em conta que os apoios constantes dos registos de *minimis* não podem ser superiores a 200.000 € em três anos de exercício, o facto de se tratar de apoios recentes afasta a probabilidade de se atingirem os limites máximos considerados. Por outro lado, o novo conceito de empresa única decorrente do Regulamento nº 1407/2013 que considera a consolidação de contas e que pode determinar que o limite de 200.000 € possa ser atingido rapidamente não parece ter aplicação generalizada no tipo de entidades ou empresas cobertos pelos apoios sob avaliação.

Entre as três matérias consideradas, é a mobilização dos recursos públicos e comunitários para a constituição do FIS que pode oferecer mais reservas, tendo pelo menos como referência o processo de constituição do *Big Society Capital* (Reino Unido), objeto de pronunciamento da Comissão Europeia datada de 20.12.2011 – C(2011) 9341 final. Embora possa considerar-se que o Governo deva notificar a Comissão Europeia dos termos concretos em que o FIS vai ser implementado, não pode deixar de considerar-se que o FIS operará para responder a inequívocas falhas de mercado que existem no sistema financeiro português para apoiar as organizações da economia social (OES) e os projetos de *start-up's* de empreendedorismo social inovador. E o que é relevante assinalar é que essas falhas de mercado existem quer nos apoios a melhorias de eficiência e de capacitação para a medição de impactos das OES mais tradicionais, quer para o apoio ao empreendedorismo social inovador. As falhas de mercado existentes no sistema financeiro são diversificadas, embora com um traço comum a atravessar os dois casos: incapacidade do sistema financeiro compreender as externalidades dos projetos sociais e sobretudo as necessidades de financiamento deste tipo de projetos.

De acordo com a informação sistematizada, a dotação do fundo de fundos FIS envolverá recursos nacionais e comunitários. Face ao caráter pioneiro da abordagem e do instrumento de política, a AEA considerou desejável a constituição de um fundo de retalho para cada uma das dimensões de intervenção do FIS, um fundo de empréstimo para os investimentos-inovação em OES e um fundo de empreendedorismo social para os apoios a *start-up's* de empreendedorismo social. A AEA concluiu ainda que o êxito e sustentabilidade futuros de um mecanismo de financiamento desta natureza dependem fortemente da consistência da estrutura de intermediação financeira que vier a constituir-se. Ora, no contexto de falhas de mercado existentes, traduzidas sobretudo na inexistência em atividade de instituições financeiras com intervenção regular neste mercado, é estritamente necessário estimular entidades de intermediação financeira para adicionar recursos financeiros privados aos fundos de retalho a constituir, instituições bancárias no âmbito do Fundo de Empréstimo e de entidades de semi-capital no fundo de apoio ao empreendedorismo social inovador. O modelo de remunerações preferenciais que o FIS pretende acionar justifica-se pela absoluta necessidade de dotar o sistema de intermediação financeira que não existe no mercado. Trata-se de estimular a adesão ao programa de intervenção do FIS de entidades as quais através dessa remuneração preferencial ajustarão os seus padrões tradicionais de risco e de avaliação/seleção de projetos a financiar às especificidades seja das OES, seja dos empreendedores sociais. Essa seleção é realizada em contexto aberto e sujeita a regras de concorrenciaisidade transparentes entre as instituições financeiras que se posicionarão para essa seleção. Tal como é referido no referido documento da Comissão Europeia emitido a propósito do *Big Society Capital* a presença da ajuda pública não pode ser escamoteada, mas não há dúvida alguma de que os beneficiários finais não serão as entidades de intermediação financeira, mas as organizações de última linha da economia social, ou seja as entidades ou

promotores cujos projetos são cruciais para que a externalidade da intervenção social se produza. Além disso, essa ajuda não precipita quaisquer distorções de mercado. É de um mercado em falta que se fala e que se pretende construir e isso exige a chamada de entidades de intermediação financeira. Além disso, a intervenção do FIS através dos seus fundos de retalho elevará o mercado a um ótimo social mais elevado do que o neste momento existente, no qual OES e empreendedores sociais têm de financiar-se através de mecanismos não ajustados às necessidades e situação financeira dos promotores.

O FIS e os seus fundos de retalho não enfrentam nesta operação concorrentes. O que o FIS faz é tentar criar um mercado de serviços de intermediação financeira ajustados às necessidades e tipos de financiamento exigidos pelos operadores tradicionais e mais inovadores da economia social. A distorção de mercado não existe, na medida em que não se trata de favorecer determinados serviços de intermediação financeira em detrimento de outros. Trata-se, pelo contrário, de criar precisamente esse mercado de intermediação financeira. Mesmo no caso dos apoios aos investimentos-inovação de OES, o financiamento das melhorias de eficiência interna e da capacitação para a medição de impactos da sua atividade, não se trata de substituir-se a financiamentos que as OES pudessem obter de outras fontes. Trata-se de financiamentos orientados para objetivos específicos para os quais não existem no mercado instrumentos financeiros ajustados ao tipo de instituições que solicitam esses apoios. E, em última instância, as OES mais próximas das necessidades sociais estarão sempre abrangidas pelo regime de *minimis*, o que responde à possibilidade (remota, esclareça-se) de entrarem em concorrência com empresas privadas sem fins sociais.

Nestas condições de falha de mercado evidente, a problemática da remuneração preferencial é absolutamente necessária para atrair recursos privados a essa intermediação financeira, já que se trata de constituir precisamente essa mesma intermediação financeira, sem a qual a sustentabilidade deste instrumento de política não estará assegurada.

A resposta a esta questão pressupõe ainda que os processos de abertura à intermediação de entidades bancárias no caso da primeira dimensão atrás analisada da intervenção do FIS e da possível intervenção de fundos de capital de risco e de *Business Angels* na eventual criação de IF de capital no caso dos projetos de microempreendedorismo constantes de ITI-CIM-NUTS III serão realizados com respeito pelas regras da concorrência, isto é, em termos concursais abertos e do amplo conhecimento de todas as entidades financeiras cuja intervenção é reclamada. Neste domínio dos IF de capitalização, que estarão presentes no fundo de empreendedorismo social do FIS e experimentalmente nos POR de Lisboa e Algarve para projetos de empreendedorismo social, a mobilização de *Business Angels* parece integrar-se nas derrogações previstas no artigo 107º do TFUE, que abrangem participação de capital de risco em PME, neste caso microempresas e start-up's de empreendedorismo social.

### **Mobilização de fontes de informação**

- Entrevista Ajudas de Estado
- Análise documental:  
*Cadete, Eduardo Maia, "Concorrência e Serviços de Interesse Económico"*  
*Nicolaidis, Phedon; Kekelekis, Mihalis; Buyskes, Philip; State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners*  
*Nicolaidis, Phedon and Bilal, Sanoussi Understanding State Aid Policy in the European Community, Perspectives on Rules and Practice*

## 2.4. RECURSOS ADICIONAIS E ALAVANCAGEM

**Questão de avaliação 6:** Quais são os recursos adicionais (privados e de outros fundos públicos) potencialmente mobilizáveis pelo IF e qual o respetivo montante financeiro e sua alocação no período de implementação do IF? (se apresentadas propostas alternativas aos IF alvo da avaliação, a resposta a esta questão deve incluir igualmente essas propostas).

### **Entendimento da questão de avaliação**

A utilização de IF na promoção de instrumentos de política pública é, em regra, apontada como uma via não só de libertação de recursos públicos que podem ter alocações alternativas, por exemplo em outras modalidades de intervenção da mesma política pública, mas também como oportunidade de atração do interesse de recursos privados. Esta característica dos IF é particularmente relevante para os domínios da intervenção social, nos quais é amplamente conhecida a existência de *gaps* entre a magnitude e a complexidade das necessidades sociais e os recursos públicos disponíveis, em época orçamental de cruzeiro e por maioria de razão em período de consolidação orçamental abrupta.

Neste contexto, a AEA entendeu a questão no sentido de identificar se nas estratégias de mobilização e aplicação dos IF sob avaliação é clara a existência de recursos privados e públicos adicionais que possam ser mobilizados para complementar de modo convergente a experimentação a realizar por via dos IF sob avaliação. Nesta questão e nos casos em que a mobilização de IF envolva as modalidades de empréstimos com partilha de riscos, não pode ignorar-se que o artigo 6º do Regulamento de Execução (UE) nº 964/2014 da Comissão estabelece que o empréstimo com partilha de risco deve revestir a forma de fundo de empréstimo constituído com contribuição do programa e de intermediário financeiro, atingindo este último pelo menos a magnitude de pelo menos 25% do referido fundo. Por outro lado, para além das estratégias de atração de recursos adicionais privados e públicos, há que ter em conta os efeitos de alavancagem que as diferentes modalidades de IF tendem a assegurar (ver resposta à questão de avaliação nº 7). Por essa razão, é na combinação das estratégias de programação de IF e dos efeitos de alavancagem que as diferentes modalidades de IF tendem a assegurar que encontraremos a fonte da resposta a esta questão de avaliação.

Também aqui a metodologia geral de considerar que as realidades do FIS, do microempreendedorismo e dos apoios de crédito a estudantes do ensino superior encerram especificidades tão notórias que não é possível uma resposta global à questão de avaliação, implicando, pelo contrário, uma análise separada, com resultados até bastante divergentes entre os três domínios considerados.

### **Resposta à questão de avaliação**

#### **Fundo de Inovação Social**

A abordagem à mobilização de recursos privados adicionais por parte do FIS evoluiu ao longo do período em que a AEA foi realizada, já que as condições de programação da intervenção futura do fundo foram objeto de sucessivas reformulações. A resposta à questão de avaliação tem por base a última versão de programação futura que nos foi comunicada em reunião de trabalho específica para o efeito, a qual circunscreve bastante a tipologia de IF que estarão em utilização.

A AEA considera que a especialização entre Fundo de Crédito a OES e Fundo de Empreendedorismo Social é realizada através da criação a partir do Fundo de Fundos de dois Fundos Retalhistas com intervenção especializa. Face à natureza pioneira do instrumento, a criação de dois Fundos Retalhistas parece ajustada a esse carácter pioneiro e tem a virtude de limitar problemas de custos de transação no modelo de gestão, libertando recursos para as operações de estímulo e indução de procura.

Nesta base, a AEA trabalhou com base no pressuposto de que os 95 milhões de € do FIS seriam repartidos da seguinte forma: 70% seriam aplicados nos investimentos de inovação das OES - **Fundo de Crédito com instituições bancárias** (66,5 milhões de €) e 30% aos investimentos em *start-up's* de IIES - **Fundo de Empreendedorismo Social** (28,5 milhões de €). A fundamentação deste pressuposto está no facto de se admitir que a intervenção em OES existentes tem um mais vasto campo de aplicação, já que são conhecidas as necessidades de melhorias de eficiência e de organização que o universo de OES apresenta.

### *Investimento-inovação em OES*

No primeiro bloco de intervenção do FIS, a estratégia assumida para a atração de recursos privados adicionais está ancorada no princípio do risco e da devolução assimétricos (cedência de recursos a custo zero e a banca recebe primeiro o capital investido). O FIS disponibiliza um montante “x” de recursos a juro zero, sobre o qual as entidades bancárias selecionadas para integrar o fundo de crédito adicionam o mesmo montante de recursos. Esta condição alarga a capacidade de concessão de crédito por parte do intermediário financeiro, facilitando a possibilidade de o fazerem com maturidades mais longas do que o fariam sem o apoio a juro zero do FIS, com taxas mais competitivas do que o sistema de financiamento bancário normal e não exigindo a apresentação de garantias reais por parte dos promotores gestores ou administradores das OES. A constituição do fundo de empréstimo respeita as condições do artigo 6º do Regulamento 964/2014 de 11 de setembro atrás mencionado, já que os intermediários financeiros respondem neste modelo por 50% do fundo constituído. Deve, no entanto ser sublinhado, que a atração de recursos privados adicionais que está implícita nesta estratégia tem por condições de aplicação a apresentação às OES de taxas mais competitivas do que as do mercado bancário tradicional e com maturidades mais longas. Este será o fator crítico da atração de recursos privados adicionais. Sendo este modelo concretizado, teríamos assim constituído um fundo de crédito de 133 milhões de euros com o contributo de 66,5 milhões de euros por parte do FIS e igual montante a cargo da intermediação financeira.

### *Investimento de start-up's de IIES*

Com a informação estabilizada junto da EMPIS é possível concluir que o FIS optou por abordar esta vertente da sua intervenção através da constituição de um Fundo de Empreendedorismo Social configurado essencialmente através de recursos de *semi-equity*, em modelo de intervenção inspirado nos *Revenue Participation Certificates (RPC)*. A opção é interpretada pela AEA como refletindo a posição largamente dominante na literatura e entre os especialistas de que o apoio a *start-up's* inovadores não deve ser preferencialmente concretizado por via de IF de dívida mas de IF de capital e os RPC são os IF de capital que melhor se adequam a projetos cuja finalidade não é gerar lucro mas satisfazer em escala alargada necessidades sociais não tipificadas. O FIS propõe-se mobilizar recursos privados num montante de 50% dos recursos da dotação do FIS para esta dimensão, essencialmente captados a partir de Fundações e *Business Angels*, que integrarão a constituição de fundos retalhistas segundo o princípio do retorno assimétrico. Através deste princípio, serão os fundos retalhistas que receberão todo o acréscimo de volume de negócios que venha a ser contratualizado com os *start-up's*, com a exigência de reinvestirem esses montantes de *revolving*, possibilitando designadamente que os territórios de Lisboa e do Algarve possam ser contemplados. Pode questionar-se como é que o FIS receberá a sua contraparte ou se a participação do FIS é encarada como uma modalidade indireta de subsídio não reembolsável. Na verdade, os RPC são regra geral apontados como uma vantagem face ao facto de uma grande parte dos *start-up's* dificilmente poder ser vendida e conseqüentemente não gerar uma mais-valia que remunere o investidor de risco. Ora se a participação nos rendimentos adicionais gerados pelo crescimento da IIES é apenas distribuída à entidade privada, então é elevada a probabilidade de a participação do FIS na IIES não gerar um “*revolving effect*” do ponto de vista do FIS Holding. O *revolving effect* existe para os fundos retalhistas que o reinvestem obrigatoriamente. Contactada a Estrutura de Missão, a AEA obteve o esclarecimento que os fundos retalhistas devem apresentar uma estratégia de saída acaso o FIS Holding deva por qualquer motivo, designadamente para lançar um novo processo concursal, tenha necessidade de reaver os fundos investidos. Não será uma situação de elevada probabilidade mas o processo de seleção de fundos retalhistas explicitará obrigatoriamente a estratégia de saída que equivalerá a um

*revolving effect* para o FIS Holding. A opção assumida por esta modalidade de IF é ainda compatível com uma maturidade mais alargada para que as *start-up's* de IIES possam gerar rendimentos adicionais.

Face aos pressupostos assumidos, teremos um Fundo de Empreendedorismo Social constituído com um montante de 42,75 milhões de euros, com uma comparticipação do FIS de 28,5 milhões de euros e uma participação de 14,25 milhões de euros a cargo de entidades de fundações e de *Business Angels*.

Pode assim concluir-se que o FIS, para além da comparticipação nacional, apresenta uma estratégia clara de atração de recursos privados adicionais, sendo credível a opção de concentrar essa atração no apoio inovação a OES, dada a maior experiência que a banca possui no relacionamento comercial com as OES. A maior experimentação que o Fundo de Empreendedorismo Social implicará justifica a relativamente menos significativa atração de recursos privados adicionais. A AEA considera que face à novidade e carácter experimental do FIS, numa primeira fase, se poderia optar pela constituição de apenas dois fundos retalhistas atendendo à especialização proposta, de forma a concentrar a procura potencial e intensificar o *revolving effect* que possa ocorrer.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

Tal como estava inicialmente programado nos PO das regiões menos desenvolvidas do Norte, Centro e Alentejo, a utilização de IF nas PI 8iii (FSE) e 8a (FEDER) era residual, num contexto em que as PI estavam desenhadas para apoiar operações de microcrédito, com valores médios de investimento muito baixos (entre 7.500€ e 20.000 € para o FSE e entre 20.000€ e 25.000 € para o FEDER), para as quais a componente de subsídio não reembolsável era o principal fator de geração de emprego. No caso dos PO de Lisboa e do Algarve a situação não era totalmente similar. No caso do PO Lisboa, a mobilização de IF não era residual e, no caso do PO Algarve, a diferença principal situava-se no facto do instrumento microcrédito ter uma incidência residual face ao microempreendedorismo de maior dimensão de investimento médio elegível que o PO pretendia alocar a projetos em conformidade com a RIS 3 Algarve 2014-2020.

A questão relevante em matéria de atração de recursos privados adicionais parece assim ser a da possibilidade de construir um regime de microempreendedorismo que vá para além da prática dos instrumentos de política geridos pelo IEFP. Neste caso e admitindo que as AG dos POR reduzem a sua intenção de conceder predominantemente apoios a fundo perdido, é equacionável a programação de regimes de apoios mais ambiciosos a conceber pelas AG dos POR, que poderiam envolver a criação de fundos de empréstimos focados em produtos de dívida para microempresas inseridas em processo de desenvolvimento local com incidência na valorização de recursos endógenos, sob a condição de que esses fundos de empréstimo teriam de contemplar pelo menos o contributo de 25% por parte das entidades bancárias (Regulamento de Execução 964/2014, já mencionado).

Face aos novos limiares de investimento elegível para os projetos de microempreendedorismo a submeter por via dos ITI, a AEA admitiu que poderia haver campo para que algumas CIM pudessem mobilizar IF de capital, respondendo à falha de mercado existente para limiares de investimento elegível que regra geral não acedem às linhas de financiamento OT3. Neste caso, através de processos de contratualização que as CIM poderiam realizar com entidades de intermediação especializadas na promoção do empreendedorismo, seria possível contar com a geração de uma massa de recursos privados adicionais designadamente de *Business Angels*. De acordo com o entendimento da AEA, a aplicação de IF de capital a esta matéria poderia justificar-se em projetos de jovens licenciados à procura do primeiro emprego, os quais poderiam ser inseridos em eixos prioritários de desenvolvimento económico que as CIM tenham consagrado nas suas EIDT.

Em resumo, a geração de recursos privados adicionais no âmbito da mobilização de IF para projetos de microempreendedorismo e de apoios à criação do próprio emprego dependerá de um conjunto diversificado de fatores:

- No caso de persistir a natureza residual de mobilização de IF que o racional de programação de POR contemplava, a atração de recursos privados adicionais estará dependente da concretização dos efeitos de alavancagem dos IF de dívida associados aos instrumentos IEF e às linhas de microcrédito que alguma banca continua a oferecer;
- Porém, sobretudo para os projetos de microempreendedorismo que envolvam expansão de microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos, é legítimo antecipar a criação de fundos de empréstimos focados em instrumentos de dívida para microempresas;
- A possibilidade de projetos de microempreendedorismo inseridos no limiar dos 100.000 aos 235.000€, sobretudo de jovens desempregados licenciados, poderem ser apoiados com base em apoios de IF de capital, representaria a atração a este domínio da programação de fundos de *Business Angels*; face às evidências recolhidas, essa possibilidade parece ter concretização mais improvável.

### **Crédito a estudantes do ensino superior**

A programação assumiu a opção de capitalizar a experiência de apoios de crédito a EES com intervenção da banca e do recurso ao sistema de garantia/contragarantia, com aposta clara em modalidades de IF de dívida, empréstimos que a banca pode assumir com pagamento de comissões de garantia ao SGM e dotação do Fundo de Contragarantia no montante relativo a estimativa de perdas.

Com base nesta opção, o potencial de geração de recursos privados adicionais é tributária de dois tipos de fatores: o efeito alavancagem associado a este tipo de empréstimos, incluindo a indução de investimento das famílias com recursos próprios e a capacidade da banca desenvolver linhas de crédito autónomas a EES, completando as que são realizadas com recurso ao instrumento de política pública.

Na resposta ao inquérito à banca sobre esta matéria, responderam apenas 3 instituições bancárias que não são as que assumem maior representatividade neste mercado. Destas respostas, conclui-se que as três entidades acrescentaram 66% mais de recursos próprios (medidos em termos de financiamento) ao montante de crédito concedido a EES no âmbito do instrumento de política pública. A AEA estima que, considerando a intervenção de bancos com maior representatividade no mercado, sobretudo do Santander Totta e da Caixa Geral de Depósitos, pode admitir-se uma maior percentagem de recursos adicionais privados, que a AEA estima entre 80 a 100%. Ou seja, na melhor das hipóteses, a mobilização do IF enquanto instrumento de política pública tenderá a gerar na melhor das hipóteses um idêntico valor de financiamento adicional por via de linhas de crédito autónomas.

Do ponto de vista da geração de recursos públicos adicionais, é necessário ter em conta o instrumento de política pública das bolsas inseridas na ação social de apoio a alunos universitários. Dos elementos de informação sistematizados pela AEA não é claro se se trata de recursos adicionais complementares, sobretudo para alguns grupos sociais desfavorecidos. Verificou-se que para 1/3 dos apoios de crédito a EES os dois instrumentos coexistem, o que sugere uma ideia de complementaridade restrita.

Para além dos efeitos de alavancagem dos créditos a estudantes do ensino superior com recurso ao sistema de garantia e contragarantia e do montante de recursos próprios de famílias sobre os quais não existe estimativa credível, a geração de recursos privados e públicos adicionais é penalizada pelos fatores seguintes:

- A magnitude de recursos que o PO Capital Humano dispõe para o período de programação para esta modalidade de apoio é incomparavelmente mais baixa do que o histórico do último período; a comparação entre o valor médio das operações contratadas nos últimos 7 anos com o valor de recursos financeiros/ano da programação para apoios de crédito a estudantes de ensino superior é de 33 para 1; mesmo admitindo que o valor previsto da programação terá uma alavancagem na melhor das hipóteses de 1 para 4 por via dos instrumentos de garantia/contragarantia,

o desvio é considerável, permitindo concluir que o IF terá claramente uma menor intensidade de aplicação;

- O produto “crédito a estudantes do ensino superior” não é considerado pela banca como uma realidade aliciante; a sua intervenção nos protocolos tem, em certos casos, que ver com a responsabilidade social da própria instituição e noutros casos apenas com questões de imagem de presença neste tipo de protocolos;
- Finalmente, porque os recursos públicos da programação que podem ser considerados mobilizáveis adicionalmente ao IF sob avaliação, os apoios de bolsas e os apoios aos CET e aos CTeSP tenderão a reduzir a procura dos apoios de crédito.

**Em conclusão:**

No primeiro bloco de intervenção do FIS, investimento-inovação em OES, tendo em consideração os pressupostos assumidos prevê-se um fundo de crédito de 133 milhões de euros com o contributo de 66,5 milhões de euros por parte do FIS e igual montante a cargo da intermediação financeira. Já o Fundo de Empreendedorismo Social será constituído por 42,75 milhões de euros, com uma comparticipação do FIS de 28,5 milhões de euros e uma participação de 14,25 milhões de euros a cargo de entidades de fundações e de *Business Angels*.

Relativamente ao microempreendedorismo a geração de recursos privados adicionais dependerá: (i) caso persista a mobilização residual de mobilização de IF, a atração de recursos privados adicionais dependerá da concretização dos efeitos de alavancagem dos IF de dívida associados aos instrumentos IEFP e linhas de microcrédito oferecidas pela banca, (ii) para projetos de microempreendedorismo que envolvam processos de desenvolvimento local e valorização de recursos endógenos, é legítimo antecipar a criação de fundos de empréstimos focados em instrumentos de dívida para microempresas: (iii) face às evidências recolhidas, a adoção de IF de capital para projetos entre os 100.000 e 235.000€ parece pouco provável.

No caso dos empréstimos a estudantes, a geração de recursos privados adicionais depende quer do efeito de alavancagem associado a estes empréstimos, incluindo a indução de investimento das famílias com recursos próprios e a capacidade da banca desenvolver linhas autónomas a estudantes do ensino superior.

**Mobilização de fontes de informação**

	Fundo de Inovação Social	Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
Entrevistas	Estrutura de Missão Portugal Inovação Social;	LIS SPGM IEFP SPGM Estruturas técnicas envolvidas na preparação dos PO Regionais Entidades bancárias	DGES IEFP Entidades bancárias
Análise estatística		SGPM, informação histórica IEFP, informação histórica sobre aplicação do Microinvest, Invest + e Social Investe (aguarda dados adicionais solicitados ao IEFP) INE, Inquérito ao Emprego	DGES, dados relativos aos empréstimos a estudantes do ensino superior
Painéis de discussão	Entidades Financiadoras, Gestoras e Promotoras de IF para a área social, Lisboa, 4 de fevereiro, 2015		Associações de Estudantes, Banca e Serviços Sociais de Universidades, Lisboa, 25 de março 2015 Resultados da inquirição a entidades bancárias

**Questão de avaliação 7:** Qual é a estimativa do efeito de alavancagem do IF proposto? Indique a metodologia de cálculo e as fontes de informação utilizadas.

***Entendimento da questão de avaliação***

O cálculo dos efeitos de alavancagem da mobilização de IF para os três domínios de política pública sob avaliação é tributário de dois tipos de condições:

- O modo como a programação em cada domínio mobiliza a utilização de IF;
- O potencial de alavancagem de cada IF em questão.

De acordo com o estipulado no artigo 140º do Regulamento Financeiro e tendo em conta as sugestões formuladas no Parecer do Grupo de Acompanhamento, o cálculo dos efeitos de alavancagem por euro de FEEI é construído em função de um modelo de análise que contempla os níveis de participação (em %) da contrapartida pública nacional, do parceiro financeiro envolvido na mobilização do IF e do destinatário final, aos quais correspondem os respetivos valores em euros de recursos do país alavancado por euro de FEEI, de recursos do parceiro financeiro alavancado por euro de fundo público e de recursos do destinatário final alavancado por euro de IF. O cálculo do investimento alavancado não inclui obviamente o valor do FEEI.

Como decorre da resposta a questões de avaliação anteriores, o cálculo do efeito de alavancagem é realizado para os três domínios sob avaliação: inovação social, microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego e apoios de crédito a estudantes do ensino superior.

Para cada um dos cálculos é apresentada uma tabela e a explicitação dos correspondentes pressupostos que são necessários estabelecer para o cálculo.

**Fundo de Inovação Social**

O cálculo do efeito de alavancagem dos IF a mobilizar no âmbito do FIS foi realizado com os seguintes pressupostos:

- Face à inexistência de informação credível sobre a possibilidade do Fundo de Fundos poder envolver a mobilização de recursos de investidores institucionais, a AEA não considerou a possibilidade de efeitos de alavancagem ao nível do Fundo de Fundos;
- Considerar que a mobilização da contrapartida nacional é realizada à cabeça na constituição do fundo de fundos e que essa comparticipação pública nacional é de 15% para 85% de contribuição FSE;
- O fundo de apoio a OES e o fundo de empreendedorismo social representam, respetivamente 70% e 30% do âmbito de intervenção do FIS;
- A modalidade de intervenção do fundo de apoio à inovação em OES é realizada com uma taxa de participação da intermediação financeira de 50%, sendo essa taxa de 33% para o fundo de empreendedorismo social;
- Estimaram-se taxas de participação de beneficiários finais de 20% para as OES, tendo em conta a situação financeira das OES e a necessidade de uma baixa participação de fundos próprios para estimular a procura de financiamento de inovação. Quanto à participação para os start up's inovadores pela natureza do investimento não está prevista nenhuma participação dos beneficiários finais.

**Tabela 15 – Cálculo de alavancagem - FIS**

Variável	Unidade	Montante
Contribuição FSE	€	95.000.000
Contrapartida nacional	€	16.764.700
<b>Total FIS</b>	€	<b>111.764.700</b>
<b>1.1. Fundo Empréstimo OES</b>		
Contribuição FSE	€	6.6499.996,5
Contrapartida nacional	€	11.735.293,5
Fundo Empréstimo	€	78.235.290
Contributo da Intermediação financeira	€	78.235.290
<b>Total Fundo Empréstimo</b>	<b>€</b>	<b>156.470.580</b>
Nível de Participação da contrapartida pública	%	15
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,18
Nível de participação do parceiro financeiro	%	50
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	1
Nível de participação do destinatário final	%	20
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,25
Recursos do destinatário final	€	39.117.645
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	1,18
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,59
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	<b>€</b>	<b>1,76</b>
<b>1.2. Fundo de Empreendedorismo Social</b>		
Contribuição FSE	€	28.499.998,5
Contrapartida nacional	€	5.029.411,5
Fundo Empréstimo	€	33.529.410
Contributo da Intermediação financeira	€	16.764.705
<b>Total Fundo Empréstimo</b>	<b>€</b>	<b>50.294.115</b>
Nível de Participação da contrapartida pública	%	15
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,18
Nível de participação do parceiro financeiro	%	33
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,5
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,59
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	<b>€</b>	<b>0,59</b>

### Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego

Conforme decorre de considerações que constam da resposta a questões de avaliação anteriores este é o domínio cuja programação está menos estabilizada. Tendo em conta as diferentes condições de participação da contrapartida pública nacional, distinguiremos na análise os casos dos PO Norte, Centro e Alentejo dos casos dos PO Lisboa e Algarve.

A tabela seguinte sistematiza os montantes de IF mobilizados na versão pública da programação dos referidos PO:

**Tabela 16 – Montante de IF alocados ao microempreendedorismo (€)**

POR /FEEI	Montante de IF inicialmente programados			
	Garantia	Empréstimo	Bonificação de juros	Total
NORTE – FSE (c)	3.380.177	4.225.222	3.661.859	11.267.258
NORTE – FEDER (c)	1.035.531	1.294.413	1.121.825	3.451.769

<u>POR /FEEI</u>	Montante de IF inicialmente programados			
	Garantia	Empréstimo	Bonificação de juros	Total
CENTRO – FSE	4.000.000	4.000.000	4.000.000	12.000.000
CENTRO - FEDER	1.600.000	1.600.000	1.600.000	4.800.000
ALENTEJO – FSE (c)	446.518	3.498.886	699.777	4.645.181
ALENTEJO - FEDER	400.000	300.000	600.000	1.300.000
LISBOA – FSE (a)		1.650.000	1.650.000	5.500.000
ALGARVE -FEDER	500.000	500.000		1.000.000
ALGARVE –FSE (b)	0	0	0	0

(a) 550.000 de capital de risco; (b) A totalidade de 34.041.832 de FSE programado pelo PO Algarve é integralmente assumida sob a modalidade de subvenção não reembolsável; (c) A AEA trabalhará nestes casos com valores arredondados para facilitação de cálculo dos efeitos de alavancagem.

Conforme é possível depreender da tabela anterior, observa-se uma opção clara de consagrar para a dimensão de IF uma mobilização residual, sobretudo se os valores anteriores forem confrontados com a dimensão das subvenções não reembolsáveis previstas na versão oficial dos PO. No caso do Algarve há mesmo a opção de não consagrar mobilização de IF para a intervenção do FSE, a qual é concretizada apenas sob a forma de subvenção não reembolsável. Face às evidências recolhidas junto das AG dos POR e tendo em conta o estado da concertação que foi possível constatar entre essas AG e o IEFP, a AEA entende que não existem condições institucionais para uma proposta de mobilização de IF substancialmente diferente da que consta do racional de programação inicial. Ainda assim, dadas as também já referenciadas desconformidades existentes entre o racional de programação dos POR e o Regulamento PO ISE relativo a microempreendedorismo, a proposta da AEA aponta a necessidade de flexibilização de ambas as componentes da programação: adaptação da programação dos POR de modo a acolher os instrumentos de política pública do IEFP e necessidade de flexibilizar os limiares de investimento para o microempreendedorismo a apoiar no âmbito dos ITI.

Acresce que, no âmbito dos contactos realizados com o IEFP, foi possível avaliar que os instrumentos de política pública Miicroinvest e Invest + não estão concebidos para integrar a participação FEDER. Esta constatação penaliza a acomodação nos POR desses instrumentos de política pública em termos compatíveis com a programação de mobilização de IF prevista nos POR. Assim sendo, teremos de pressupor que os recursos IF FEDER terão de ser mobilizados pelas AG dos POR noutra contexto que não o dos instrumentos IEFP. A equipa de avaliação discutiu com o IEFP a possibilidade quer de introdução sobretudo no Invest + a possibilidade de mobilização de recursos FEDER para apoio à aquisição de equipamentos necessários ao início de atividade, quer da criação de um instrumento de política novo combinando apoios FSE e FEDER. Do ponto de vista da legibilidade do instrumento de política, a criação de um novo instrumento de política, do tipo Invest ++, com aumento do volume de investimento elegível relativamente ao Invest +, teria a vantagem de produzir junto dos microempreendedores uma maior legibilidade da importância de combinar os dois FEEI.

### **POR Norte, Centro e Alentejo**

As três regiões serão analisadas em conjunto, apesar da complicação (já descrita) do PO Norte ter adotado a decisão de remeter para ITI todos os recursos FSE e FEDER de apoio ao microempreendedorismo. Os três PO consagram um montante residual para IF, além de na programação inicial terem todos optado por IF de dívida (garantias, empréstimos e bonificações de juros). O cálculo dos efeitos de alavancagem diferencia entre IF FSE e IF FEDER, já que se parte do princípio de que o IEFP mobilizará apenas IF FSE. No caso de IF FSE,

pressuporemos que a participação do IEFP como beneficiário mobilizará a totalidade dos recursos alocados a garantias ou equivalentes, cabendo à AG mobilizar os recursos FSE para empréstimos e bonificação de juros. Respeitaremos nesta estimativa a posição das AG dos PO Centro e Alentejo de não consagrar mobilização de IF para os projetos ITI. O caso do PO Norte levanta a dificuldade de respeitar este critério, já que toda a massa de recursos é alocada a projetos ITI. Dentro da linha consagrada na literatura não consideraremos a bonificação de juros para efeito de alavancagem. No caso dos IF FEDER consagrados na programação inicial, caberá às AG a organização da mobilização conjunta de recursos FSE e FEDER no âmbito de apoio a projetos de microempreendedorismo e de expansão de microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local e de proximidade.

Em matéria de níveis de participação de destinatários finais, a estimativa do nível de participação é realizada em função do histórico de aplicação dos instrumentos Microinvest e Invest +. O primeiro consagra para projetos até 20.000 € um nível de participação de 0%. No caso do Invest +, a estimativa é mais complicada, pois o limiar de investimento está compreendido entre os 20.000 € e os 200.000 €, mas o financiamento respeita a 95% do investimento com um limite máximo de financiamento de 100.000 €. Nos limites máximos de investimento (200.000 €) e de financiamento (100.000 €) a taxa de participação seria de 50% do beneficiário final. Porém, o valor médio de investimento Invest + não ultrapassa 50.000 €, pelo que nesse caso o nível de participação do beneficiário final seria de 5% atendendo à condição de financiar apenas 95% do investimento. Consideraremos por isso para os IF FSE uma taxa de participação de 5% de beneficiário final e para os IF FEDER uma taxa de 10%.

**Tabela 17 – Cálculo de alavancagem – Instrumentos de garantia de apoio ao microempreendedorismo**

IF FSE INSTRUMENTOS DE GARANTIA Variável	Unidade de medida	Valores		
		PO Norte	PO Centro	PO Alentejo
Contribuição FSE para FCG	€	3.400.000	4.000.000	500.000
Contrapartida nacional	€	600.000	706.000	88.235
Dotação Fundo de Contragarantia	€	4.000.000	4.706.000	588.235
Financiamento bancário potencial para estimativa de 30% de perdas	€	13.333.333	15.686.667	1.960.784
Participação entidades SGM	€	9.999.999,75	1.1765.000	1.470.588
Nível de Participação da contrapartida pública	%	15	15	15
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,18	0,18	0,18
Nível de participação do parceiro financeiro	%	75	75	75
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	2,50	2,50	2,50
Nível de participação do destinatário final	%	5	5	5
Recurso do destinatário final por euro de IF		0,05	0,05	0,05
Recursos do destinatário final	€	701.754,37	825.614	103.199,158
<b>Alavancagem</b>				
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	2,94	2,94	2,94
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,21	0,21	0,21
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>3,15</b>	<b>3,15</b>	<b>3,15</b>

No que respeita à modalidade de IF FSE empréstimos, pressuporemos que os PO Norte, Centro e Alentejo mobilizarão estes recursos conjuntamente com os recursos FEDER, de modo a apoiar projetos simultaneamente com componente FSE e FEDER. Pressuporemos ainda que a mobilização será realizada com o recurso a intermediação bancária, concedendo os referidos empréstimos a taxa bonificada com mobilização da componente de bonificações de juros prevista na programação inicial dos PO Regionais. Admitiremos ainda que a participação da

intermediação financeira será realizada a 30%, ou seja, acrescentando 1 euro por cada euro de fundo público e que o nível de participação do destinatário final será de 10%.

**Tabela 18 – Cálculo de alavancagem – empréstimos de apoio ao microempreendedorismo (FSE)**

IF FSE EMPRÉSTIMOS Variável	Unidade de medida	Valores		
		PO Norte	PO Centro	PO Alentejo
Contribuição FSE	€	4.500.000	4.000.000	3.500.000
Contrapartida nacional	€	794.118	705.882	650.647
Fundo Público		5.294.118	4.705.882	4.117.647
Contributo intermediário Financeiro	€	2.268.908	2.016.807	1.764.706
Fundo de empréstimo	€	7.563.026	6.722.689	5.882.353
Nível de Participação da contrapartida pública	%	15	15	15
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,18 €	0,18 €	0,18 €
Nível de participação do parceiro financeiro	%	30	30	30
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,43	0,43	0,43
Nível de participação do destinatário final	%	10	10	10
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,11	0,11	0,11
Recursos do destinatário final	€	840.336,19	746.965,45	653.594,77
<b>Alavancagem</b>				
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,50	0,50	0,50
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,19	0,19	0,19
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	<b>€</b>	<b>0,69</b>	<b>0,69</b>	<b>0,69</b>

Resta analisar para os POR Norte, Centro e Alentejo, o caso dos IF FEDER (ver tabela na página seguinte). Tendo em conta o pressuposto atrás mencionado de proporcionar às AG a possibilidade de combinar apoios FSE e FEDER, a AEA propõe que os recursos programados para instrumentos de garantia sejam alocados a empréstimos (por sua vez combinados com as bonificações de juros não consideradas para o cálculo de efeitos de alavancagem). Mantem-se o pressuposto anteriormente assumido de participação da intermediação financeira com uma participação de 30% no fundo de empréstimo e uma taxa de participação de destinatário final de 10% atendendo à natureza dos promotores. Face às evidências recolhidas, a AEA entende não se observarem condições para uma intermediação financeira na área dos IF de capital, sobretudo atendendo à posição manifestada pelas AG de não pretenderem criar falsas contiguidades entre os apoios ao empreendedorismo no âmbito do OT3 e os que são objeto da presente avaliação.

No que respeita aos PO Lisboa e PO Algarve, a programação de IF ainda é mais residual, estando no primeiro limitada ao FSE e no segundo aos recursos FEDER. Como já foi referido, os recursos FSE são limitados pelo PO Algarve a subvenções não reembolsáveis. O PO Lisboa tem a particularidade de ser o único PO a querer mobilizar IF capital de risco.

No que respeita ao PO Lisboa, a AEA propõe o reforço do montante de IF empréstimos de 1.650.000€ para 2.000.000€, combinando essa intervenção com bonificações de juros no montante previsto na programação no montante de 1.650.000€. Propõe-se ainda o reforço de IF de capital de risco de 550.000€ para 600.000€ destinado à intervenção de *Business Angels* no apoio a projetos inovadores de empreendedorismo social em sistema de *pipeline* com a intervenção do FIS – Empreendedorismo Social.

No caso do PO Algarve, propomos que os IF FEDER garantia no montante de 500.000€ e IF FEDER Empréstimos sejam alocados a uma intermediação de projetos de pequena dimensão associados à RIS 3 que evidenciem dificuldades de acesso aos apoios OT3. A AEA recorda

que a não consideração de IF FSE de qualquer tipo inibe a aplicação na Região dos instrumentos IEF. Propõe-se ainda a aplicação de IF *Business Angels* ao montante programado de FEDER para o empreendedorismo social, em sistema de *pipeline* com a aplicação do FIS.

**Tabela 19 – Cálculo de alavancagem – Empréstimos de apoio ao microempreendedorismo (FEDER)**

Variável	Unidade de medida	Valores		
		PO Norte	PO Centro	PO Alentejo
<b>IF FEDER EMPRÉSTIMOS</b>				
Contribuição FEDER	€	2.350.000	3.200.000	700.000
Contrapartida nacional	€	414.706	564.706	123.529
Fundo Público		2.764.705,88	3.764.705,88	823.529,41
Contributo intermediário Financeiro	€	1.184.874	1.613.445	352.941
Fundo de empréstimo	€	3.949.580	5.378.151	1.176.471
Nível de Participação da contrapartida pública	%	15	15	15
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,18	0,18	0,18
Nível de participação do parceiro financeiro	%	30	30	30
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,43	0,43	0,43
Nível de participação do destinatário final	%	10	10	10
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,11	0,11	0,11
Recursos do destinatário final	€	438.842,20	597.572,36	130.718,95
<b>Alavancagem</b>				
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,50	0,50	0,50
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,19	0,19	0,19
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>0,69</b>	<b>0,69</b>	<b>0,69</b>

**Tabela 20 – Cálculo de alavancagem – Empréstimos de apoio ao microempreendedorismo (FSE)/PO Lisboa**

<b>PO LISBOA - IF FSE EMPRÉSTIMOS</b>		
Variável	Unidade de medida	Montante
Contribuição FEDER	€	2.000.000
Contrapartida nacional	€	2.000.000
Fundo Público		4.000.000
Contributo intermediário Financeiro	€	1.714.286
Fundo de empréstimo	€	5.714.286
Nível de Participação da contrapartida pública	%	50
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	1
Nível de participação do parceiro financeiro	%	30
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,43
Nível de participação do destinatário final	%	10
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,11
Recursos do destinatário final	€	634.921
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,86
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,32

**PO LISBOA - IF FSE EMPRÉSTIMOS**

<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>1,17</b>
--------------------------------------	---	-------------

**Tabela 21 – Cálculo de alavancagem – Capital de risco de apoio ao microempendedorismo (FSE)/ PO Lisboa**

<b>PO LISBOA - IF FSE CAPITAL DE RISCO (BUSINESS ANGELS)</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Montante</b>
<b>Variável</b>		
Contribuição FSE	€	600.000
Contrapartida nacional	€	600.000
Fundo Público		1.200.000
Contributo intermediário Financeiro	€	591.045
Fundo de empréstimo	€	1.791.045
Nível de Participação da contrapartida pública	%	50
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	1
Nível de participação do parceiro financeiro	%	33
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,49
Nível de participação do destinatário final	%	40
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,49
Recursos do destinatário final	€	1.194.030
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,99
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	1,99
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>2,98</b>

**Tabela 22 – Cálculo de alavancagem – Garantia para apoio ao microempendedorismo (FEDER)/ PO Algarve**

<b>PO ALGARVE - IF FEDER GARANTIA</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Montante</b>
<b>Variável</b>		
Contribuição FEDER para FCG	€	500.000
Contrapartida nacional	€	125.000
Dotação Fundo de Contragarantia		625.000
Financiamento bancário potencial para estimativa de 30% de perdas	€	1.893.939
Participação entidades SGM	€	1.420.455
Nível de Participação da contrapartida pública	%	20
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,25
Nível de participação do parceiro financeiro	%	75
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	2,5
Nível de participação do destinatário final	%	10
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,11
Recursos do destinatário final	€	1.262.626
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	2,84
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	2,53
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>5,37</b>

**Tabela 23 – Cálculo de alavancagem – Empréstimo de apoio ao microempendedorismo (FEDER)/ PO Algarve**

<b>PO ALGARVE - IF FEDER EMPRÉSTIMOS</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Montante</b>
<b>Variável</b>		
Contribuição FEDER	€	500.000
Contrapartida nacional	€	125.000
Fundo Público		625.000

Contributo intermediário Financeiro	€	267.857
Fundo de empréstimo	€	892.857
Nível de Participação da contrapartida pública	%	20
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,25
Nível de participação do parceiro financeiro	%	30
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,43
Nível de participação do destinatário final	%	10
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,11
Recursos do destinatário final	€	99.206
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,54
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,20
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>0,73</b>

**Tabela 24 – Cálculo de alavancagem – Capital de risco para apoio ao microempreendedorismo (FSE)/ PO Algarve**

<b>PO ALGARVE - IF FSE CAPITAL DE RSICO (BUSINESS ANGELS)</b>		
<b>Variável</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Montante</b>
Contribuição FSE	€	1.000.000
Contrapartida nacional	€	250.000
Fundo Público		1.250.000
Contributo intermediário Financeiro	€	615.672
Fundo de empréstimo	€	1.865.672
Nível de Participação da contrapartida pública	%	20
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,25
Nível de participação do parceiro financeiro	%	33
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	0,49
Nível de participação do destinatário final	%	20
Recurso do destinatário final por euro de IF	€	0,25
Recursos do destinatário final	€	466.418
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	0,62
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,47
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>1,08</b>

### Crédito a estudantes do ensino superior

O cálculo do efeito alavancagem para esta modalidade de IF é realizado segundo os seguintes pressupostos:

- O montante de recursos FSE a mobilizar sob a forma de IF que é igual a 10 milhões de euros pressupõe-se que seja utilizada na dotação do Fundo de Contragarantia que enquadra e cobre o risco da intervenção do sistema de garantia mútua e da banca no processo;
- A dotação do FCG é calculada com base na cobertura de uma estimativa de 10% de perdas do financiamento total;
- As entidades do SGM cobrirão em 50% o financiamento a realizar pela banca;
- Admite-se que os beneficiários finais poderão assumir uma participação de 5% no total do investimento a realizar.

**Tabela 25 – Cálculo de alavancagem – Crédito a estudantes**

<b>Variável</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Valores</b>
<b>Apoios de crédito a estudantes do ensino superior</b>		
Contribuição FSE para o Fundo de Contragarantia	€	10.000.000
Contribuição nacional para o FCG	€	1.765.000
<b>Total Fundo Público</b>	€	<b>1.1765.000</b>

Variável	Unidade de medida	Valores
Financiamento bancário potencial para estimativa de 10% de perdas	€	117.650.000
Participação entidades SGM	€	58.825.000
Nível de Participação da contrapartida pública	%	15
Recurso do alavancado por euro de FEEI	€	0,18
Nível de participação do parceiro financeiro	%	50
Recurso Parceiro Alavancado por euro de fundo público	€	1,00
Nível de participação do destinatário final	%	5
Recurso do destinatário final por euro de IF		0,62
Recursos do destinatário final	€	6.192.105
<b>Alavancagem</b>		
Recursos parceiros por euro de FEEI	€	5,88
Recursos destinatário final por euro de FEEI	€	0,62
<b>Investimento por euro de FEEI</b>	€	<b>6,50</b>

Estes valores obtidos podem no caso do microempreendedorismo e dos apoios de crédito a estudantes do ensino superior ser confrontados com valores históricos da programação 2007-2013:

**Tabela 26 - Índices de alavancagem por linha de financiamento**

Linha	Ano	Dotação FCG	Montante Operação (Financiamento)	Montante Investimento	IAF	IAI	Investimento/Financiamento
IEFP Invest+	2010-2014	12.750.000	58.413.679	93.015.242	4,58	7,30	1,59
IEFP - Microinvest	2009-2014	4.275.000	11.007.877	12.581.088	2,57	2,94	1,14
Empréstimos a Estudantes do Ensino Superior	2009	4.403.552	47.859.319		10,87		
	2010	4.717.877	48.495.245		10,28		
	2011	5.130.629	23.164.402		4,51		
	2012	2.350.000	34.029.963		14,48		
	2013	2.350.000	2.647.490		1,13		
	2014	2.100.000	13.925.538		6,63		
	Total		21.052.058	170.121.958		8,08	

**Em conclusão:**

Os efeitos de alavancagem atingem diferentes valores consoante o domínio de intervenção considerado: (i) no caso do FIS, o efeito de alavancagem de 1,76 de investimento por euro de FEEI, tem em consideração a natureza experimental do instrumento; (ii) no microempreendedorismo, os IF de dívida apresentam efeitos mais elevados, o que resulta da própria natureza do sistema de garantia mútua e da opção assumida pela AEA de alocar os recursos FSE e FEDER à dotação do Fundo de Contragarantia, (iii) os créditos s EES alcançam o efeito alavancagem mais elevado, 6,5 de investimento por euro, o que está de acordo com os valores históricos encontrados e resulta do próprio sistema de garantia mútua.

**Mobilização de fontes de informação**

- Entrevistas: Estrutura de Missão do Portugal Inovação Social; Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua
- Análise documental da informação fornecida pela SPGM

**Questão de avaliação 8:** Quais os mecanismos previstos para atrair recursos adicionais privados? Esses mecanismos são coerentes com os objetivos do IF ou carecem de desenvolvimento?

#### **Entendimento da questão de avaliação**

Esta questão de avaliação está essencialmente correlacionada com a questão de avaliação 6, sendo aqui necessário identificar a existência na programação sob avaliação de estratégias deliberadas para colocar em ação mecanismos de atração de recursos adicionais privados, verificando ainda se tais mecanismos são coerentes com os objetivos previstos para os IF sob avaliação.

#### **Resposta à questão de avaliação**

A AEA concluiu que só no caso do FIS e da sua integração num quadro de intervenção mais vasto que é o Portugal Inovação Social é que é possível registar a existência de uma estratégia deliberada de atração de recursos adicionais privados. Nos restantes domínios, designadamente no caso dos créditos a EES, os próprios IF mobilizados sugerem a presença possível de recursos adicionais privados. No entanto, o alheamento observado da banca em relação à programação do Portugal 2020 sugere a inexistência no terreno de iniciativas concretas nesse sentido. No caso do microempreendedorismo, sobretudo depois da desconformidade registada entre a programação inicial pelos PO Regionais e o regulamento do domínio específico da Inclusão Social e Emprego, não é possível registar qualquer iniciativa concreta de desenvolvimento de uma estratégia de atração de recursos adicionais privados.

#### **Fundo de Inovação Social**

A estabilização da programação do FIS em torno de duas dimensões, o investimento-inovação em OES e o apoio a *start-up's* de IIES, a que corresponderá a criação de dois fundos retalhistas, foi acompanhada de uma estratégia deliberada de captação de recursos privados adicionais, que se traduzirá na participação de capital nos fundos retalhistas a criar, adicionando recursos privados adicionais aos montantes que o FIS dedicará a estas duas dimensões de investimento em inovação e empreendedorismo social.

A AEA registou ainda que a atração de recursos privados adicionais aos dois Fundos Retalhistas é concretizada através de mecanismos diferenciados, o que confirma a existência de uma estratégia deliberada:

- No caso do fundo retalhista para um investimento-inovação em OES, os contactos e reuniões de trabalho que têm sido realizados com a banca potencialmente interessada e já com alguma experiência na problemática da inovação e do empreendedorismo social são estruturados em função dos mecanismos do risco e devolução assimétricos, com os quais a Estrutura de Missão pensa atrair a participação da banca, libertando-a da necessidade de recurso ao sistema de garantia mútua, o qual tem sido fonte de considerações críticas por parte da banca;
- No caso do fundo retalhista para o empreendedorismo e inovação social, os mecanismos de atração de recursos privados adicionais de fundações com vocação para o apoio à economia social e *Business Angels* consistem na aplicação de condições favoráveis de acesso aos *Revenue Participation Certificates*; os recursos privados têm acesso exclusivo às receitas adicionais geradas pelos *start-up's* em crescimento. Neste caso, não só existe a estratégia de proporcionar melhores condições de aplicação a investimento filantrópico de organizações com essa vocação, como se pretende captar para a inovação e para o empreendedorismo social instituições de capital de risco (*Business Angels*). No caso do investimento filantrópico, estará também em causa a atração de recursos empresariais privados alocados a projetos de responsabilidade social corporativa.

Pelas razões apontadas, a estratégia de aplicação futura do FIS contempla uma estratégia específica de atração de recursos adicionais privados em sintonia com os princípios que subjazem à mobilização de IF para a intervenção social e pode dizer-se que essa atração é

realizada em conformidade com as modalidades de IF que a Estrutura de Missão considera mais adequados.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

Pressupondo que os instrumentos de política pública geridos pelo IEFP irão ter algum acesso aos recursos FSE e FEDER alocados pelos PO Regionais nas PI 8iii e 8a, seja no âmbito dos POR que não dedicaram aos ITI a totalidade dos recursos, seja no caso do Norte e Lisboa que o alocaram na totalidade aos ITI, a AEA considera não existir nesses instrumentos de política qualquer estratégia deliberada de atração de recursos privados adicionais. O envolvimento da banca no processo (Microinvest e Invest +) é realizado segundo as condições do recurso ao sistema de garantia e a existência de linhas próprias de alguns bancos para o microcrédito resulta de estratégias próprias das entidades bancárias, designadamente em termos de responsabilidade social e imagem.

Mas admitindo que a intervenção do IEFP como beneficiário não esgotará a alocação dos recursos disponíveis para a mobilização de IF, haveria espaço, seja a nível de região NUTS II, seja no espaço das CIM para estratégias de atração de entidades de intermediação que poderiam trazer alguns recursos privados ao processo. A AEA não recolheu evidências da existência de tais estratégias e, nos contactos com algumas CIM em concreto, a AEA concluiu que a incerteza e indeterminação que rodeia a aplicação das referidas PI impossibilitou qualquer abordagem nesse sentido. A AEA considera, porém, possível através dos processos de contratualização das CIM com entidades de intermediação especializadas na promoção do microempreendedorismo pensar em estratégias pontuais de atração de recursos privados complementares, designadamente os *Business Angels*, caso seja acolhida a proposta da AEA de contemplar a aplicação de IF de capital aos projetos com investimento elegível entre 100.000 € e 235.000 €.

No caso do microempreendedorismo, no entender da AEA a possibilidade de mobilização de recursos privados adicionais estará sobretudo relacionada com a organização de todo o processo de intermediação das medidas no plano regional, através da seleção de entidades com capacidade de adicionar recursos adicionais.

### **Apoios de crédito a estudantes do ensino superior**

No caso dos apoios de crédito aos estudantes do ensino superior, a razão não pode ser essa, dada a reduzida magnitude de recursos que o PO Capital Humano contempla nesta matéria. Do ponto de vista dos recursos públicos, apesar do FSE financiar significativamente menos, é interrogado se o OE não continuará a financiar parte significativa deste IF. No entender da AEA, a razão estará mais localizada no carácter pouco apelativo enquanto produto bancário destas modalidades de crédito. Outra razão poderá estar no risco de que a procura do ensino superior entre em desaceleração relevante.

O regime de continuidade que se prevê para este domínio, com a intervenção do FSE onde anteriormente intervinha o OGE, permite antecipar que a programação não alimenta qualquer estratégia de atração deliberada de recursos privados adicionais. Essa atração dependerá exclusivamente do interesse que a banca revelar pelo desenvolvimento de linhas próprias de crédito a EES, seja na linha de projetos de responsabilidade corporativa, seja porque o produto é considerado como interessante pela entidade bancária.

### **Em conclusão:**

Só no caso do FIS existe uma estratégia deliberada de atração de recursos privados adicionais à mobilização do IF, diferente consoante se trate da intervenção do FIS ao nível das OES ou aos empreendedores de IIES. Para as primeiras o concurso de banca já com experiência de ligação às OES e no segundo fundos de capital de risco com potencial de resposta positiva aos *Revenue Participation Certificates* Em relação aos apoios do microempreendedorismo, não foram recolhidas evidências de uma estratégia de atração de recursos, o que revela uma conformidade com a mobilização residual do IF. Já no caso do crédito a estudantes do ensino

superior prevalece a lógica de continuidade e a atração de recursos depende da intervenção da banca no desenvolvimento de linhas próprias.

**Mobilização de fontes de informação**

	Fundo de Inovação Social	Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
Entrevistas	Estrutura de Missão Portugal Inovação Social; LIS SPGM Grupo de trabalho Portugal Inovação Social Ministério do Emprego e da Solidariedade	IEFP SPGM Estruturas técnicas envolvidas na preparação dos PO Regionais Entidades bancárias	DGES IEFP Entidades bancárias
Análise estatística e documental		SGPM, informação histórica IEFP, informação histórica sobre aplicação do Microinvest, Invest + e Social Investe (aguarda dados adicionais solicitados ao IEFP) INE, Inquérito ao Emprego	DGES, dados relativos ao histórico de empréstimos a estudantes do ensino superior
Painéis de discussão	Entidades Financiadoras, Gestoras e Promotoras de IF para a área social, Lisboa, 4 de fevereiro, 2015		Associações de Estudantes, Banca e Serviços Sociais de Universidades, Lisboa, 25 de março 2015

- Resultados da inquirição a entidades bancárias

## 2.5. ANÁLISE DE BENCHMARKING E ENSINAMENTOS ADQUIRIDOS

**Questão de avaliação 9:** Existe informação disponível relativa a anteriores estudos ou avaliações com relevância para o IF proposto? Se sim, indique quais e enumere os principais fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação dos IF

### *Entendimento da questão de avaliação*

A equipa de avaliação entendeu esta questão no sentido de identificar em estudos ou avaliações de instrumentos financeiros passados fatores críticos e de estrangulamento que surgiram desta aplicação e que se possam transpor para a realidade nacional. No domínio da inovação social, o leque de estudos a considerar em termos nacionais é reduzido, dada a novidade da temática, tendo sido realizada uma análise a bibliografia internacional. A avaliação da iniciativa EQUAL e do sistema de microcrédito em Portugal apresentam-se como exceções.

### *Resposta à questão de avaliação*

Relativamente ao domínio da inovação social, podem ser considerados os ensinamentos da avaliação da PIC EQUAL, iniciativa inovadora que tinha como propósito “promover a inovação social: alcançar mudanças estruturantes nas práticas, nas organizações e nas políticas envolvendo todos os atores pertinentes num processo social participativo e dinâmico, com vista ao reforço da sua qualidade, utilidade e eficácia, adequando-as aos públicos que delas beneficiam”. A EQUAL conseguiu (i) criar um contexto para a inovação social, com uma melhoria da qualidade e eficiência das intervenções, em que foi possível criar um suporte à inovação e uma linguagem comum, em torno dos princípios orientadores da intervenção; (ii) responder a uma realidade complexa com novas formas de a abordar – intervenções integradas, multidimensionais, multidisciplinares, em parceria, nas comunidades e nos territórios com o envolvimento das populações; (iii) convidar abertamente à experimentação como condição necessária para a inovação; (iv) valorizar as competências necessárias à inovação, assumindo a necessidade de desenvolver as competências dos agentes e assumindo-se como espaço de aprendizagem; (v) aprender a disseminar, assumindo a vanguarda do conhecimento sobre os processos de disseminação de inovação social a nível europeu, através do desenvolvimento de uma metodologia de validação de produtos e respetivo referencial de disseminação. Apontam-se também como fatores do sucesso da iniciativa, a gestão flexível e aberta a adaptações, que se caracterizou por um acompanhamento muito próximo dos projetos no terreno, controlo financeiro, sistema de avaliação abrangente (da própria iniciativa e dos projetos). Pode destacar-se ainda, a forte preocupação com a escala dos projetos através quer da disseminação, da sustentabilidade e territorialização das soluções e transferência de soluções para outros contextos. Como fator de estrangulamento destaca-se numa fase inicial, a inexistência de um conjunto sólido e operacional de indicadores da EQUAL que não permitia uma avaliação eficaz, aspeto que foi colmatado posteriormente, ainda que tenham persistido dificuldades na medição de resultados de uma iniciativa onde se deu relevo a dimensões mais qualitativas e de “mudança estrutural” em detrimento de dimensões quantitativas. O rigor da seleção das candidaturas acabou por contribuir para taxas de aprovação baixas e a dificuldade de algumas parcerias de desenvolvimento “fecharem” o ciclo de inovação-*mainstreaming* e apresentarem produtos tangíveis e dissemináveis, podem também ser considerados fatores de estrangulamento da iniciativa.

Ainda que embrionário, pode fazer-se menção ao Social Investe (experiência desenvolvida no anexo referente ao estudo de caso), apesar não ter sido realizado nenhum estudo de avaliação relativamente a esta linha de crédito dirigida às organizações da economia social, as entrevistas realizadas no terreno permitem concluir que este instrumento ainda não é reconhecido como um caso de sucesso. Aliás, são apontados alguns fatores de estrangulamento como uma estratégia de comunicação e divulgação pouco eficaz; *pricing* desajustado da realidade, processos de aprovação das candidaturas lentos face a outras linhas de financiamento, fragilidade do corpo técnico e dirigente das organizações da economia social

na conceção de projetos de investimento social e uma desvalorização da análise do impacto social dos projetos a par da viabilidade financeira.

Da experiência internacional, destaca-se claramente a realidade britânica, que deu os primeiros passos no ano 2000, aquando da criação da *Social Impact Task Force* estabelecida na presidência do Reino Unido no G8. Têm vindo a ser criadas condições diversas para o desenvolvimento do mercado de investimento social, em particular ao nível da preparação e robustecimento de entidades de intermediação entre a oferta e a procura. Desde logo, pode destacar-se a criação do primeiro fundo de risco de desenvolvimento da comunidade, *Bridges Ventures* (2002), que investe em negócios para obter retorno para os investidores e, simultaneamente, contribui para o benefício social e ambiental. O *Bridges Ventures* veio demonstrar como um investimento dirigido para o impacto pode ser utilizado para obter impacto social com um retorno interessante para os seus principais investidores. Passados 10 anos, num momento em que o mercado e o ecossistema do investimento social já apresentavam alguma dinâmica e maturidade em termos de incentivos fiscais, criou-se um banco mais dirigido para as entidades da economia social (*Charity Bank*), o primeiro fundo do Governo (*Futurebuilders*) e surgiu o *Big Society Capital*, fundo grossista, cuja análise detalhada se apresenta no anexo relativo ao *benchmarking*. O BSC permite o envolvimento de um elevado número de intermediários financeiros que investem em projetos de organizações da economia social, colocando mais liquidez no mercado e responsabilizando os seus promotores, na medida em que os seus investimentos têm que gerar retorno. Apontam-se também como fatores de sucesso a avaliação rigorosa e minuciosa dos projetos e a avaliação e medição dos impactos por estes gerados, na medida em que só assim se percebe o valor aportado ao mercado de investimento social. Já os principais fatores de estrangulamento estão relacionados com a procura inicial mais lenta face ao esperado e uma dificuldade de angariação de fundos por parte dos intermediários financeiros, o que gerou atrasos na constituição de alguns dos fundos retalhistas. Existe uma necessidade permanente de angariação de capital, para que se possam realizar investimentos através dos diferentes tipos de instrumentos financeiros que compõem o BSC, sendo ainda premente a necessidade de parcerias com o Estado, pois existem domínios só passíveis de desenvolvimento com recursos a subsídios.

Na opinião da equipa de avaliação, fundamentada em documentos de programação e em informações recolhidas junto de interlocutores distintos, parece-nos que o FIS irá apresentar características muito similares ao BSC, no entanto é importante não descurar que a experiência britânica já apresentava cerca de 12 anos de preparação do mercado de investimento social quando introduziu este instrumento financeiro mais complexo, encontrando-se a realidade portuguesa muito distante desta situação, pois ainda que se assista a uma nova vaga de empreendedores sociais assentes em novos modelos de atuação, existe um elevado número de entidades da economia social “mais tradicional” que necessitam de capacitação e motivação para aderirem a um instrumento financeiro desta natureza, bastante distinto dos apoios com que lidam habitualmente. Para além disso, o contexto nacional é bastante distinto face ao anglo-saxónico, no qual existe uma forte tradição de participação cívica em causas sociais, entre outros domínios, quer de indivíduos como de instituições.

No que refere ao microcrédito, as conclusões do estudo realizado em 2007 pela Universidade Católica, no qual a Quatenaire Portugal foi parceira, apontam que o microcrédito se revela um instrumento eficaz de luta contra a pobreza e a exclusão social, pois tem apresentado impactos significativos no rendimento dos beneficiários, tem permitido criar emprego e aumentar a sua autoestima. Contudo, quando concorre com políticas públicas de incentivo à criação do próprio emprego que repousam na subsidiação do custo de capital para o empresário perde a sua atratividade. O estudo refere também como mais-valia o trabalho desempenhado pela ANDC, cujo papel de acompanhamento dos potenciais beneficiários é crucial no apoio técnico da elaboração e gestão dos projetos. No entanto, para evitar fatores de estrangulamento há necessidade de desenvolver serviços de acompanhamento para que se possa alargar o leque de beneficiários e de um envolvimento de outros atores quer para fontes de financiamento (contribuições voluntárias de pessoas individuais, empresas e fundações), quer para prestação de serviços de acompanhamento (Organismos da Administração Central, Autarquias, IPSS, Associações de Desenvolvimento Local). Para o robustecimento deste instrumento financeiro,

o estudo ainda menciona a necessidade de serviços de acompanhamento nas áreas da formação e de apoio pessoal e familiar, uma diversificação do acompanhamento realizado e dos serviços financeiros. Por último, aponta que a importância da criação de mecanismos de observação regulares para que os beneficiários possam ir realizando correções nos seus projetos, assim como a sua avaliação periódica

Mais recentemente, a Agência Piaget para o Desenvolvimento (APDES) realizou um estudo de investigação designado “Optimização das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo e inclusão social: estudando o acesso dos microempreendedores às medidas de promoção do auto-emprego” (2014), cujo principal objetivo foi sistematizar conhecimento sobre o acesso dos microempreendedores às medidas de política pública de promoção do auto-emprego, tendo em consideração o Microinvest, cuja reconfiguração sofreu alterações em 2009, e envolvimento das entidades bancárias enquanto parceiros chave. Destacam como principais fatores de sucesso do Microinvest as parcerias multisetoriais que apostam na vocação e recursos técnicos especializados, a abrangência do público-alvo e rede de apoio ao microempreendedorismo e a possibilidade de participação em formação prévia em empreendedorismo, para além das condições de crédito oferecidas (taxa de juro baixa e spread fixo). No entanto, existem vários fatores de estrangulamento focados: (i) lacunas na divulgação e prestação de informações por parte das entidades envolvidas, (ii) fragmentação e descontinuidade nos percursos de acesso à linha, onde se verifica uma falta de articulação entre as entidades envolvidas; (iii) os serviços de apoio prestados não apostam na autonomia dos microempreendedores para o desenvolvimento dos seus planos de negócio, (iv) participação baixa na formação em empreendedorismo prévia à concessão de crédito, (v) constrangimentos provocados pela ausência de informação prestadas pelas entidades bancárias e os prazos alargados; (vi) desinteresse das entidades bancárias pela linha Microinvest devido às condições de crédito e condições complexas e burocráticas. As entrevistas realizadas a instituições financeiras vem reforçar a perceção do desinteresse por esta linha de apoio e a necessidade de um acompanhamento dos projetos, quer na sua fase de conceção, quer na sua fase de implementação e após o financiamento, por se tratar de uma fase em são necessárias fortes competências de gestão.

Existem diversos estudos internacionais relativos ao microcrédito e à sua aplicação a economias desenvolvidas e em desenvolvimento, onde se destaca o KfW Bank cuja principal abordagem passa pelo robustecimento das instituições financeiras locais, para sejam capazes de prestar serviços financeiros sustentáveis a micro e pequenos empresários. Assim, estas instituições são capazes de criar emprego, promover o empreendedorismo das mulheres e oferecer melhores condições de vida às famílias. A equipa de avaliação inquiriu o KfW que destaca precisamente esta capacitação dos intermediários financeiros como condição de sucesso para o êxito dos projetos de microcrédito, pois permite-lhes oferecer um leque diversificado de produtos/serviços ajustados a cada projeto e realizar um acompanhamento das iniciativas.

Por fim, em relação aos empréstimos para estudantes não há registo de estudos nacionais que versem sobre estas matérias, no entanto podemos apontar o caso do Reino Unido – *Student Loan Company* – detalhado no anexo relativo ao *benchmarking* – do qual se destacam como principais fatores de sucesso a responsabilização dos estudantes e incentivo para a obtenção de bons resultados académicos, o pagamento direto das propinas às universidades evitando atrasos e respetivos constrangimentos, a existência de bolsas de subsistência para despesas correntes e o plano de reembolso que apoia o estudante até à entrada no mercado de trabalho. O principal estrangulamento prende-se com o elevado processamento administrativo que esta centralização das operações implica, ainda assim, em 2013, a SLC conseguiu dar resposta a 99,7% das solicitações recebidas. Ressalve-se apenas, que a aplicação desta experiência é bastante distinta da realidade portuguesa, desde logo porque existe uma “figura central” que canaliza os montantes específicos para as diferentes universidades.

#### **Em conclusão:**

No domínio da inovação social, destaca-se o exemplo britânico, cujo êxito da experiência se deve ao longo período de maturação, sobretudo da emergência de instituições financeiras ou

quasi-financeiras de intermediação que facilitam o encontro entre a oferta e a procura. Em relação ao microempreendedorismo, os estudos nacionais consideram que este se revela uma ferramenta eficaz na criação do próprio emprego e combate ao desemprego, no entanto existem ainda pontos fracos que necessitam de ser colmatados. Destes destacam-se: (i) desinteresse das entidades bancárias pelo Microinvest, (ii) lacunas na divulgação dos instrumentos, (iii) serviços de apoio prestados não fomentam autonomia. Por fim, no caso dos empréstimos a estudantes do ensino superior, a análise do caso britânico dá a conhecer um modelo distinto do adotado em Portugal, cujas vantagens residem num pagamento direto às universidades e a uma responsabilização dos estudantes que incentiva o sucesso dos resultados académicos.

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Análise bibliográfica
  - MTSS- Gabinete de Gestão Equal, EQUAL\_Relatório Final
  - Mendes, Américo, Figueiredo, António et al. (2007) Estudo de avaliação do sistema do microcrédito em Portugal, Universidade Católica Portuguesa | Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada e Quatenaire Portugal – Consultoria para o Desenvolvimento SA.
  - APDES; “Optimização das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo e inclusão social: estudando o acesso dos microempreendedores às medidas de promoção do auto-emprego”
- Análise de *benchmarking* dos casos internacionais – Big Society Capital, KfW Microfinance e Student Loans Company
- Estudo de caso Social Investe
- Entrevistas realizadas com instituições financeiras, CASES.

**Questão de avaliação 10:** Existem aspetos do IF proposto que reflitam a ponderação dos fatores de sucesso e de estrangulamento identificados na questão anterior? Se sim, indique quais, e fundamente a avaliação das propostas de melhoria da performance do IF

### **Entendimento da questão de avaliação**

A equipa de avaliação considerou esta questão no sentido de identificar se para os instrumentos financeiros propostos existiu alguma reflexão relativa às experiências, aprendizagens e incorporação dos seus ensinamentos. Considerou-se fundamental distinção entre a utilização de ensinamentos respeitantes de estudos nacionais e internacionais, pois a necessidade de ter em conta a realidade do contexto português não pode ser ignorada.

### **Resposta à questão de avaliação**

A informação recolhida no terreno através das entrevistas realizadas e dos painéis de discussão havidos nos domínios da inovação social e do microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego permite anotar diferentes reportes aos resultados e ensinamentos de avaliações sobre a aplicação dos instrumentos financeiros em causa.

No domínio da inovação social, apesar de tenha registado uma tentativa de reconstituição dos ensinamentos e do alcance da PIC EQUAL em Portugal no instrumento financeiro proposto, não é claro que estes princípios tenham sido efetivamente incorporados de processos de avaliação daquele programa de iniciativa comunitária. Simultaneamente, não se observam menções a projetos concretos de economia social no âmbito da EQUAL ou de outros programas, que possam ser considerados inequivocamente como projetos de inovação social, ainda que concretizados por entidades geralmente consideradas como tendo uma abordagem mais tradicional no setor da economia social. Entretanto, observa-se de modo inequívoco, uma

“inspiração” em experiências internacionais (desenvolvidas de forma alargada no anexo correspondente ao benchmarking), designadamente experiências britânicas, na medida em que existem experiências amplamente documentadas em matéria de inovação social e de desenvolvimento do mercado de investimento social, com um leque de distintos instrumentos financeiros adaptados às necessidades dos diferentes intervenientes do mercado (oferta, intermediários e procura). De acordo com as informações recolhidas no terreno e com a análise documental realizada, a equipa de avaliação, conforme já mencionado, considera que o Fundo de Inovação Social pretende assumir características muito similares ao *Big Society Capital*, que se tem revelado fundamental para focar o desenvolvimento do mercado e seus participantes, garantindo-lhe uma direção estratégica. Esta abordagem, ainda que sugestiva, depara-se com um problema da transferibilidade de experiência em contextos muito distintos, baseado no fraco conhecimento que a maioria dos agentes da economia social detêm de instrumentos financeiros desta natureza, na medida que só agora começam a surgir no mercado nacional. É importante atender, que a introdução do *Big Society Capital* se deu num momento em que o mercado de investimento social tinha introduzido uma série de mecanismos e de ações, em particular, ao nível do desenvolvimento dos intermediários financeiros, nomeadamente ao nível das suas competências e robustecimento financeiro. Neste momento, o mercado de investimento social português encontra-se numa situação claramente embrionária face ao britânico, podendo mesmo afirmar-se que o leque de intermediários financeiros preparados para este tipo de instrumentos financeiros é muito reduzido, ainda que se assista a um despoletar de novos empreendedores sociais mais vocacionados para o tipo de instrumentos financeiros propostos. Como fator adicional da dificuldade de transferibilidade da experiência britânica, ainda se pode apontar o próprio contexto estrutural, na medida em que existe um grande envolvimento cívico, individual e coletivo, em causas sociais, ambientais, entre outras. Por último, aponta-se que o reporte destas experiências internacionais é sobretudo visível nas entidades entrevistadas que encaram com maior entusiasmo e otimismo os instrumentos financeiros relacionados com a inovação social.

No caso do microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego, regista-se que quer o IEFP, através da sua Direção de Serviço de Promoção de Emprego, quer a ANDC possuem informação estruturada, aliás esta última entidade possui mesmo um estudo de avaliação estruturado sobre a sua própria prática de intermediação; o que lhes permite trabalhar fatores de sucesso e de estrangulamento ao serviço das suas próprias intervenções.

Não é também de ignorar, que neste período de observação está contido o período pós-resgate financeiro da economia portuguesa, em que o mercado de trabalho apresentou níveis de disfuncionamento extremo com um claro reflexo para a procura deste tipo de apoios. A integração de elementos de avaliação projeta-se em domínios que consideramos vitais para o êxito da aplicação deste tipo de instrumento financeiro, dos quais destacamos: (i) a relevância das funções de incubação, acompanhamento e *coaching* dos projetos; (ii) o envolvimento de mais atores, quer na prestação serviços de acompanhamento (antes, durante e depois do financiamento), quer como fontes de financiamento; (iii) o envolvimento de atores com experiência e conhecimento de terreno, para garantir o ajustamento do projeto à realidade em que está inserido; (iv) uma maior articulação entre as entidades envolvidas (IEFP; ANDC, CASES e entidades bancárias); (v) a necessidade de despertar um maior interesse por parte das entidades bancárias; (vi) ajustamento das garantias (tipo fiador) pessoais de promotores; (vii) incentivo à avaliação e medicação de impactos dos projetos realizados; (viii) maior divulgação do programa.

Em relação ao crédito a estudantes é notória a ausência de estudos de avaliação, para além nas entrevistas ocorridas relativamente a esta temática, não nos foi facultada informação de como ficará definido o instrumento financeiro, pelo que consideramos que não irá sobre muitas alterações face ao período de programação anterior.

#### **Em conclusão:**

No domínio da inovação social é clara uma grande inspiração na experiência do Reino Unido, no entanto há que ressaltar os constrangimentos que possam surgir pela transferibilidade desta experiência, baseada na inexperiência detida em Portugal deste tipo de instrumentos

financeiros. No domínio do microempreendedorismo, existe um conhecimento da experiência de períodos anteriores que lhes permite ajustar aspetos como o envolvimento de atores com experiência de terreno e a maior articulação das entidades envolvidas neste instrumento. Por último, em relação ao crédito a estudantes do ensino superior não existem informações relativamente a estudos de avaliação.

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Análise de *benchmarking* dos casos internacionais – Big Society Capital, KfW Microfinance e Student Loans Company
- Análise bibliográfica
  - MTSS- Gabinete de Gestão Equal, EQUAL\_Relatório Final
  - Mendes, Américo, Figueiredo, António et al. (2007) Estudo de avaliação do sistema do microcrédito em Portugal, Universidade Católica Portuguesa | Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada e Quatenaire Portugal – Consultoria para o Desenvolvimento SA.
  - APDES; “Optimização das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo e inclusão social: estudando o acesso dos microempreendedores às medidas de promoção do auto-emprego”

## 2.6. ESTRATÉGIAS DE INVESTIMENTO E COERÊNCIA REGIONAL E TEMÁTICA DOS IF PROPOSTOS

**Questão de avaliação 11:** Existe um adequado nível de detalhe da estratégia de investimento proposta que permita, contudo, assegurar um grau de flexibilidade da implementação do IF? Identifique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento

### **Entendimento da questão de avaliação**

A equipa de avaliação entendeu esta questão no sentido de identificar nos elementos de programação que lhe foram disponibilizados e nos diferentes processos de auscultação previstos na metodologia da AEA elementos de estratégia para a aplicação dos IF e sobretudo a existência de abordagens contingenciais que possam ser apontados como elementos favorecedores da flexibilidade de implementação dos IF previstos. Os aspetos de aperfeiçoamento a propor podem ser considerados elementos de recomendação decorrentes dessa apreciação, tendo em devida conta o contexto de implementação em que vai decorrer a referida aplicação.

As matérias mais delicadas foram observadas na programação de IF para apoios ao microempreendedorismo e à criação do próprio emprego, nas quais a AEA identificou desconformidades evidentes entre o racional de programação inicial dos POR, a mobilização dos instrumentos de política pública geridos pelo IEF e o Regulamento do PO ISE relativo a este domínio de política pública. Na segunda versão do Relatório Intermédio sobre cujo parecer este relatório final é elaborado, a AEA propôs uma variante de programação na qual era ensaiada uma alternativa que procurava solucionar as referidas desconformidades. Essa proposta de reprogramação dos POR não obteve assentimento, pelo que a AEA teve em conta os valores de IF inicialmente programados nos POR, que assumiam uma natureza marcadamente residual e equacionou a AEA nessa base.

### **Resposta à questão de avaliação**

#### **Fundo de Inovação Social**

A aplicação do FIS destina-se em primeira linha exclusivamente às regiões menos desenvolvidas do Norte, Centro e Alentejo. A possibilidade de extensão dos efeitos da aplicação do fundo às regiões de Lisboa e do Algarve está dependente de duas condições: a concretização dos “*revolving effects*” que podem ser reaplicados nessas regiões e a utilização dos recursos alavancados por intermediários financeiros. Destas duas condições, é a segunda que pode produzir mais cedo resultados, o que pode ser particularmente relevante para os investimentos de melhorias de eficiência e de reorganização nas OES. Quanto à componente do empreendedorismo social, para além dos apoios dos PO Lisboa (através da PI 8.iii) e PO Algarve poderem ser entendidos em regime de *pipeline* com a atuação futura da intermediação financeira do FIS, estamos a falar de apoios que apontam mais para um empreendedorismo social de proximidade. Mas importa considerar que a possibilidade invocada de extensão de fundos às regiões de Lisboa e do Algarve deve ser entendida como algo que não tem concretização absolutamente assegurada. E importa também considerar, pelo menos no que diz respeito a Lisboa, a possibilidade da alavancagem de recursos privados ser aí mais expressiva, argumento não facilmente extensível ao Algarve.

O FIS é potencialmente territorializável em função de duas grandes variáveis: (i) a distribuição das OES pelas três regiões e do conseqüente investimento-inovação nessas entidades focado nas melhorias de eficiência e na medida dos impactos da sua intervenção e (ii) o mapeamento de IES realizado pelo MIES, que foi utilizado pela equipa de avaliação para estimar necessidades de investimento e a própria falha de mercado e a distribuição territorial de carências sociais não tipificadas em instrumentos de política pública, como o são, por exemplo,

a demência profunda, os cuidados continuados, a saúde mental e o isolamento de idosos (ver por exemplo inquérito regular realizado pela GNR).

No estado da arte da programação do FIS, a territorialização potencial atrás referida está longe de ter sido concretizada, já que a preparação das condições de aplicação dos dois fundos retalhistas do FIS atrás referidos tem sido conduzida em termos globais e não tendo em conta a possível territorialização dos dois fundos.

A AEA registou, entretanto, a importante ideia de sobretudo o Fundo de Empreendedorismo e Inovação Social para *start-up's* de IIES estar a ser gizado para uma articulação futura, em sistema de *pipeline* com os PO regionais das três regiões, podendo ainda via atuação dos intermediários financeiros estender-se às regiões de Lisboa e do Algarve, de modo que alguns processos de incubação de projetos de empreendedorismo social passíveis de financiamento a fundo perdido pelos POR possam em fase de modelação e crescimento ser apoiados pelos fundos retalhistas de apoio a IIES. Os contactos da Estrutura de Missão do Portugal Inovação Social com as AG dos PO Regionais têm sido, nesta fase de programação do FIS, muito pontuais e reduzidos, existindo entre as estruturas de apoio às AG ainda um grande desconhecimento sobre a programação do FIS.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

As três regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro e Alentejo) programaram as PI 8iii e 8a essencialmente com base em três princípios fundamentais: (i) aposta exclusiva no apoio a projetos de muito pequena dimensão que poderiam enquadrar-se nos limiares habituais do microcrédito; (ii) descentralização parcial ou total (caso do POR Norte) do processo; (iii) utilização muito residual da mobilização de IF, atribuindo predominantemente recursos de programação a apoios não reembolsáveis. Em reunião de trabalho realizada com as estruturas técnicas das AG dos três PO, a AEA registou a conclusão de que as três regiões tinham fundamentos para a aposta realizada nas operações de microcrédito e na mobilização residual de IF para assegurar o cofinanciamento. As operações de microcrédito eram no entender das referidas estruturas técnicas as que melhor se adequavam à intermediação de proximidade que as CIM poderiam assegurar e a aposta numa quota-parte relevante de subsídio não reembolsável pretendia atalhar algumas dificuldades observadas na aplicação passada das operações de microcrédito, fazendo descer a parcela de recursos próprios a solicitar aos desempregados.

As diversidades registadas na invocação destes três critérios são de pequena monta: os valores unitários de referência em matéria de investimento elegível para os projetos de pequena dimensão divergem entre as três regiões, com o Norte a destacar-se pelos valores mais baixos de projetos FSE (7.500€) e FEDER (20.000€); a aposta na descentralização (por via da alocação de recursos FSE e FEDER aos ITI-CIM-NUTS III) é também algo diversa, com o Norte a alocar a totalidade dos recursos aos ITI e o Centro e Alentejo a alocarem percentagens bem menores de recursos, não sendo essa percentagem maioritária; a mobilização de IF não é totalmente uniforme entre as três regiões, mas é comum a natureza de alocação residual.

A AEA considera que seria previsível que as programações dos POR tivessem tido em conta a presença possível de tipologias de projetos como as correspondentes aos instrumentos de política pública geridos pelo IEFP, como o Invest +. Todas as três regiões consideradas apresentam tipologias de desemprego que se coadunam com estes dois instrumentos de política pública ativa de emprego. Um processo de concertação simultâneo com a programação dos PO, que aliás estaria na sequência coerente e lógica dos processos de participação regional e institucional invocados nos PO que conduziram aos Planos de Ação Regionais teria permitido clarificar a programação. E teria permitido contemplar apoios a projetos de desempregados com uma maior dimensão de investimento, o que, para desempregados mais qualificados, a AEA considera pertinente ser possível assegurar. Essa opção era compatível com um modelo em que o IEFP não seria o capturador institucional natural das medidas, podendo as AG/CCDR (na parte não alocada a ITI) e as CIM (na fração correspondentes aos recursos alocados aos ITI) estimular todos os processos de intermediação regional que

tivessem interesse em dinamizar, para permitir a geração de apoios não tão formatados como os dos instrumentos geridos pelo IEF, garantindo por essa via melhores condições de incubação e acompanhamento de projetos.

Ao contemplarem uma programação com mobilização predominante de recursos a fundo perdido, duas implicações emergem com clareza: por um lado, inverte-se uma tradição de mobilizar apoios ao microempreendedorismo com mobilização de IF (empréstimos com bonificação de juros e recurso ao sistema de garantia mútua por parte das entidades bancárias aderentes, não estando em causa nesta apreciação a avaliação da eficácia desses instrumentos, aliás nunca realizada sob a forma de processos estruturados de avaliação; por um lado, introduz-se na programação um risco de concorrenciaisidade (apoios a fundo perdido versus IF) e de *crowding-out* da procura destes últimos.

Já no âmbito da apreciação do Relatório Intermédio, a AEA recolheu a evidência de que as AG dos PO Centro e PO Alentejo assumiam a opção de programação de reservar a já referida aplicação residual de IF aos projetos geridos pela própria AG, reservando as subvenções não reembolsáveis para os apoios aos projetos a gerir no âmbito dos ITI-CIM. A AG do PO Norte considera a existência de reservas sobre a negociação direta entre as Entidades Intermunicipais e as instituições financeiras, por isso considera que esta deve ocorrer exclusivamente com o IEF nas tipologias em que este aparece como beneficiário.

Pode admitir-se uma interpretação possível do Regulamento do PO ISE relativo à dimensão de programação do microempreendedorismo segundo a qual os limiares de investimento aí considerados não corresponderiam a projetos com apoios mobilizadores de IF. Nesta interpretação, a desconformidade entre o racional do Regulamento e o da programação não seria objeto de preocupação desta AEA. Nessas circunstâncias, a evidência de que o limiar de investimento médio elegível entre os 100.000 e os 235.000 € proposto pelo Regulamento do PO ISE para os projetos no âmbito dos ITI corresponde a uma tipologia de projetos para os quais não existe neste momento instrumentos de política pública associados fica assim de fora das preocupações desta avaliação. Significa isto que a mobilização residual de IF por parte das AG dos POR Centro e Alentejo que é remetida para intervenções não descentralizadas, isto é sob a modalidade de ITI, poderia ser experimentada por essas AG sem a necessidade de respeitar os referidos limiares de investimento. Porém, nas condições de prioridade máxima atribuída pelos PO Norte, Centro e Alentejo à atribuição de subvenções não reembolsáveis, sobretudo no âmbito dos ITI contratualizados, a mobilização de IF neste domínio encontrará provavelmente problemas de procura, não sendo fácil identificar os universos de projetos para experimentação desta lógica. As AG terão de programar a mobilização de IF numa perspetiva de experimentação e fixar uma tipologia de projetos que possam minimizar a forte concorrência que os ITI irão gerar com a gestão de apoios a fundo perdido.

Nas regiões de Lisboa e Algarve, as estratégias regionais de programação foram formuladas de forma diversa em relação às demais. No PO Lisboa, destacava-se a mobilização de IF em percentagem significativa dos recursos FSE disponíveis, já com uma pequena mobilização de capital de risco. Foi ainda possível concluir que o PO mantém interesse em explorar outras tipologias de apoios que não apenas os dos instrumentos geridos pelo IEF. No PO Algarve, era relevante o desejo de tornar o microcrédito residual e apostar em projetos de microempreendedorismo de maior dimensão com capacidade de criar empregos a nível local identificados com os eixos prioritários da RIS 3 Algarve. Em ambos os PO, a AEA não registou qualquer decisão tomada de percentagem de recursos alocáveis à intervenção do IEF para os instrumentos de política pública do Microinvest e Invest +.

Dada a já referida indefinição de estratégia, a AEA foi realizada com base nos seguintes pressupostos, já assumidos para o cálculo dos efeitos de alavancagem (ver questão de avaliação nº 7):

- Considerar como pressuposto central a decisão dos POR de consagrar a mobilização de IF como residual face aos recursos FSE e FEDER programados para as prioridades 8a e 8iii;

- Nos PO Norte, Centro e Alentejo admitir que os recursos IF FSE – Garantia serão mobilizados pelo IEFP como beneficiário para apoiar projetos no âmbito do Microinvest e Invest +, com recurso ao sistema de GM e ao Fundo de Contragarantia; encarar os recursos FSE programados como dotações do Fundo de Contragarantia e admitir que tais recursos adicionados da contrapartida pública nacional de 155 constituirão a dotação total desse Fundo;
- Admitir nesses mesmos PO que as dotações de IF FSE e FEDER de empréstimos serão utilizados pelas AG desses PO para conceber e operacionalizar processos de concertação com entidades bancárias para apoiar com FSE e FEDER empréstimos (com bonificação de juros), considerando que os recursos IF FEDER garantia serão adicionados aos recursos IF FEDER empréstimos;
- Considerar ainda que os PO Norte, Centro e Alentejo incluirão na sua programação apoios a projetos de microempreendedorismo de investimento médio elegível superior ao inicialmente programado, de modo a não circunscrever os apoios às modalidades de microcrédito, devendo por isso alterar os valores médios de investimento considerados;
- Nos PO Lisboa e PO Algarve, admitir que as AG assumirão também processos de concertação desse tipo para as massas de recursos IF FSE e IF FEDER empréstimos; considerar no PO Lisboa que a massa de recursos de IF capital de risco deverá ser orientada para modalidades de *Business Angels* de apoio a projetos de empreendedorismo social inovador em regime de *pipeline* com a intervenção dos intermediários financeiros no FIS – Empreendedorismo Social; pressupor que no PO Algarve o 1.000.000€ programado para empreendedorismo social seja também mobilizado sob a forma de IF *Business Angels* nos termos referidos para o PO Lisboa.

### Apoios de crédito a EES

As estimativas de cálculo de necessidades de investimento realizadas como suporte à resposta às questões de avaliação mostram que seria possível territorializar as estratégias de aplicação deste instrumento de política pública, sobretudo em função das necessidades de aumento da escolarização superior para preencher as metas Europa 2020 em matéria de taxa de participação no ensino superior.

O modo como o instrumento foi anteriormente aplicado não aponta para qualquer territorialização por NUTS II, já que se trata de linhas de crédito abertas às quais a procura responde sem qualquer vínculo regional previsto. Ouvidas as AG dos PO Regionais, confirma-se que estão focadas nas restantes componentes de programação que os PO devem assegurar e que se prendem também com a taxa de participação, designadamente CTeSP e CET, para já não falar da exigente em termos de programação inserção de recursos humanos qualificados (mestres e doutores) nas empresas em torno das prioridades das respetivas RIS 3. A AEA considera, por isso, não haver condições para estratégias regionais de aplicação desta modalidade de IF para este tipo de intervenção. Consideramos, assim, que no que respeita aos apoios de crédito aos estudantes do ensino superior, a evidência recolhida aponta para um IF que terá aplicação no âmbito de uma estratégia de investimento eminentemente nacional.

### **Em conclusão:**

A territorialização potencial do FIS ainda está longe da concretização pois a preparação das condições de aplicação dos fundos retalhistas tem sido realizada de forma global. Há que registar que o Fundo de Empreendedorismo e Inovação Social para start-up's de IIES está a ser gizado para articulação, com sistema de *pipeline* com os PO das três regiões, podendo esta articulação estender-se a Lisboa e Algarve. Em relação ao microempreendedorismo, nas três regiões do Norte, Centro e Alentejo predominará a mobilização de recursos a fundo perdido no âmbito de projetos a mobilizar por ITI e a utilização de IF tenderá a ser experimental e orientada para tipologias de projetos que minimizem o efeito concorrencial dos apoios a fundo perdido que predominam no racional de programação. Para os créditos a EES, a estratégia de aplicação terá um caráter nacional, não apontando para uma territorialização.

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Análise documental  
Documentos de programação dos PO Regionais
- Entrevistas: Estrutura de Missão Portugal Inovação Social; IEFP; Estruturas técnicas envolvidas na preparação dos PO Regionais; DGES
- Painel de discussão 2 – Entidades Vocacionadas para a promoção, incubação e disseminação de projetos e práticas de inovação e empreendedorismo social e microempreendedorismo, realizado a 5 de fevereiro, no Porto
- Estudo de Caso Social Investe

**Questão de avaliação 12:** Existe coerência regional e temática do IF proposto tendo em consideração os resultados da avaliação do mercado e do valor acrescentado (nomeadamente na seleção dos produtos financeiros a disponibilizar e dos beneficiários-alvo)? Indique os respetivos aspetos que merecem aperfeiçoamento.

### **Entendimento da questão de avaliação**

No entendimento da equipa de avaliação, esta questão de avaliação suscita a questão de saber se a programação dos IF contemplou alguma perspetiva de territorialização da sua aplicação futura (tendo em devida conta a análise de mercado e do valor acrescentado dos IF sob avaliação), designadamente do ponto de vista da sua adequação à estratégia regional NUTS II, com a devida consideração dos diferentes estatutos de política regional que as cinco regiões NUTS II do continente e das duas regiões autónomas apresentam.

### **Resposta à questão de avaliação**

A primeira conclusão a estabelecer é que a escolha das modalidades de IF consideradas mais pertinentes para atingir os objetivos pretendidos não depende decisivamente da territorialização das necessidades de intervenção social para os domínios considerados. As falhas de mercado e os défices de investimento apresentam, como é óbvio, diferenciações territoriais (ver resposta às questões de avaliação 1 e 2), mas essas diferenças não são de molde a justificar escolhas de IF específicos. Há, assim, evidência de que a escolha de modalidades de IF não foi objeto de considerações relacionadas com diferenciações regionais e de acordo com a AEA tal não teria justificação.

É possível porém introduzir *nuances* e algumas diferenciações tratando separadamente os três tipos de IF sob avaliação.

### **Fundo de Inovação Social**

Como foi analisado em questões de avaliação anteriores, a escolha de modalidades de empréstimo (sem recurso a garantia) com risco e devolução assimétricos para a intervenção do fundo retalhista de apoio a investimentos-inovação em OES e de IF de semi-capital para a intervenção do fundo retalhista de apoio a *start-up's* de IIES foi concretizada sem ter em conta a sua adequação regional. E, no entender da AEA, não teria de o ser. A escolha da modalidade de IF foi concretizada em função do tipo de beneficiários potenciais dos respetivos apoios (OES carenciadas de melhorias de eficiência e promotores de IIES), independentemente das problemáticas regionais. No caso dos apoios a *start-up's* de IIES, o trabalho de mapeamento MIES que suporta os trabalhos do Portugal Inovação Social 2020 constitui uma excelente base para territorializar pelo menos o arranque do Fundo. A equipa do MIES consegue identificar no Norte, no Centro e no Alentejo um conjunto de experiências de empreendedorismo social inovador que podem ter no FIS um excelente campo de financiamento para a modelação e crescimento dos seus projetos e que segundo o testemunho recolhido junto do MIES estão mais recetivos à lógica de aplicação dos IF de semi-capital.

Uma outra matéria que é passível de aproximação entre as lógicas como o Portugal Inovação e os PO Regionais problematizam a aplicam as abordagens de inovação social respeita ao modo como a identificação dos projetos de inovação social é realizada. Tal como foi anteriormente referido, a perspetiva do FIS é a de focar-se nas iniciativas de empreendedorismo social que

transportam consigo inovação. O FIS dispõe de ferramentas de análise de projetos de empreendedorismo social que, certamente, serão aplicados na preparação das condições de elegibilidade do FIS. A perspetiva dominante que a equipa de avaliação encontrou nas estruturas técnicas regionais de suporte à preparação dos PO Regionais é associar a inovação social a projetos em áreas de intervenção não tipificadas nas políticas públicas. Como informação suplementar a esta sistematização de ideias, recolhemos evidências na região do Algarve de que projetos de inovação social não foram apoiados pela Segurança Social com o argumento de que não correspondiam a respostas tipificadas na política pública social.

No entender da AEA ambas as abordagens são legítimas e, mais importante do que isso, são conciliáveis. É de facto possível priorizar projetos em áreas de intervenção não tipificadas e que correspondam a carências reais das Regiões sem perder o foco nas iniciativas de empreendedorismo social tal como o FIS pretende assumir, ou seja, sem o foco habitual em tipologias de entidades beneficiárias.

A conclusão do mapeamento MIES para todo o território continental constitui uma condição crucial para a operacionalização de todo o processo de territorialização do FIS, já que a regionalização da conta satélite das entidades da economia social não parece robusta. O MIES consegue identificar no Norte, Centro e Alentejo (as regiões NUT II até ao momento analisadas no contexto do projeto MIES) um conjunto de experiências de empreendedorismo social inovador, fazendo-o do ponto de vista das diferentes fases de desenvolvimento do processo de inovação, isto é, distinguindo entre projetos que podem estar situados numa fase de experimentação-piloto, de modelação do próprio projeto, de crescimento ou de disseminação. De registar ainda que mobilizando para esta questão os resultados de entrevistas a *stakeholders* relevantes (Fundação Montepio, Gestor do FIS e Presidente da AG do PO Inclusão Social e Emprego), existe a convicção de que uma parte significativa das organizações mais robustas para responder aos desafios da mobilização do FIS está em Lisboa, bem como as que possuem alguma sustentabilidade financeira que lhes permita acomodar um instrumento de apoio (IF) de maior risco. Esta conclusão necessita de validação pois o MIES não tem mapeamento para a região de Lisboa.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

Na resposta às questões de avaliação 1 e 2, estimaram-se necessidades de investimento em postos de trabalho a criar por via de projetos de empreendedorismo, tendo em conta que a intervenção deste tipo de instrumentos de política pública tenderão sempre a assumir uma dimensão residual no combate ao desemprego. As referidas estimativas pressupuseram um reforço do contributo do microempreendedorismo para esse objetivo. Compreensivelmente, as diferenciações regionais encontradas prendem-se com dois aspetos essenciais: a intensidade regional do desemprego (ilustrada, por exemplo, com a diferença de taxas de desemprego entre o Norte e o Centro) combinada com as massas demográficas e de atividade das regiões; as características da base produtiva das regiões que projetam situações diferenciadas em matéria de destruição de emprego e de potencial de criação do mesmo.

Como foi anteriormente referido, a programação inicial dos PO das regiões menos desenvolvidas assumia inicialmente uma estratégia de aposta em projetos de microempreendedorismo de pequena dimensão (que se poderiam classificar de microcrédito, muito na linha do instrumento de política Microinvest gerido pelo IEFP), com utilização preferencial de apoios a fundo perdido. Tal como já foi sublinhado, esta opção contrariava em parte a lógica do instrumento Microinvest que era gerido segundo uma modalidade de IF e sem uma componente relevante de subsídio não reembolsável. O racional de programação que estava aqui implícito era essencialmente o de favorecer a criação de empregos numa lógica de proximidade (daí a descentralização para as CIM – ITI) e através da dimensão de subsídio não reembolsável procurar atingir uma maior procura do que os projetos de microcrédito tal como vinham a ser configurados.

Contudo, como já referido, este racional foi alterado com o prescrito no regulamento específico ISE: não só consagra o IEFP como beneficiário para “projetos de criação do próprio emprego ou empresa por beneficiários das prestações de desemprego através da sua antecipação total

ou parcial das respetivas prestações sociais” e para “projetos de criação de novas empresas por jovens desempregados”, como atribui aos municípios e associações de municípios intervenção em “projetos de investimento de expansão de pequenas e microempresas de base local e para a criação de novas empresas e pequenos negócios em áreas de valorização de recursos endógenos”. Em simultâneo, o mesmo regulamento modula os limiares de investimento, cabendo às DLBC projetos até 100.000 € de investimento e entre 100.000€ e 235.000 € para os ITI.

O contexto para a mobilização de IF alterou-se assim com algum significado. No que respeita aos projetos de que o IEFP será beneficiário, o racional de promoção dos projetos Microinvest e Invest + com intervenção de IF e da banca (empréstimos com acesso a sistema de garantia e bonificações de juros, com período de carência de capital e de pagamento de juros) tenderá a manter-se, embora com a possibilidade que a AEA registou de utilização de formas combinatórias com subsídios não reembolsáveis. Face à panóplia de IF disponíveis, a AEA considera que a possibilidade de utilização de alguma componente de fundo perdido tenderá a reforçar consideravelmente o alcance daqueles instrumentos.

Nesta dimensão, a conclusão mais relevante nesta dimensão de aplicação dos IF prende-se com o modo como a intermediação bancária encara estes projetos de apoio ao microempreendedorismo. Para a banca consultada, existe uma desproporção entre os custos de transação suscitados pela apreciação deste tipo de projetos (com maior relevo para o microcrédito) e a dimensão de recursos de crédito alocáveis a estas operações, beneficiem elas do instrumento garantia/contragarantia ou não. Nesse contexto, toda a política pública que crie condições para uma eficaz intermediação na promoção de projetos de microempreendedorismo, envolvendo apoio à conceção de projetos e ao seu acompanhamento com atividades de *mentoring*, *coaching* e outras, com reflexos na qualidade dos projetos que chegam à banca para financiamento, é por esta considerada uma significativa externalidade. Pelo testemunho recolhido, foi possível perceber que mais do que a própria influência do instrumento garantia esta externalidade é entendida pela banca como o principal fator que pode alavancar a sua participação mais intensa neste processo. Não pode ignorar-se que, sobretudo no que diz respeito ao microcrédito, uma parte significativa da banca que intervém nestas linhas o faz também segundo uma política de responsabilidade social. A entidade consultada em entrevista individual (o BCP) apresenta um panorama de intervenção em que os projetos Microinvest representam apenas 15% de toda a sua carteira de microcrédito.

Há assim espaço para que sobretudo nos PO Centro e Alentejo, que não alocaram a totalidade dos fundos aos ITI, sejam criadas modalidades de apoios similares aos que o IEFP gere mas com maior intensidade de processos de intermediação do que aquele que o IEFP é capaz de realizar.

Outro tipo de questões pode colocar-se a propósito da tipologia de projetos coberta pelo limiar compreendido entre os 100.000€ e os 235.000 €, a qual pode ser considerada uma tipologia de transição entre os projetos a cargo das DLBC e os que serão apoiados no âmbito do OT3 nos PO Regionais e no PO Competitividade e Internacionalização. A análise da coerência regional e temática da mobilização de IF para esta tipologia de projetos não pode ignorar a experiência existente no terreno em matéria de intermediação de projetos a nível local com esta dimensão de investimento elegível. Nesta matéria, deve sublinhar-se a experiência que os GAL adquiriram no âmbito de projetos PRODOR que atingiam magnitudes de investimento próximas do limiar atribuído aos ITI.

A AEA considera que a inexistência a nível das CIM de experiência de promoção e intermediação de projetos desta natureza para além da que existe n o âmbito de alguns GAL que protagonizam agora DLBC determina que a escolha de modalidades de IF seja prudente. A AEA propõe que a parcela mais significativa dos IF a mobilizar assente numa combinação de IF de dívida (empréstimos com bonificação de juros) e de subsídios não reembolsáveis. Em termos pontuais e na medida em que as CIM desenvolvam parcerias com entidades de intermediação especializada, seria de admitir a mobilização de IF de capital, também combinados com subsídios não reembolsáveis.

### **Crédito a estudantes do ensino superior**

Os PO Regionais não foram muito prolixos no tratamento da meta nacional da taxa de participação no ensino superior e a explicação está no facto da sua intervenção estar limitada ao apoio a CET (Cursos de Especialização Tecnológica) e CTeSP (Cursos Técnicos Superiores Profissionais).

Dos elementos de auscultação e informação recolhidos até ao momento, este IF é o que revela uma mais difícil territorialização. A problemática da qualificação superior é um desígnio nacional. A intervenção é feita segundo uma lógica de continuidade face ao período de programação anterior, apenas com a possibilidade na interpretação da AEA de mobilizar recursos comunitários e não orçamentais para a dotação do Fundo de Contragarantia.

Quando muito poderia dizer-se que seriam as regiões do interior com maior dificuldade de fixação de estudantes do ensino superior que deveriam ter aqui maior projeção. Mas acontece que a programação contém outros apoios que não IF para atacar essa questão e por isso se conclui que para este IF não é relevante a “coerência da questão regional e temática do IF proposto”. Até porque seria difícil encontrar um referencial regional de enquadramento para analisar essa coerência regional e temática.

#### **Em conclusão:**

O FIS incidirá inicialmente nas regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro e Alentejo), territorializando a sua intervenção em função da densidade regional das OES e do mapeamento de IIES. A intervenção ao nível das outras regiões depende do “*revolving effect*” dos fundos iniciais aplicados. No que se refere aos projetos de microempreendedorismo, a coerência regional e temática dos instrumentos financeiros a mobilizar dependerá da concretização de outras formas de apoio que não o Microinvest e o Invest+, potenciando designadamente o empreendedorismo de proximidade que as CIM podem dinamizar com parcerias locais. Em relação aos EES, uma maior coerência regional e territorial implicaria uma maior participação das Universidades e outras instituições de ensino superior no sistema, para além do sistema de bolsas ser acionado como instrumento de política complementar.

#### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Análise documental
- Entrevistas: MIES, Fundação Montepio, Gestor do FIS e Presidente da AG do PO Inclusão Social e Emprego, Millennium BCP, DGES; SPGM

## 2.7. GESTÃO, INDICADORES E MONITORIZAÇÃO

**Questão de avaliação 13:** Existe adequação da estrutura de gestão proposta para a implementação do IF, tendo em consideração a disposição de implementação mais adequada e a combinação com outros apoios financeiros?

### **Entendimento da questão de avaliação**

Esta questão de avaliação remete para a apreciação do modelo de gestão considerado per si, mas também para a apreciação da qualidade do modelo de gestão considerando a sua articulação, quer com a gestão de outros IF combináveis com os IF em avaliação, quer com as estruturas de gestão dos PO que enquadram os IF na temática respetiva. Importa assim identificar e avaliar a estrutura de gestão proposta para cada IF, quanto aos órgãos de funcionamento previstos, aos níveis de articulação a assegurar e às competências do exercício das respetivas funções, de forma a concluir quanto à sua qualidade e eficácia no sentido de permitir e potenciar o alcance dos objetivos delineados para cada um dos IF.

### **Resposta à questão de avaliação**

Do ponto de vista geral, tendo em conta a diversidade dos domínios de intervenção que serão objeto da aplicação dos IF sob avaliação, não existem condições favoráveis segundo a AEA para desenhar um modelo global de gestão para os três domínios considerados.

É verdade que, de acordo com os resultados encontrados, irá observar-se um claro predomínio de utilização de instrumentos de dívida (empréstimos) com recurso a mecanismos de garantia/contragarantia, o que poderia aconselhar a um modelo de gestão comum. Não foi entretanto facultada à equipa de avaliação informação credível para equacionar o papel dos mecanismos de garantia/contragarantia à luz do propósito conhecido de criação da Instituição Financeira para o Desenvolvimento. Nas condições de desinformação existentes e dada a forte diferenciação entre os domínios objeto de avaliação, não se justifica o esforço de criação de um modelo global de gestão para abarcar as três realidades, que por sua vez se diferenciam entre elas com a utilização de diferentes IF, que não apenas os instrumentos de dívida anteriormente assinalados.

Nestas condições, a análise e resposta relativa à adequação e eficácia do modelo de gestão realiza-se por domínio de intervenção social aos quais se aplicarão os IF sob avaliação. Porém, emerge da análise das condições concretas encontradas que o Sistema de Garantia Mútua, com a sua relação entre a banca, as sociedades de garantia mútua e o Fundo de Contragarantia, representa uma importante aquisição do período de programação anterior, tanto mais importante quanto é reconhecida a importância dos IF de dívida – empréstimos com garantia e contragarantia entre a panóplia considerada para o atual período de programação. O fator crítico nesta matéria não está na mobilização deste capital de aprendizagem, mas antes na indefinição de qual vai ser a relação entre o sistema de garantia mútua para as áreas sociais e a intervenção da Instituição Financeira para o Desenvolvimento (IFD).

Já que o Sistema de Garantia Mútua irá ter também uma intervenção privilegiada nos domínios da regeneração urbana, eficiência energética e em toda a linha de projetos inovação-competitividade (PO Regionais e PO Competitividade e Internacionalização), os resultados das avaliações como um todo acrescentarão conhecimento a esta questão. Mas, no entender desta AEA, essa prevalência do SGM não se confunde com a existência de modelos de gestão diferenciados para cada domínio de intervenção, suscetíveis de assegurar a monitorização pertinente dos resultados da inovação introduzida, que não compete seguramente à SPGM realizar.

### **Fundo de Inovação Social**

Como já foi referido, ao contrário dos outros IF em avaliação, não existe histórico quanto à governação de um instrumento financeiro de apoio aos investimentos em inovação e empreendedorismo social, exigindo-se para o efeito a criação de raiz de um modelo de gestão do FIS. A experiência pioneira passada do EQUAL mostrou evidências de um enorme investimento de preparação e de suporte à programação, o qual é indissociável do êxito do programa e dos resultados obtidos em matéria de inovação social. O FIS corresponde apenas a um dos instrumentos do Portugal Inovação Social (PIS) portanto tendo como referência este enquadramento, é necessário que a gestão do FIS seja articulada com o modelo adotado para a gestão global do PIS, até porque será de esperar a dinamização da procura do FIS por via do funcionamento dos restantes instrumentos. Ou seja, é vantajoso que a gestão do FIS seja realizada pela mesma estrutura que assume a gestão da totalidade do Portugal Inovação Social, e isso, de acordo com a informação disponível, irá acontecer e constitui uma boa prática.

A utilização do FIS está prevista no POISE, no PO Madeira e no PO Açores, muito embora o POR Lisboa tenha igualmente prevista a utilização deste instrumento financeiro, no âmbito da PI 8.iii. Atualmente ainda existe uma grande indefinição quanto ao modelo de conciliação da gestão do FIS, dos Fundos de Retalho a selecionar em processo concursal especificamente lançado para o efeito e do próprio do POISE, ainda que nos pareça que no último caso a gestão do POISE concederá ao FIS uma significativa autonomia de gestão, o que também nos parece uma solução correta.

Chama-se a atenção, e isso está nas preocupações da futura gestão do FIS, para que os Fundos de Retalho não esgotam a intermediação que a abordagem da inovação social exigirá junto das entidades potencialmente subscritoras de iniciativas de empreendedorismo social inovador. Nessa intermediação, intervirá também e necessariamente um corpo de entidades especializadas e familiarizadas com as modernas abordagens da inovação social que prestarão serviços de capacitação e de suporte à geração e acompanhamento de projetos de empreendedorismo e inovação social. Estas entidades serão também decisivas para as entidades do universo da economia social possam desenvolver auditorias organizacionais internas orientadas para a concretização de melhorias de eficiência com a correspondente medição de impactos.

A AEA considera que existe o fator crítico da articulação entre a gestão do FIS e as AG dos PO, sobretudo daqueles que contemplam no seu cardápio de medidas o financiamento com subsídios não reembolsáveis a abordagens atravessadas por uma lógica de inovação social. A não articulação destas duas realidades acabará por materializar-se numa de duas hipóteses, nenhuma delas positiva: ou essas medidas dos PO Regionais cairão numa próxima reprogramação ou então, se ganharem expressão, poderão constituir um importante efeito dissuasor do recurso e mobilização de IF na área da inovação social. Uma fratura entre entidades pode perfilar-se no horizonte, dificultando no fundo a disseminação da inovação social.

O não conhecimento das condições concursais concretas para a seleção dos Fundos de Retalho do FIS penaliza a extensão da AEA. Da informação recolhida, existe evidência de que a sua constituição obedecerá a dois princípios, que a AEA considera cruciais: a da diversidade temática, regional e institucional dos Fundos de Retalho; a seleção progressiva dos Fundos em função da trajetória de execução desenhada para o FIS.

Segundo informação obtida junto da estrutura do POISE, para a gestão das tipologias do PIS foi nomeada uma estrutura de missão que poderá vir a assumir a figura de Organismo Intermédio para a gestão autónoma do PIS, não estando ainda formalizado o contrato de delegação de competências. Este organismo será responsável pela conceção da regulamentação específica do FIS. Da informação recolhida parece ainda resultar a não inclusão do Social Investe (IEFP) no FIS, dado não estar vocacionado para a inovação social. Finalmente, a CASES foi envolvida na programação do POISE e do PIS, mas não é ainda claro o papel que poderá assumir na implementação do FIS. Em termos de destinatários finais do FIS estão disponíveis dois referenciais, ou seja, o mapeamento MIES realizado pelo IES e a Lei de Bases da Economia Social que explicita as OES existentes.

### **Microempreendedorismo e criação do próprio emprego**

No modelo de gestão em vigor de suporte ao sistema de empréstimos para apoio ao micro empreendedorismo e à criação do próprio emprego, participam as seguintes entidades: o IEFP, que gere e centraliza toda a informação relativa ao Microinvest, ao Invest+ e à criação do próprio emprego por via da atribuição das prestações de desemprego, a SPGM enquanto entidade enquanto gestora do mecanismo de crédito (FCGM), a ANDC, a CASES e as Instituições Bancárias protocoladas (atualmente: CGD, Banco Popular, Santander, Banif, BCP, BIC, Montepio, BPI, Credito Agrícola e Novo Banco). No exercício de avaliação realizado, não foram identificados problemas nem ineficácias de funcionamento deste modelo de governação face aos objetivos a atingir. No entanto, estando previsto nos POR do Continente, no PO Madeira e no PO Açores o recurso a este IF, e de forma mais clara no âmbito do microcrédito, será necessário que o modelo de gestão do IF disponha de um órgão/espço de reflexão, que permita a articulação entre a entidade gestora do IF e as AG dos PO. Por outro lado, o regulamento do domínio Inclusão Social e Emprego, para além dos beneficiários atrás referidos, considera outros como os Municípios e suas associações, IPDJ e o Alto Comissariado para as Migrações, o que poderá indicar a sua envolvimento na gestão deste instrumento. Em concordância com esta orientação existem verbas alocadas às CIM ITI, ainda que nesta fase o modelo ainda não se encontre totalmente estabilizado.

O futuro modo de envolvimento das AG dos PO Regionais constitui um dos fatores de maior indeterminação que se colocaram à AEA, tendo sido recolhida evidência relevante que essa questão não foi devidamente preparada no processo de construção da programação dos PO Regionais, o que é um pouco bizarro atendendo à magnitude recursos (principalmente do FSE) de que estamos a falar. Conforme foi desenvolvido na questão de avaliação 12, a estratégia das AG dos PO Regionais não é homogénea, do ponto de vista por exemplo, das opções entre microcrédito e outras formas de microempreendedorismo. Uma outra conclusão relevante da AEA já devidamente formada é que a nível regional e sub-regional se fala muito na necessidade de intermediação do microempreendedorismo, mas ninguém equacionou a questão do modelo de governação que essa opção implica. Do mesmo modo, ninguém avançou no terreno qualquer informação sobre o papel que o IEFP assumirá nesse modelo de governação. Certamente que um dos espaços a utilizar para o acompanhamento e monitorização do IF poderá ser as Comissões de Acompanhamento dos PO do Portugal 2020, por via da participação da entidade gestora do IF. Não pode ignorar-se que, existindo validadas nas NUTS II Estratégias Regionais de Especialização Inteligente, é fundamental saber se as regiões querem alinhar o potencial de criação de emprego do microempreendedorismo com essas estratégias ou se, pelo contrário, caberá essencialmente aos investimentos a apoiar pelos eixos do I&DT e da inovação-competitividade esse papel. Os exemplos estudados nesta fase (Norte e Algarve) mostram que no Norte predomina a segunda opção e que no Algarve a primeira. As implicações para o modelo de governação não são similares.

Ainda no espaço dos PO Regionais, é necessário assegurar que as dimensões FEDER e FSE do microempreendedorismo sejam convergentes nos seus propósitos e com as estratégias de intermediação atrás aludidas. É, assim, particularmente relevante a articulação com a intervenção de incubadoras que podem assegurar a montante e a jusante do apoio ao micro empreendedorismo o acompanhamento e o *coaching* necessários.

### **Crédito a estudantes do ensino superior**

O exercício de avaliação até agora realizado não reúne informação de que o sistema de crédito a estudantes do ensino superior venha a ser suportado num modelo de gestão diferente do até agora implementado. Por outro lado, também não foram encontradas evidências quanto à inadequação e/ou ineficácia do modelo praticado para gerar os resultados esperados. Assim, participam no modelo de implementação do IF dirigido a estudantes universitários: a DGES-MCTES, a SPGM enquanto gestora do mecanismo de crédito (FCGM) e as Instituições Bancárias protocoladas (atualmente: CGD, Santander, BCP, Montepio, BPI, Credito Agrícola e Novo Banco). A utilização deste instrumento financeiro está previsto no PO temático Capital

Humano e no PO Açores requerendo este facto a articulação das AG destes PO com a Gestão do IF, de forma a partilhar as orientações, as regras, as condições e os critérios de elegibilidade, bem como para assegurar a transferência regular de informação necessária à monitorização do próprio IF. Uma das formas de articulação poderá ser assegurada pela participação da entidade gestora do IF nas Comissões de Acompanhamento dos PO com utilização do IF.

Os beneficiários finais deste instrumento financeiro serão os estudantes universitários e os estudantes de cursos técnicos de ensino superior profissional (TESP). O fator crítico está na criação de metas indicativas de estudantes a apoiar dadas as necessidades regionais de aumento da taxa de participação no ensino superior e na criação de espaços de colaboração com Universidades e Institutos Politécnicos para dinamizar a procura desses apoios.

#### **Em conclusão:**

Face à diversidade dos instrumentos financeiros em avaliação não é possível desenhar um modelo global para os três domínios. Assim, o domínio do FIS aporta novidade, o que exige a criação de raiz de um modelo de gestão, que deverá estar integrado no quadro do Portugal Inovação Social. No quadro do microempreendedorismo e criação do próprio emprego, dados os montantes envolvidos será necessário um órgão/espço de reflexão, que permita a articulação entre as AG dos PO e a entidade gestora do instrumento. As evidencias apontam que para nos créditos a EES se mantenham os mesmos mecanismos já existentes,

#### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Entrevistas e painéis de discussão realizados
- Portugal Inovação Social
- Textos programáticos dos PO
- Regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego

**Questão de avaliação 14:** Quais são os indicadores de realização e de resultado, e a respetiva quantificação, que permitem uma eficiente monitorização e avaliação dos IF?

#### **Entendimento da questão de avaliação**

A centralidade da programação orientada para resultados valoriza toda a dimensão associada à sua mensurabilidade e, conseqüentemente, aos indicadores de objetivo quantificado que vão apoiar a monitorização e avaliação da eficácia dos diferentes IF. Uma vez disponível a bateria de indicadores de objetivo dos PO, associados às PI relevantes a cada um dos IF em avaliação, importa desde logo desenvolver sobre estes uma análise crítica, no sentido avaliar a sua adequabilidade às realizações e objetivos específicos de cada um dos IF e conseqüentemente a sua pertinência para integrarem os sistemas de indicadores de objetivo a propor para a monitorização dos IF. A qualidade dos sistemas de indicadores de objetivo a propor para cada IF, depende da qualidade e relevância de cada um dos indicadores, e das suas metas, face às tipologias de intervenção previstas e aos objetivos específicos de cada um dos IF, bem como da sua capacidade para assegurar a cadeia de objetivos, dado o contributo dos IF para os objetivos estratégicos de cada um dos PO, do Acordo de Parceria, do PNR e mesmo da Estratégia Europa 2020.

#### **Resposta à questão de avaliação**

A análise e resposta à presente questão de avaliação é realizada por IF e desenvolve-se a partir dos indicadores de realização e resultado disponíveis nos instrumentos de programação de cada um dos PO relevantes, concretamente nas PI objeto de intervenção de cada um dos IF, no sentido da proposta de sistemas de indicadores adequados à medição da eficácia e alcance dos objetivos dos IF, simples e de fácil manutenção. Neste sentido, a integração de indicadores já previstos na programação dos PO, simplifica e garante a sua manutenção, contribuindo ainda para a cadeia de objetivos.

Ao nível dos PO, importa saber se na sua programação está previsto o recurso aos IF em avaliação e se dispõem ou não dos indicadores previstos para medir as realizações e resultados de cada um dos IF, utilizando como referência os indicadores previstos nos PO temáticos que mobilizarão IF. A proposta final dos sistemas de indicadores de suporte aos IF, requer ainda que se atenda à tipologia de realizações e de objetivos presentes, quer em estratégias nacionais de enquadramento da intervenção dos IF, quer na programação específica dos próprios IF.

### **Fundo de Inovação Social**

O IF dirigido à inovação e empreendedorismo social atua no âmbito da PI 9v, mobilizada pelo POISE, pelo PO Madeira e pelo PO Açores. A intervenção do FIS em benefício das entidades promotoras de iniciativas e investimentos em inovação e empreendedorismo social, designadamente OES e pequenas empresas de missão social, visa contribuir sobretudo para a “Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego”. Os investimentos esperados do setor da economia social, na criação de emprego e integração socioprofissional de grupos vulneráveis, visam contribuir para o alcance do objetivo estratégico nacional de 75% da população, com 20 a 64 anos, empregada em 2020. O IF pretende atuar prioritariamente nas seguintes áreas críticas: combate à pobreza e exclusão social; promoção do envelhecimento ativo; promoção da empregabilidade (em particular dos jovens); apoio a crianças e famílias e promoção da saúde e bem-estar.

Em termos da programação, a utilização deste instrumento financeiro está previsto:

- No PO temático da Inclusão Social e Emprego (POISE), eixo 3, com um investimento previsto na PI 9v (Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego) de 95 Milhões de €;
- No PO Madeira, com um investimento previsto na PI 9v de 780 mil €;

Em todos os PO encontram-se definidos e quantificados indicadores de realização e de resultado, conforme pode ser constatado na tabela em anexo.

No âmbito da PI Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego (9v), são definidos e quantificados os seguintes indicadores (realização/resultado):

- Participantes em ações de capacitação das OES (*no POISE, no PO Madeira e no PO Açores*) / Participantes que concluem ações de capacitação das OES com certificação (*no PO Madeira e no PO Açores*);
- Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros do CNES (*no POISE*); / Associados inquiridos que reconhecem a melhoria do desempenho dos parceiros CNES (*no POISE*);
- Projetos de empreendedorismo e inovação social (EIS) apoiados com recurso a instrumentos financeiros (*no POISE*) / Projetos de EIS concluídos com recurso a instrumentos financeiros (*no POISE*);

Todos estes indicadores são considerados relevantes para a monitorização do FIS, mas será necessário clarificar e isolar o que corresponde a apoio do FIS. Todos os PO com intervenção nesta PI e com recurso ao IF devem pelo menos integrar no seu sistema de indicadores de objetivo os indicadores do POISE: *Projetos de empreendedorismo e inovação social (EIS) apoiados com recurso a instrumentos financeiros / Projetos de EIS concluídos com recurso a instrumentos financeiros*.

Relativamente à meta traçada no POISE, de 720 projetos de empreendedorismo e inovação social (EIS) apoiados com recurso a instrumentos financeiros até 2023, dado o carácter de inovação exigido aos projetos a apoio, será de ponderar a razoabilidade de alcance desta meta.

**Tabela 27 - Tipologia de indicadores de acompanhamento da PI 9v, disponível na programação dos PO que admitem o recurso ao IF**

Indicadores			Compromisso PO assumido nos POs e Meta 2023		
Descrição	Tipologia		Açores	Madeira	POISE
	Realiz	Result			
Participantes em ações de capacitação das organizações da economia social	X		3.600	2.711	30.000
Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros do CNES	X				40
Projetos de empreendedorismo e inovação social apoiados com recurso a instrumentos financeiros	X				720
Associados inquiridos que reconhecem a melhoria do desempenho dos parceiros CNES		X			75%
Participantes que concluem ações de capacitação das organizações da economia social com certificação		X	75% (70% em 2012)	80% (80% em 2013)	
Projetos de empreendedorismo e inovação social concluídos com recurso a instrumentos financeiros		X			70% (30% em 2013)

Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

### **Microempreendedorismo e criação do próprio emprego**

O IF dirigido ao micro empreendedorismo e à criação do próprio emprego atua no âmbito das PI 8iii, mobilizada pelos POR do Continente, pelo PO Madeira e pelo PO Açores, e 8a, mobilizada pelos POR do Continente com exceção do PO Lisboa. Ou seja, a sua intervenção em benefício dos desempregados, nomeadamente jovens e de longa duração, beneficiários ou não das prestações de desemprego, das pessoas em idade ativa que pretendam entrar ou permanecer no mercado de trabalho, das pessoas em risco de pobreza e exclusão, e das micro empresas ou PME que visem criação líquida de emprego, visa contribuir para a criação de emprego por conta própria e promover o empreendedorismo e criação de empresas (incluindo micro e PME inovadoras), com o objetivo último de combate ao desemprego e promoção de um crescimento económico sustentável. As iniciativas empresariais de pequena escala esperadas visam contribuir para o alcance do objetivo estratégico nacional de 75% da população, com 20 a 64 anos, empregada em 2020.

Em termos da programação, estão previstos nos PO recursos financeiros avultados no âmbito da inclusão social, para apoio à criação de emprego por conta própria, ao empreendedorismo e à criação de empresas. Os PO dispõem da programação financeira por Fundo Europeu (FSE e FEDER), com especificação das modalidades de financiamento (empréstimo ou equivalente; garantia ou equivalente; bonificação de juros; capital de risco e fundos próprios), conforme é possível constatar na tabela em anexo.

Em todos os PO encontram-se definidos e quantificados indicadores de realização e de resultado, mas importa clarificar e isolar os valores a atingir com recurso ao IF. Para acompanhamento das PI em causa estão definidos e quantificados 9 indicadores de realização e 4 indicadores de resultado.

No âmbito da PI Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras (8iii), são definidos e quantificados os seguintes indicadores (realização/resultado):

- Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego (*adotado por todos os PO*) / Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio (*adotado por todos os PO*);

Os indicadores definidos são pertinentes à monitorização das realizações e dos resultados a alcançar por via dos apoios às tipologias previstas nestas PI e portanto ao IF, para a simplificação do processo de manutenção dos indicadores de objetivo e atendendo à sua

relevância para os objetivos de criação de emprego em causa, considera-se adequada a adoção por todos os PO destes indicadores

No âmbito da PI Apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas e microempresas (8a), são definidos e quantificados os seguintes indicadores (realização/resultado):

- Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas / Postos de trabalho criados;
- Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio / Postos de trabalho criados.
- Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções / Postos de trabalho criados;
- Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções / Postos de trabalho criados.

Relativamente ao indicador de resultado “Postos de trabalho criados” este é definido no POR Algarve apenas para o indicador de realização “Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio”. Considerando-se todos estes indicadores pertinentes para monitorizar a PI em causa e a utilização do IF em causa, sugere-se que o POR Algarve defina e quantifique os postos de trabalho criados no âmbito das restantes realizações definidas.

**Tabela 28 - Tipologia de indicadores de acompanhamento das PI, 8iii e 8a, disponível na programação dos PO**

Indicadores	PI		Compromisso assumido nos POs e Meta 2023								
	Tipologia		8 iii	8 a	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madreia
Descrição	Real.	Res.									
Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	X		X		10 000	3 800	517	2 020	308	450	315
Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas	X			X					15		
Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio	X			X	900	1 100		374	60		
Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções	X			X					15		
Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções	X			X					55		
Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim		X	X		70% (60% sit. inicial)	50% (40% sit. inicial)	70% (60% em 2012)	70% (60% em 2012)	70% (60% em 2012)	60% (54% em 2009)	40% (36% em 2009)

Indicadores		PI		Compromisso assumido nos POs e Meta 2023						
Descrição	Tipologia	8	8	Norte	Centro	Lisboa	Alentej	Algarve	Açor	Mad
do apoio										
Postos de trabalho criados	X		X	1260 (270, em 2013)	1500 (358, em 2013)		524 (50, em 2013)	84 (17, em 2013)		

Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

### Crédito aos estudantes do ensino superior

O IF dirigido a estudantes de ensino superior atua no âmbito da PI 10ii, ou seja, a sua intervenção em benefício dos estudantes universitários visa contribuir para a “Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas”. Este objetivo estratégico nacional traduz-se no aumento da percentagem da população entre os 30 e 34 anos com diploma de ensino superior para 40% em 2020 (30% em 2013).

Em termos da programação, a utilização deste instrumento financeiro está previsto:

- no PO Temático Capital Humano, tendo como regiões beneficiárias o Norte, o Centro e o Alentejo, com um investimento previsto de 10 Milhões de Euros;;
- no PO Açores, com um investimento total na PI 10ii de 13MEUROS, não especificando o investimento em IF por PI mas apenas por eixo, para o qual estão previstos 200 mil euros em instrumentos financeiros

Em ambos os PO encontram-se definidos e quantificados indicadores de realização e de resultado, sendo comuns dois indicadores de realização e dois de resultado. Os indicadores referem-se aos Bolseiros de doutoramento, aos Estudantes apoiados pela Ação Social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7, e aos Estudantes dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais de nível ISCED 5. Dirigindo-se a linha de crédito (empréstimos e não bolsas) a estudantes de ensino superior, no sentido da promoção do acesso ao ensino superior, melhorando os níveis de frequência e de conclusão deste nível de ensino, os bolseiros não serão apoiados por esta linha, não sendo adequado os respetivos indicadores para medir a ação e os resultados do IF. O mesmo não acontece com os estudantes dos CTSP de nível ISCED 5, revelando-se os respetivos indicadores adequados à monitorização do IF. Adicionalmente, importa definir e quantificar em ambos os PO um indicador de realização e outro de resultado relativo aos apoios aos estudantes de ensino superior, que não dos CTSP de nível 5, ou seja:

- Estudantes apoiados nos Cursos Superiores universitários;
- Diplomados dos cursos superiores universitários apoiados.

**Tabela 29 - Tipologia de indicadores de acompanhamento da PI, 10iii, disponível na programação dos PO**

Indicadores		Compromisso assumido nos POs e Meta 2023			
Descrição	Tipologia		Açores	Madeira	POCH
	Realização	Resultado			
Estudantes apoiados nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais de nível ISCED 5	X		240		23.600
Estudantes apoiados pela Ação Social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7	X				124.000
Estudantes apoiados pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5,6 e 7 que concluíram o grau de ensino		X			88% (84%, em 2012)
Estudantes certificados nos cursos técnicos superiores profissionais de nível ISCED 5		X	80% (75%, em 2012)		68% (63%, em 2012)

Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

### Em conclusão:

A análise efetuada ao sistema de indicadores que constam dos diferentes PO, nos quais a problemática do IF é considerada mostra que a base existente é suficiente para monitorização e sistemas de alerta para acompanhamento da procura do IF.

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Textos programáticos dos PO.

### **Questão de avaliação 15: Como é que o IF proposto contribui para alcançar os objetivos do PO/PDR para o qual foi criado?**

#### **Entendimento da questão de avaliação**

No entendimento da equipa de avaliação, esta questão remete para um exercício de coerência interna dos IF com os PO, sendo que cada IF corresponde apenas a uma componente de um diversificado rol de instrumentos de política pública a mobilizar para o alcance dos objetivos. Pretende-se, por um lado, avaliar a coerência dos objetivos do IF com os objetivos a alcançar no objetivo específico dos PO a que o IF está alocado; e, por outro, avaliar a relação de causalidade existente entre a ação e os objetivos definidos no próprio PO, no sentido da capacidade de manutenção da cadeia de objetivos.

#### **Resposta à questão de avaliação**

Para responder a esta questão existem dois considerandos iniciais. O primeiro é a constatação de que a maioria dos PO não apresenta, de forma explícita e objetiva, os objetivos estratégicos ou metas globais de contributo para os objetivos consagrados no documento referencial Europa 2020. Nesses casos, por uma questão de simplificação, a equipa de avaliação assume que cada domínio assume os objetivos do Plano Nacional de Reformas/Europa 2020 ou o objetivo subentendido ao eixo a que o IF está associado. Em segundo lugar, uma vez que se optou por colocar a cadeia de objetivos em organograma (para o FIS e crédito a estudantes) ou em quadro (para o IF de microempreendedorismo), estas bases de análise foram remetidas para anexo devido à sua dimensão.

Nesse sentido, em termos globais, conclui-se que as realizações esperadas pelos IF são claras com os resultados pretendidos no PO. Contudo, importa referir que existe uma componente de contributo para os resultados que é residual se analisarmos o total das tipologias de ação previstas nos PO e que concorrem para os mesmos objetivos. Aliás, os montantes definidos para os instrumentos financeiros correspondem a uma ínfima componente do total definido para o alcance dos resultados pretendidos no âmbito dos objetivos do domínio social.

Adicionalmente, embora na questão de avaliação nº 4 se aprofunde esta questão, existe uma complementaridade muito significativa com as restantes ações do domínio social, inclusivamente com alguns dos outros IF. Isto acontece, por um lado, porque o montante investido é inferior ao existente para a realização de outras ações, mas também porque existe um histórico de programação nas restantes tipologias e os IF apresentam-se como uma novidade na programação. Relativamente aos IF em avaliação, não existe uma complementaridade direta entre as três diferentes tipologias de IF, com exceção dos instrumentos de microempreendedorismo e o FIS com âmbito de inserção e mitigação de vulnerabilidades sociais via empregabilidade. Mais clara parece-nos a não complementaridade existente com o IF de empréstimos aos estudantes de ensino superior.

De seguida, apresenta-se a análise detalhada para cada uma das tipologias de IF.

### **Fundo de Inovação Social**

A prioridade de investimento 9v mobiliza recursos do POISE para que, em 2023, consiga ver melhorada a capacidade de resposta e intervenção das organizações sociais, nomeadamente através de incursão na inovação social para combate às vulnerabilidades sociais (falhas de mercado). Ora, este resultado é coerente com o objetivo do próprio IF, que procura financiar de iniciativas de inovação social que dão resposta a áreas críticas. Adicionalmente, é um objetivo claro desta PI a criação de negócios sociais e criação de modelos inovadores de prestação de serviços. Essa ambição, juntamente com a ideia de que será importante a mobilização de outras fontes e recursos financeiros, em particular de recursos privados, para iniciativas de empreendedorismo e inovação social, é também um paradigma que se coaduna com o racional do IF. Ora, o POISE não tem aplicação, entre outros, no território madeirense. Complementarmente, o PO Madeira pretende que esta prioridade de investimento contribua para a resolução de problemas (o desemprego, as baixas qualificações e formações, a pobreza e a exclusão social) através da capacitação do setor social, nomeadamente ao nível do empreendedorismo social (em áreas não cobertas pelos serviços atuais). Em termos genéricos, estes resultados esperados também podem ser promovidos pelo FIS.

No que à cadeia de programação diz respeito, nomeadamente numa análise *bottom-up*, o objetivo específico a que o FIS está alocado corresponde a “promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social”, que tem a si subordinado o reforço de capacitação institucional, para além dos restantes instrumentos financeiros (Títulos de Impacto Social, por exemplo). Estas ações são coerentes com a promoção da inovação social no seio das organizações pretendida e, por isso, com o objetivo específico. Por sua vez, este objetivo específico procura contribuir para a Estratégia Europa 2020 de retirar 200 mil indivíduos da pobreza através do eixo que pretende “promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação”. Como se percebe pelo conjunto de níveis de impacto, ao FIS corresponde um impacto esperado importante, mas relativamente reduzido, para o alcance da meta definida no PNR. Quanto ao PO Madeira, embora o referencial estratégico não contemple diretamente o FIS, numa análise *bottom-up* semelhante à realizada para o POISE, facilmente se compreende que o instrumento é coerente com os resultados pretendidos no objetivo específico “melhorar a capacidade de resposta das OES e fomentar um novo espírito empresarial”, que por sua vez encontra racional estratégico no eixo da promoção da inclusão social.

### **Microempreendedorismo e criação do próprio emprego**

De forma genérica, os resultados esperados com os dois objetivos específicos associados ao microempreendedorismo são a criação de emprego sustentável para a população que se encontra em situação mais vulnerável, considerando que uma situação de vulnerabilidade corresponde, entre outras, a situações em que a empregabilidade é muito reduzida, existe um nível baixo de qualificações académicas ou precariedade no emprego. Para o alcance destes resultados existe um contributo potencialmente elevado da utilização de instrumentos financeiros para incentivar a criação de emprego e microempreendedorismo para as pessoas através da PI 8iii e, de forma complementar, o investimento nas empresas através da PI 8a. Independentemente do POR a que estejamos a reportar, esses instrumentos procuram promover o desenvolvimento de iniciativas empresariais, visando a criação de condições de acesso ao crédito ajustadas às realidades do público-alvo, cujo acesso é muitas vezes dificultado pelo histórico de crédito ou pela (não) existência de uma suficiente garantia. Ora, este objetivo é perfeitamente coerente com os resultados que se pretendem alcançar em ambas as PI, até porque está previsto investimento a montante e a jusante para apoiar estas iniciativas de microempreendedorismo.

Programa Operacional	Cadeia de Objetivos
Norte	O IF é apenas uma das ações que procura “incentivar a criação de emprego por conta própria e de empresas por desempregados e outras pessoas desfavorecidas ou inativas”, que corresponde ao objetivo específico. Como explicado anteriormente, o IF procura incentivar a criação de emprego e próprio emprego, sendo coerente com o objetivo específico a que está alocado. Perante a ausência de

Programa Operacional	Cadeia de Objetivos
	<p>objetivo estratégico, o IF, em última estância, contribuirá para a meta inscrita no PNR de alcançar uma taxa de emprego. Como se percebe, à medida que se avança na cadeia de objetivos, o nível de impacto do nível anterior no objetivo do nível seguinte é cada vez menor. Dada a importância financeira e mesmo o tipo de instrumento, compreende-se o reduzido efeito na meta estratégica de alcance de 75% da população entre os 20 e 64 anos empregadas. Esta análise também é válida do que ao investimento produtivo diz respeito.</p>
<b>Centro</b>	<p>O objetivo específico a que corresponde a ação do IF em avaliação denomina-se “aumentar a criação de emprego sustentável, designadamente para desempregados, através do apoio à criação do emprego por conta própria e à criação de empresas”. Ora, este objetivo é totalmente coerente com o objetivo e resultados a alcançar pelo IF, sendo que o mesmo contribui em grande escala para o alcance do mesmo. Por sua vez, este objetivo específico oferece um contributo relevante, embora se espere que resulte num pequeno impacto face às restantes medidas de empregabilidade – principalmente ao nível do domínio Competitividade e Internacionalização, para alcançar o objetivo estratégico do PO associado a esta temática, cujo propósito é manter a taxa de desemprego inferior a 70% da média nacional. Quanto ao investimento produtivo, o objetivo com os IF propostos, é “apoiar a criação do próprio posto de trabalho e de empresas, o empreendedorismo social e a economia social”. A equipa de avaliação considera que o objetivo é coerente com os resultados pretendidos pelo IF, mas também apresenta-se coerente com o objetivo estratégico ao nível da empregabilidade na região. Num último nível de impacto ao nível dos resultados, tanto no investimento das empresas, como o sistema de incentivos para as pessoas, considera-se que existe um racional de coerência com a meta definida no PNR e na estratégia Europa 2020. Embora se ressalve a limitação ao nível do impacto dos IF neste último nível.</p>
<b>Lisboa</b>	<p>Esta região assume como prioridade a promoção da “sustentabilidade e a qualidade do emprego”, assim como o incentivo à “mobilidade dos trabalhadores” para cumprimento da meta nacional e europeia. Para tal, mobiliza recursos no sentido de “aumentar o número de empresas criadas e as iniciativas de criação do emprego por conta própria”, objetivo específico em que o IF de microempreendedorismo se enquadra. À semelhança do que foi referido anteriormente, considera-se adequada e ajustada a relação entre o IF e o objetivo específico.</p>
<b>Alentejo</b>	<p>O conjunto de ações definidas para a região do Alentejo ao nível do PO, das quais os IF constituem parte integrante, têm como objetivo “aumentar a criação de emprego sustentável, designadamente para desempregados, através do apoio à criação do emprego por conta própria e à criação de empresas, bem como apoiando microempresas já existentes, na perspetiva da criação líquida de emprego e de dinamização do empreendedorismo social”. Tendo em conta as tipologias de ação, existe um racional lógico entre as mesmas e o objetivo a que lhes está associado. Por sua vez, os resultados assegurados por esta ação contribuem para a redução de desemprego, que é o objetivo estratégico do PO, embora com as ressalvas de impacto já referidas para os restantes programas. No que ao investimento das empresas diz respeito, ao nível dos IF em avaliação, as ações aqui definidas procuram “incentivar a criação de emprego por conta própria e de empresas por desempregados e outras pessoas desfavorecidas ou inativas”. Este objetivo está perfeitamente ajustado aos resultados esperados pela ação dos IF, assim como assegura um contributo para o objetivo estratégico do PO de assegurar uma taxa de desemprego de 10%. Do mesmo modo, tanto ao nível dos IF FEDER, como IF FSE, existe um contributo para as metas nacional e europeia ao nível da empregabilidade.</p>
<b>Algarve</b>	<p>O PO Algarve mobiliza recursos FEDER e FSE para os IF de domínio social. Com o objetivo de alcançar uma meta de taxa de empregabilidade da população 20-64 anos ao nível dos 75%, o PO prevê a utilização de IF para, por um lado, “incentivar a criação de emprego por conta própria” e “apoiar a criação de empresas” por franjas da população vulneráveis, por outro lado, ao nível do investimento produtivo, para “apoiar a criação do próprio posto de trabalho e de empresas, o empreendedorismo social e a economia social”. O histórico das operações de microcrédito permitem aferir que, embora consistam apenas numa componente dos IF propostos, existe coerência entre o racional dos IF e os objetivos específicos. A meta ou objetivo estratégico do PO Algarve assegura a coerência a montante e a jusante, uma vez que a região almeja alcançar uma taxa de desemprego regional correspondente a 85% da taxa de desemprego nacional, ou seja, pretende-se uma criação líquida de 10.500 empregos.</p>

Programa Operacional	Cadeia de Objetivos
<b>Açores</b>	Ao nível dos IF em avaliação, o PO Açores não mobiliza recursos FEDER. Então, os IF definidos procuram “desenvolver medidas de estímulo ao empreendedorismo como fonte de criação do próprio emprego, mas também como elemento multiplicador de mais emprego e atividade económica global”. O PO não possui objetivo estratégico quantitativo, mas a empregabilidade assume uma prioridade na região. Nesse sentido, não só existe um potencial de contribuição do IF para alcançar o objetivo específico, assim como aumentar os índices de empregabilidade.
<b>Madeira</b>	Um dos pilares estratégicos do PO Madeira é a melhoria do “acesso ao emprego para ativos e inativos”. Esse pilar estratégico contribuirá para o alcance da meta definida no PNR e, para isso, para além dos restantes objetivos específicos que não estão em avaliação, necessita de mobilizar esforços para o “combate ao desemprego e estímulo a um crescimento económico sustentável a médio e longo prazo através do apoio ao autoemprego”. Ora, compreende-se o contributo dos IF propostos para o alcance dos objetivos a jusante, quer estratégicos, quer específicos., embora com as limitações já referidas.

### Crédito a estudantes do ensino superior

O crédito a estudantes procura garantir melhores condições de acesso a empréstimos para a frequência de ensino superior. Uma vez que, em 2013, a taxa de diplomados do ensino superior, entre 30 e 34 anos, era 29,2%, esta PI procura mobilizar recursos para melhorar o acesso dos estudantes ao ensino superior. Assiste-se, assim, a uma coerência entre o objetivo do IF e dos próprios resultados a alcançar pela PI.

Adicionalmente, embora não exista uma tipologia de ação denominada de créditos a estudantes de ensino superior, existe a previsão de utilização de instrumentos financeiros para essa ação. Assim, os créditos integram um conjunto de ações diversas (bolsas de ensino superior, CTeSP, formação pedagógica) que procuram “aumentar o número de diplomados do ensino superior, melhorar a qualidade das ofertas e reforçar a sua orientação para as necessidades do mercado de trabalho”. A equipa considera que existe um contributo claro entre o acesso de estudantes e melhores condições de crédito e o aumento do número de diplomados (ou de alunos que frequentam o ensino superior), embora as condições de crédito são apenas um dos diversos fatores que influenciam este resultado pretendido. O objetivo específico enquadra-se no objetivo definido para o respetivo eixo, sendo que se espera um contributo positivo dos IF com vista ao alcance de 40% população com diploma de ensino superior (entre os 30-34 anos). Esta análise é válida tanto para o IF enquadrado no PO Açores, como no PO Capital Humano. Sendo que, no caso do PO Açores, o objetivo específico corresponde a um aumento “do número de diplomados do ensino superior nomeadamente através de uma maior inclusão social de alunos de diferenciados meios socioeconómicos ao nível do acesso ao ensino superior e aumentar o número de doutorados na população açoriana” e as ações excluem a formação de docentes.

#### **Em conclusão:**

Através da análise realizada conclui-se que as realizações expeáveis dos IF são claras relativamente aos resultados que se pretendem atingir com os PO envolvidos. No entanto, quando analisadas as tipologias de ação previstas e que concorrem para os mesmos objetivos, verifica-se que o contributo dos instrumentos financeiros para os resultados é residual. Aliás, o montante alocado para os IF é uma ínfima parte do total.

#### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Textos programáticos dos PO

**Questão de avaliação 16:** Quais são as características do sistema de monitorização que permitem uma eficiente monitorização do IF, que facilite os requisitos de reporte e permita identificar áreas de melhoria?

#### ***Entendimento da questão de avaliação***

Esta questão de avaliação remete para a abordagem à capacidade de monitorização regular das realizações e dos resultados da implementação dos IF, bem como dos fatores críticos para assegurar a sua eficácia, atuando por antecipação. Os sistemas de monitorização encontram-se associados, aos modelos de gestão a definir para os IF (QA13) pois integram competências/atividades a desempenhar por determinados órgãos ou entidades pertencentes à governação de cada IF, bem como aos instrumentos a adoptar para o acompanhamento operacional e estratégico de cada IF. Desta forma, a qualidade e capacidade dos sistemas de monitorização dos IF prende-se com a capacidade do modelo de governação para o exercício da função (órgãos e espaços disponíveis para a monitorização, nomeadamente que permitam a articulação institucional pertinente) e com a qualidade e nível de utilização dos instrumentos adotados para o efeito: sistemas de informação de suporte à sistematização da informação de execução; bateria de indicadores de objetivo; bateria de indicadores de desempenho/alerta e sistema de controlo dos fatores com influência nos resultados e de acionamento de medidas corretivas.

#### ***Resposta à questão de avaliação***

A abordagem à qualidade e eficácia dos sistemas de monitorização é realizada por IF, atendendo ao estado atual de definição deste nível de acompanhamento estratégico da implementação destes instrumentos, concretamente quanto aos aspetos/dimensões acima referidas.

#### **Fundo de Inovação Social**

O sistema de monitorização do FIS não se encontra atualmente definido, sendo consequência da própria indefinição do respetivo modelo de governação. O sistema de monitorização do FIS deve definir o órgão responsável pela dinamização desta função de gestão, os espaços de reflexão estratégica a utilizar e os instrumentos a mobilizar para o exercício de acompanhamento estratégico. Assumindo-se que a gestão do FIS seja realizada pela mesma estrutura que assume a gestão da totalidade do Portugal Inovação Social, a definição do sistema de monitorização a adotar para o FIS fica dependente da definição do sistema de monitorização integrado do próprio PIS. Relativamente ao eficaz acompanhamento estratégico do FIS, que importa aqui avaliar, será necessário que este sistema de monitorização integrado garanta um espaço de articulação e reflexão conjunta com as estruturas de monitorização dos PO relevantes. Ao nível do POISE foi nomeada uma estrutura de missão que poderá vir a assumir a figura de Organismo Intermédio para a gestão das tipologias do PIS, à qual a definição do sistema de monitorização integrado do PIS, e portanto do FIS, não pode ficar indiferente. Por outro lado, o acompanhamento estratégico deverá ser dinamizado através da utilização/participação nas Comissões de Acompanhamento do POISE e do PO Madeira, enquanto PO que apoiarão tipologias com recurso ao FIS. O próprio sistema de monitorização integrado do PIS poderia ser assegurado por um órgão de orientação estratégica (comité) onde estariam representadas todas as entidades envolvidas na gestão de tipologias de investimento relevantes ao FIS e as entidades a manter articuladas, no sentido de assegurar e potenciar os resultados do FIS. Em termos de instrumentos e mecanismos a envolver nos processos de acompanhamento estratégico, a implementação do FIS deverá contar com um sistema de informação de suporte capaz de sistematizar e centralizar toda a tipologia de informação relevante e consequentemente apoiar o processo de decisão. A monitorização estratégica deve ainda incidir sobre a bateria de indicadores de objetivo assumida para o acompanhamento dos seus resultados, bem como sobre os indicadores de desempenho e de alerta (de realização e de resultado, conforme proposto pela AEA, e na medida do possível de indicadores de um conjunto limitado de indicadores de contexto), de forma a poder atuar por antecipação e assegurar as metas traçadas. Tendo sido apresentado como fator crítico de sucesso do FIS, a relação entre a sua lógica de apoio às tipologias de investimento em inovação e

empreendedorismo social e a lógica de apoio presente nos POR, este deverá ser um aspeto a monitorizar atentamente sob pena do FIS comprometer os seus resultados.

A AEA propõe que o sistema de indicadores de suporte à monitorização estratégica do FIS e do PIS em geral seja estruturado em torno dos indicadores de realização e resultado que o POISE considera para a problemática da inovação, número de projetos de inovação social apoiados e número de projetos de inovação social concluídos. Estes indicadores devem ser declinados em indicadores complementares que permitam acompanhar as dinâmicas da inovação social apoiada por: (i) Tipologias de necessidades sociais não acomodadas pelo sistema de políticas públicas, designadamente pela política de segurança social; (ii) Peso relativo na dinâmica de aprovação e conclusão de projetos de novos empreendedores sociais e de entidades pertencentes à economia social mais tradicional envolvidos em projetos de melhoria de eficiência, organização interna e capacitação para a medição de impactos; (iii) Distribuição espacial dos projetos apoiados e concluídos; (iv) Indicadores de complementaridade entre os diferentes instrumentos do PIS.

A AEA propõe ainda a animação no âmbito do Portugal Inovação Social de um painel de audição a projetos apoiados focado na identificação de fatores críticos de concretização do projeto.

### **Microempreendedorismo e criação do próprio emprego**

A manutenção do atual modelo de gestão do sistema de empréstimos para apoio ao micro empreendedorismo e à criação do próprio emprego, onde participa o IEFP, a CASES, a ANDC e a SPGM, e a prevista intervenção dos POR do Continente, do PO Madeira e do PO Açores, exigirá que ao nível do sistema de monitorização haja não só uma entidade responsável pela dinamização do acompanhamento estratégico da aplicação do IF, como um espaço de reflexão, que permita a articulação com as estruturas de monitorização dos PO. Entre as estruturas disponíveis para o acompanhamento estratégico dos PO, justifica-se referir o funcionamento das Comissões de Acompanhamento onde poderá participar a gestão do IF, sendo representada pela entidade responsável pela monitorização do instrumento financeiro. A monitorização do IF deve ser suportada num sistema de informação capaz de centralizar adequadamente toda a informação resultante da aplicação deste instrumento ou seja um sistema integrado que sistematize a informação resultante de todos os apoios concedidos por via da ação de todas as entidades envolvidas, as do atual sistema e os PO. Será a este nível necessário conceber e articular circuitos de transferência regular de informação sobre a aplicação do IF. Ainda ao nível dos instrumentos a mobilizar para os exercícios de monitorização, importa referir a importância da manutenção da bateria de indicadores de objetivo assumida como relevante para o acompanhamento dos resultados do IF, bem como dos indicadores de desempenho e de alerta (de realização e de resultado, conforme proposto pela AEA, e na medida do possível de indicadores de um conjunto limitado de indicadores de contexto), de forma a poder atuar por antecipação e assegurar as metas traçadas. A monitorização deve ainda incidir sobre os fatores críticos de sucesso do IF ou seja este exercício deve assegurar o acompanhamento regular da articulação necessária entre aplicação do IF pelo IEFP enquanto instrumento de política de promoção de emprego e a aplicação por via das tipologias presentes nos PO Regionais que fazem apelo à criação de emprego por via da dinamização do empreendedorismo. A definição e confronto dos dados da procura potencial de apoios de micro empreendedorismo com a dimensão financeira prevista para a aplicação destes IF é crucial para o seu sucesso.

Um importante elemento organizativo a ter em conta no desenho do sistema de monitorização prende-se com a possibilidade de concretizar o modelo proposto pela AEA quanto ao processo de intermediação a criar ao nível regional e sub-regional (NUTS III) para a promoção do microempreendedorismo no âmbito dos recursos previstos nos PO Regionais para esta matéria. No entender da AEA essa intermediação e a preparação de um processo de acreditação para a seleção dessas entidades de intermediação serão fatores cruciais para alavancar procura solvente deste tipo de apoios e criar externalidades positivas suscetíveis de reduzir os custos de transação inerentes à participação da banca nestes processos. Concretizada que esteja essa estrutura de intermediação, então o sistema de monitorização

terá nessas entidades de intermediação um importante complemento de alerta quanto ao grau de concretização de objetivos associados a esta dimensão da programação.

### **Crédito a estudantes do ensino superior**

No modelo de gestão do sistema de crédito a estudantes do ensino superior deve existir uma entidade responsável pela dinamização do acompanhamento estratégico do IF, que assegurará nomeadamente a articulação com as estruturas de monitorização dos PO relevantes (POCH e PO Açores). Face ao histórico conhecido, essa entidade deverá continuar a ser a DGES, que articulará com a AG do PO Capital Humano. Uma das formas de articulação poderá ser assegurada pela participação nas Comissões de Acompanhamento dos PO. Os exercícios de monitorização do IF devem ser auxiliados por via da manutenção e utilização de um sistema de informação capaz de acompanhar toda a informação resultante da implementação do IF. Este sistema deve ainda permitir a atualização regular da bateria de indicadores de objetivo e dos indicadores de desempenho e de alerta (de realização e de resultado, conforme proposto pela AEA, e na medida do possível de indicadores de um conjunto limitado de indicadores de contexto), enquanto instrumentos de apoio ao acompanhamento estratégico do IF e de suporte à decisão. A monitorização dos resultados a alcançar pelo IF deve ainda incidir nos fatores críticos identificados, ou seja, nas metas indicativas de estudantes a apoiar dadas as necessidades regionais de aumento da taxa de participação no ensino superior e na dinamização da procura destes apoios. Existe de facto nesta matéria uma variável crítica que pode condicionar fortemente a procura deste tipo de apoios. Essa variável é a evolução da procura de ensino superior por parte das famílias portuguesas nas condições de constrangimento económico que ainda pesam sobre a economia das famílias. Assim sendo, o sistema de monitorização deve acompanhar a evolução da procura dos apoios de crédito e da concessão de bolsas em termos conjuntos.

### **Em conclusão:**

No domínio do FIS, a AEA propõe que o sistema de indicadores de suporte à monitorização estratégica deste instrumento e do PIS seja estruturado em torno de indicadores de realização e resultado que o POISE considera para o domínio da inovação, número de projetos apoiados e concluídos. Os indicadores mencionados deverão ser acompanhados por outros complementares que permitam aferir as dinâmicas da inovação social. (i) tipologias de necessidades sociais não acomodadas pelo sistema de políticas públicas (designadamente pela política de segurança social); (ii) peso relativo na dinâmica de aprovação e conclusão de projetos de novos empreendedores sociais e de entidades pertencentes à economia social mais tradicional envolvidos em projetos de melhoria de eficiência, organização interna e capacitação para a medição de impactos; (iii) Distribuição espacial dos projetos apoiados e concluídos; (iv) Indicadores de complementaridade entre os diferentes instrumentos do PIS. Em relação à monitorização do microempreendedorismo e criação do próprio emprego deve existir um sistema de informação capaz de centralizar a informação dos apoios concedidos por via da ação de todas as entidades envolvidas. A AEA considera que seria importante concretizar o modelo quanto ao processo de intermediação a criar ao nível regional e sub-regional para a preparação de um processo de acreditação para a seleção de entidades de intermediação. Por fim, em relação ao crédito a EES o sistema de monitorização deve passar por um acompanhamento da evolução da procura de apoios de crédito e concessão de bolsas. A monitorização dos resultados, para além de outros aspetos, deve incidir sobre as metas indicativas de estudantes a apoiar face às necessidades regionais de aumento da taxa de participação no ensino superior.

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Entrevistas
- Textos programáticos dos PO
- Resposta às questões de avaliação 13, 14 e 18

## 2.8. CONDIÇÕES DE ATUALIZAÇÃO DA AEA

**Questão de avaliação 17:** Quais as circunstâncias que suscitam a necessidade de revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação *ex-ante*?

**Questão de avaliação 18:** Quais são os parâmetros verificados na evolução da quantificação dos indicadores do sistema de monitorização que evidenciam a necessidade da revisão ou atualização, integral ou parcial, da avaliação *ex-ante*?

### **Entendimento das questões de avaliação**

Dada a forte articulação e complementaridade entre as duas questões relativas à atualização da AEA e no sentido de proporcionar uma melhor compreensão da reflexão produzida, optou-se por uma modalidade de resposta conjunta, que não deixa de contemplar as duas dimensões de análise em causa nestas questões: (i) as condições que sugerem a revisão da avaliação *ex-ante* e (ii) os parâmetros a considerar na evolução dos indicadores do sistema de monitorização.

O guia metodológico de referência centra a análise das circunstâncias que poderão suscitar essa mesma revisão na evolução das condições de mercado e das tendências de investimento.

Contudo, a capitalização da informação e conclusões trabalhadas nas questões de avaliação relativas à dimensão do diagnóstico e condições de implementação induziu à consideração de outros aspetos associados à programação, conforme é apresentado na resposta à questão.

Adicionalmente, o mesmo guia metodológico remete para a utilização dos indicadores associados à implementação dos IF, pela razão de que se tratam de indicadores-chave que necessitam de um baixo volume de informação e que a totalidade ou quase totalidade dos mesmos fará parte do sistema de monitorização dos PO que os incorporam ou do OIs associados.

Os principais *drivers* a utilizar para despistar a necessidade de rever a avaliação *ex-ante* que são propostos pelo guia metodológico de suporte à análise são os seguintes:

1. Pouca precisão entre as metas definidas e os resultados alcançados;
2. Volume desajustado entre os apoios e procura observada;
3. Erro de cálculo do risco de perda assumido pelo IF.

Os indicadores que são alvo de trabalho em termos da identificação de parâmetros associados correspondem aos indicadores de realização e resultado selecionados para a monitorização da implementação dos IF, conforme QA 14. A definição dos parâmetros de evolução desses indicadores procurou calcular metas intermédias, que permitam monitorizar os progressos e os eventuais desvios nas realizações e resultados.

É importante notar que este exercício encerra necessariamente um certo grau de incerteza, porque não é possível antecipar com rigor as alterações que possam ocorrer nas condições de mercado.

### **Resposta às questões de avaliação**

Apresenta-se seguidamente, por IF, a listagem de fatores críticos, associados às condições de mercado e tendências de investimento e à programação, bem como a sinalização dos parâmetros na evolução da quantificação dos indicadores, que serão suscetíveis de evidenciar necessidades de revisão da avaliação *ex-ante*.

## Fundo de Inovação Social

### **Fatores críticos**

Relação do potencial de adesão das OES e de envolvimento dos agentes intermediários no IF com os cenários de evolução da conjuntura de crise e com a capacidade de resposta das OES, nomeadamente ao nível da sua sustentabilidade económico-financeira e organizativa.

Impacto dos cenários de evolução favorável da conjuntura de crise associado a uma maior responsabilidade social das organizações, poderá conduzir a um crescimento do volume financeiro aplicado pela filantropia e mecenato, eventualmente desincentivadores do recurso ao IF enquanto fonte de financiamento.

No caso de não se ultrapassar a resistência registada por parte do tecido de OES mais tradicionais ao recurso a IF, aumenta o risco de menor dinâmica na procura. A mobilização das entidades federadoras destas OES constitui fator importante de sensibilização para a adesão, aspeto que não foi confirmada no trabalho de terreno.

Caso não seja bem-sucedida num curto espaço de tempo a aposta consagrada no PIS, de capacitação das OES para a conceção e implementação de projetos de inovação social e para a gestão financeira das OES, o risco da dinâmica da procura ser inferior ao esperado acentua-se.

Se a vaga de novos empreendedores sociais reconhecer o IF como apelativo, as dinâmicas de adesão por parte desta tipologia de público-alvo poderão superar as expectativas e ter um efeito positivo de demonstração.

Uma vez que não existe histórico nacional relativamente ao cofinanciamento por parte das OES ou empresas de missão social em projetos de inovação social cujo financiamento se encontre estruturado num IF, existe possibilidade de se ter sub ou sobrestimado o potencial de adesão.

Possibilidade de maior abertura à assunção de risco por parte das instituições financeiras (induzido inclusive por uma maior capacitação das OES resultados das medidas complementares do PIS) que venha a facilitar as condições de acesso ao crédito por parte das OES em linhas não protocoladas, encurtando a falha de mercado.

Elevada incerteza face à sobrevivência das *start-ups* originadas pelo empreendedorismo social e à sua evolução, que coloca incerteza na remuneração dos investidores e no reforço da dotação do fundo retalhista.

Risco das instituições financeiras (de crédito) não se sentirem devidamente ressarcidas financeiramente para disponibilizarem um montante equivalente de fundos disponibilizados pelo FIS

Na mesma linha de ideias, a ausência de histórico, poderá conduzir a uma assunção de risco de perda do IF desfasada da realidade.

A ausência de informação estatística exata para medir a falha de mercado conduziu à utilização de proxys com um risco de imprecisão associado.

Reduzida evidência do potencial de sinergia entre os instrumentos de capacitação previstos no FIS e o histórico de formação para as OES nos períodos anteriores de programação, nomeadamente na modalidade de formação-ação.

### **Abordagem preliminar à estruturação de indicadores de alerta<sup>30</sup>**

#### **Indicadores de realização previstos:**

*Projetos de empreendedorismo e inovação social (EIS) apoiados com recurso a instrumentos financeiros/ meta 2023: 720*

#### **Sugestões de indicadores:**

(i) Definir metas intercalares para os indicadores previstos:

- No final de 2018, a taxa de realização física do FIS será de, pelo menos, 20% da meta definida para 2023.

- No final de 2018, a taxa de realização física dos participantes em ações de capacitação será de, pelo menos, 30% da meta definida para 2023.

- Proporção de OES com projetos de empreendedorismo e inovação social apoiados com recurso ao FIS que beneficiaram dos vouchers de capacitação

<sup>30</sup> Prevendo-se uma lógica de integração dos diferentes instrumentos do PIS, a efetiva monitorização das realizações e dos resultados do IF em análise está dependente da monitorização do PIS em termos gerais – monitorização integrada.

*Meta 2018: 40% dos projetos; Meta 2023 60% dos projetos*

**Indicadores de resultado previstos:**

*Projetos de EIS concluídos com recurso a instrumentos financeiros/ meta 2023: 70%*

**Sugestões de indicadores:**

(i) Definir uma meta intercalar para o indicador previsto:

- *No final de 2018, os projetos de EIS apoiados apresentam uma taxa de conclusão de, pelo menos, 60%.*

(ii) Introduzir novo indicador:

- *Taxa de incumprimento dos projetos de empreendedorismo e inovação social apoiados com recurso a instrumentos financeiros.*

*Meta 2018: 25% dos projetos; Meta 2023: 25% dos projetos*

## Microempreendedorismo

### **Fatores críticos**

A ambivalência de um cenário de manutenção ou agravamento da conjuntura económica. Por um lado, aumenta ou mantém-se a base de procura potencial do IF (desempregados), por outro cresce a aversão ao risco e à aposta no empreendedorismo.

Estratégia de investimento marcada por incerteza e reduzido entrosamento dos atores e nível de desinformação de *stakeholders* relevantes, por exemplo a banca, limitam a preparação e o envolvimento dos agentes.

Inexperiência das CIM na gestão de instrumentos financeiros (de dívida e de capital) poderá gerar dificuldades na operacionalização das linhas e, conseqüentemente, nos níveis de realização dos POR.

Incerteza na adesão dos empresários a instrumentos de capitalização das empresas, a que tradicionalmente são avessos.

Considerando que a aposta da política pública em matéria de microempreendedorismo reforçará a associação do IF a iniciativas complementares de acompanhamento técnico à conceção e gestão inicial dos negócios, aumenta a probabilidade de candidaturas com maior qualidade pelo que se poderá assistir a uma diminuição do risco de perda do IF.

A evolução das políticas públicas de emprego e das estratégias de ativação, ao nível nacional, regional e local, e a sua segmentação e personalização, em função dos perfis dos indivíduos e da sua maior ou menor vocação para o empreendedorismo, terá um impacto relevante na mobilização dos desempregados para este IF.

A demora na clarificação da estratégia de investimento assumida por parte dos PO regionais e a atual desarticulação entre a gestão daqueles e a instituição atualmente responsável por gerir os principais instrumentos de política dirigida à promoção do microempreendedorismo, poderá levar a atrasos na disponibilização do financiamento.

### **Abordagem preliminar à estruturação de indicadores de alerta**

**Indicadores de realização previstos:**

*Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego/ Meta 2023: diferentes valores consoante regiões (entre 308 a 10.000)*

*Investimento produtivo: indicadores diversos relativos ao emprego e nº de empresas apoiadas*

**Sugestões de indicadores:**

(i) Definir uma meta intercalar para o indicador previsto:

*No final de 2018, a taxa de realização física do IF será de, pelo menos, 40% da meta definida para 2023.*

(iii) Introduzir novo indicador e definir metas para 2018 e 2023

- *Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, segundo a tipologia de apoio – Microcrédito, Outras formas de microempreendedorismo e Apoio à criação do próprio emprego*

**Indicadores de resultado previstos:**

*Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio/ Meta 2023: diferentes valores consoante regiões (entre 50% a 70%)*

*Postos de trabalho criados (no âmbito do investimento produtivo).*

**Sugestões de indicadores:**

(i) Definir metas intercalares mantendo os valores previstos para 2023;

(ii) Segmentar o indicador “Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego ...” segundo tipo de

*apoio: Microcrédito, Outras formas de microempreendedorismo e Apoio à criação do próprio emprego*  
(ii) Introduzir novo indicador:  
- *Taxa de incumprimento dos projetos de microempreendedorismo do apoio à criação do próprio emprego apoiados com recurso a instrumentos financeiros*  
*Meta 2018: 30% dos projetos; Meta 2023: 50% dos projetos*

### **Apoio de crédito a estudantes do ensino superior**

#### **Fatores críticos**

Relevância da evolução da procura de ensino superior por parte das famílias, tendo em consideração os constrangimentos decorrentes da crise económico-financeira;

Importância da criação de espaços de colaboração entre universidades e politécnicos para dinamizar a procura dos apoios financeiros;

Caso as contrapartidas para a banca não sejam revistas, o reduzido nível de interesse das instituições financeiras motivado pelas condições associadas ao IF gerido pré-Portugal 2020 poderá voltar a manifestar-se, sobretudo se se reforçarem os critérios de acesso (e consequente apreciação) ao financiamento por parte dos estudantes, conforme pretendido

Caso o risco de incumprimento dos empréstimos aumente (como recentemente parece ter subtilmente ter vindo a acontecer), o montante programado que servirá para dotar o fundo de contragarantia poderá ser baixo face às necessidades de mercado.

#### **Abordagem preliminar à estruturação de indicadores de alerta**

##### **Indicador de realização previsto:**

*Estudantes apoiados nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais de nível ISCED 5/ meta 2023 POCH: 23.600 e PO Açores: 240*

##### **Sugestões de indicadores:**

(i) Segmentar o indicador previsto segundo os níveis ISCED 5 e 6 e definir uma meta intercalar para 2018:

- *No final de 2018, a taxa de realização física será de, pelo menos, 30% da meta definida para 2023.*

##### **Indicador de resultado previsto:**

*Estudantes certificados nos cursos técnicos superiores profissionais de nível ISCED 5/ meta 2023: entre 68% e 80%*

##### **Sugestões de indicadores:**

(i) Segmentar o indicador previsto segundo os níveis ISCED 5 e 6 e definir uma meta intercalar para 2018:

- *No final de 2018, a taxa de realização física será de, pelo menos, 30% da meta definida para 2023.*

(ii) Introduzir novo indicador:

- *Taxa de incumprimento dos empréstimos*

*Meta 2018: 10% dos projetos; Meta 2023 10% dos projetos*

### **Em conclusão**

Os domínios em estudo apresentam fatores críticos específicos dos quais se destacam:

- Para o FIS destacam-se: (i) procura e envolvimento de intermediários, (ii) a inexistência de histórico não permite cálculo da falha de mercado concreta nem o potencial de adesão, (iii) recetividade da banca e do *venture capital* para participação nos fundos retalhistas;
- Para o microempreendedorismo: (i) procura potencial e respetiva aversão ao risco e aposta no empreendedorismo, (ii) envolvimento dos agentes, (iii) in experiência das CIM
- Para o crédito a EES: (i) evolução e dinamização da procura, (ii) interesse da banca, (iii) níveis de incumprimento

### **Fontes e resultados de informação mobilizados**

- Texto programático dos PO

## 3. CONCLUSÕES

### 3.1. CONCLUSÕES DECORRENTES DO ESTADO DA PROGRAMAÇÃO

1. A matéria de programação sobre a qual a AEA incide apresentou durante o exercício de avaliação uma evolução diferenciada em matéria de estabilização da programação: (i) o domínio de intervenção do FIS apresentou uma significativa evolução em matéria de estabilização dos padrões da intervenção, sendo essa evolução acompanhada de clarificação sobre o envolvimento da mobilização dos IF, podendo mesmo registar-se que a AEA interagiu com a evolução do domínio; (ii) no domínio do microempreendedorismo e criação do próprio emprego, a AEA encontrou um racional de programação para as PI 8iii e 8a com mobilização residual de IF e uma forte dependência da consolidação dessa programação dos resultados da avaliação ex-ante, com riscos de forte concorrencialidade entre a procura de apoios não reembolsáveis e sob a forma de IF; (iii) o domínio dos créditos a EES foi aquele que revelou uma maior estabilidade de programação, embora a reduzida recetividade que a banca revelou ao inquérito promovido pela AEA tenha penalizado a avaliação do real significado que a banca atribui à sua participação na referida medida. Há ainda que registar a muito débil resposta da banca em todo o processo de inquirição realizado pela equipa de avaliação.
2. A AEA para contornar essas dificuldades explorou uma estratégia de separação das questões de avaliação em dois grupos: um grupo passível de resposta ignorando os graus de consolidação da programação e um outro no qual a resposta às questões de avaliação foi concretizada no quadro de uma estratégia proativa de formulação de propostas de rumos para a programação, com particular destaque para o domínio do microempreendedorismo e da criação do próprio emprego; para além disso, a AEA promoveu reuniões de trabalho com a generalidade das AG dos PO Regionais do continente, com a Administração do IEFP para avaliar a posição institucional daquela entidade quanto à programação e participando ainda em duas reuniões de trabalho entre Delegações Regionais do IEFP e CIM – NUTS III-ITI no sentido de perceber que ambiente de relacionamento institucional estava a ser dinamizado no terreno.
3. Tendo em conta os comentários suscitados pelo Relatório Intermédio junto do grupo de Acompanhamento, a proatividade da AEA partiu do caráter residual que a programação inicial dos POR concedeu à mobilização de IF, tendo proposto algumas medidas de flexibilização entre os dois domínios de modo a acomodar pelo menos a intervenção do IEFP e dos instrumentos de política Microinvest e Invest +, respeitando a orientação inicial dos POR de atribuir prioridade à atribuição de subvenções não reembolsáveis. A AEA não encontrou no terreno institucional condições objetivas que assegurassem perspectivas de viabilização seguras a propostas mais substanciais de alteração da programação inicial.
4. Embora respeitando a opção inicial de programação assumida pelas AG dos POR de concentrar recursos FEDER e FSE em subvenções não reembolsáveis de apoio a projetos de pequena dimensão a gerir no âmbito dos processos de contratualização ITI e mobilizar residualmente IF para esse efeito, a AEA conclui que, mesmo de dimensão residual, a mobilização de IF enfrentará muito provavelmente problemas de formação de procura desses apoios, dada a natureza mais apelativa dos apoios a fundo perdido, embora sujeito a condicionalidades regulamentares.
5. A AEA considerou que os instrumentos IEFP poderiam mobilizar os recursos de IF FSE consagrados nos POR Norte, Centro e Alentejo sob a forma de IF de garantia, pressupondo que esses recursos constituirão dotação do Fundo de Contragarantia, tendo em conta que os instrumentos Microinvest e Invest + recorrem tradicionalmente

ao sistema de garantia mútua. Quando aos restantes IF programados (empréstimos e bonificações de juros), a AEA considerou a possibilidade das AG concertarem com entidades de intermediação financeira a constituição de fundos de empréstimo, combinando apoios FSE e FEDER para empréstimos com bonificações de juros a projetos de microempreendedorismo (*start-up's* e expansão de microempresas) em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos. Nos casos dos PO Lisboa e Algarve, foram também respeitadas as opções iniciais de programação com a constituição de IF de empréstimos envolvendo um fundo de empréstimo e propondo para os casos de apoios a projetos de empreendedorismo social soluções de capital de risco (*Business Angels*) que permitam alguma articulação com a intermediação financeira do FIS – empreendedorismo social.

6. As conclusões anteriores apontam para a existência de uma forte heterogeneidade do investimento a montante da programação, com sérios reflexos em matéria de aplicação futura de IF. No caso dos POR Centro e Alentejo, a opção de não mobilizar IF para as prioridades 8a e 8iii a gerir por CIM-ITI parece coerente com a ausência de concertação institucional que permitisse opções mais avançadas.
7. O mesmo se diga em relação ao desconhecimento que existe nas regiões em relação à futura aplicação do FIS, circunstância que penaliza seriamente a ideia muito positiva de consagrar sistemas de *pipeline* de projetos entre os POR (com lógica residual de mobilização de IF) e a intervenção do FIS (centrado pelo contrário na utilização desses tipo de instrumentos). E também a preparação do envolvimento da banca está aquém do que seria expectável, a partir do momento em que foi assumida a opção de mobilização de IF como instrumentos de política. A AEA encontrou junto dos *stakeholders* da banca, sem a qual não haverá implementação suficiente de IF para a magnitude de recursos, um elevado grau de desinformação quanto aos termos concretos da programação em termos de mobilização de IF, o que constitui um fator limitativo da preparação da própria banca para intervir nestes processos protocolados, seja por interesse de negócio (não dominante), seja por orientações estratégicas internas de responsabilidade social corporativa que encontram nestes processos uma eficaz forma de participação/comunicação com a sociedade, conclusão válida para os apoios de microcrédito e de crédito aos estudantes do ensino superior. Os trabalhos preparatórios da programação do FIS são aqui uma exceção.
8. O amplo processo de auscultação de *stakeholders* mostrou que está instalado um clima e uma perceção ambivalentes quanto ao tema do empreendedorismo e inovação social, o qual marca indelevelmente este período de programação em matéria de aplicação de IF às áreas da intervenção social. O tema é considerado aliciante e estimulante por uma família emergente de empreendedores sociais e de instituições que têm colaborado com entidades como o LIS e o MIES, tendo o mapeamento desta última validado a presença no terreno de uma massa de experiências de empreendedorismo social inovador que podem constituir a base de procura de arranque dos trabalhos do FIS. Essa perceção positiva da inovação social cruza-se bem com a perspetiva mais empírica e pragmática de algumas entidades a nível regional que encaram a inovação social como uma grande oportunidade de mobilização de recursos para a resposta a carências sociais não tipificadas na política pública. Mas o contacto com *stakeholders* revelou também a existência de um vasto conjunto de instituições e agentes ou desinformados quanto aos apoios à inovação social, ou com alguma sensação de afastamento e não consulta sobre a génese dessa abordagem ou ainda com sérias reservas à possibilidade de os mobilizar dados os sérios constrangimentos financeiros que pesam sobre a grande maioria das instituições da economia social em geral.
9. É nesta base que a AEA considera como relevante a opção assumida pelo FIS de dedicar uma das suas vertentes de intervenção ao apoio a investimentos-inovação nas OES, focados nas melhorias de eficiência e de medição de impactos. Essa opção elimina o risco de uma fratura entre dois universos da economia social e responde a uma necessidade para a qual não existe modalidades de financiamento disponível.

Neste caso, tendo em conta que a obtenção de empréstimos por parte de entidades da economia social é dificultada pela perceção de risco que a banca associa a este tipo de entidades, com exigência de garantias pessoais e outros colaterais, a AEA considera que a opção de assumir um IF de dívida FIS assente num mecanismo de partilha assimétrica de risco (por via de momentos de reembolso igualmente assimétricos), constitui uma solução necessária e recomendável para proporcionar a exigência de garantias menos onerosas.

10. Por todas estas condições, a AEA concluiu ainda que a aplicação de IF aos domínios de intervenção sob avaliação deve, neste período de programação, ser encarada como uma solução de transição e de experimentação, suscetível de estimular as diferentes tipologias de beneficiários a uma nova lógica de promoção de projetos, projetando uma clara desaceleração da concessão de subsídios não reembolsáveis e convidando os promotores a uma visão mais rigorosa sobre a sustentabilidade económica e financeira dos projetos a promover. O confronto dos resultados das AEA com resultados de avaliação intercalar e *ex-post* será fundamental para traçar as condições de evolução futura destas modalidades de financiamento na área social.
11. A aplicação do FIS é a que corresponde a uma maior ambição de mobilização de IF, mas convém não ignorar que o cardápio do Portugal Inovação Social contempla outras modalidades de apoio, inclusivamente as de apoio a fundo perdido e está preparado para se articular, em sistema de *pipeline* institucional, com iniciativas de apoio a fundo perdido a iniciativas de empreendedorismo social.
12. No caso dos apoios a EES, a utilização dos IF de dívida (empréstimos com a possibilidade da banca interveniente recorrer ao sistema de garantia/contragarantia) corresponde já a uma prática anterior, apenas com a mudança da proveniência da dotação do Fundo de Contragarantia. Neste caso, a AEA concluiu que não é tanto a mobilização do IF que está em causa, mas antes a não fiabilidade do sistema em garantir que os recursos alocados sejam aplicados diretamente pelas famílias e indivíduos a despesas inerentes à frequência do ensino superior e às despesas de mobilidade e residência que ela implica. No entanto, a evidência de que os apoios de crédito são utilizados para um conjunto de famílias conjuntamente com o recurso bolsas evidencia de que há espaço para afinamento dos públicos a envolver com esta modalidade de IF.

### 3.2. AS DIMENSÕES QUANTITATIVAS DA AVALIAÇÃO

13. Se as dimensões quantitativas da AEA suscitam para a generalidade dos IF constantes da programação 2020 especiais dificuldades metodológicas que estão bem documentadas na literatura e no guia metodológico publicado pela Comissão Europeia para apoio deste processo, a sua aplicação aos IF nos três domínios sob avaliação redobra estas dificuldades, sobretudo devido seja à natureza experimental sem histórico da sua aplicação (caso da inovação social e do FIS em particular), seja à ausência de informação estruturada de mercado de financiamento. Constitui exceção à ausência de histórico de aplicação o caso dos empréstimos com recurso ao sistema de garantia /contragarantia, disponibilizados pela SPGM. Refira-se, entretanto, que a eventual utilização de histórico do COMPETE nesta matéria pareceu abusivo à AEA, dado o diferente racional de apoios em causa.
14. No que respeita à identificação e quantificação de falhas de mercado, a AEA explorou a metodologia de confrontar a procura social passível de ser acomodada com o recurso às modalidades de IF consideradas com a resposta (oferta) de apoios existentes. Nos casos em que não se registam evidências nem de resposta de instrumentos de política pública nem do mercado de financiamento, considerou-se que o *gap* de financiamento é determinado pelas necessidades de investimento não satisfeitas. No caso da

aplicação do FIS, a falha de mercado não pode ser descrita exclusivamente pelo método quantitativo atrás mencionado. A falha de mercado é também reconhecida pela observação de dimensões mais qualitativas como o são por exemplo a fraca capitalização própria das IPSS, o gap de maturidade entre o que é requerido pelos projetos e o que é oferecido pelo financiamento tradicional, pela tradicional incapacidade do financiamento bancário compreender o risco da inovação social, o caráter não lucrativo das iniciativas e as externalidades sociais dos projetos e a reduzida diversidade dos financiadores disponíveis. Ainda no caso da aplicação do FIS, a decisão de dotar o apoio de *start-up's* de IIES com um fundo retalhista de semi-capital corresponde claramente a um exemplo em que o instrumento de política pública antecipa o mercado, pelo que a falha de mercado é aqui neste caso praticamente igual ao défice de investimento: não quer dizer que o IF não exista, o que é correto dizer é que a sua aplicação à inovação social será totalmente inovadora em Portugal.

- 15.** Face aos elementos de programação que foi possível sistematizar ou cenarizar, as modalidades de IF que estarão envolvidos nesta fase de transição que a programação visa estabelecer para um modelo de financiamento menos dependente de subsídios não reembolsáveis podem ser descritas pela tabela seguinte:

Domínio de intervenção	Modalidade de IF	Comentário
Inovação Social	Fundo Investimento-inovação em OES: empréstimos combinados FIS + banca, com juro zero na componente FIS	<p>Face à natureza das OES nas quais se pretende estimular as melhorias de eficiência e de capacidade de medição de impactos sociais da atividade, a modalidade de IF parece ajustada a essas características; a alternativa possível de modalidade de IF seria a concessão desses empréstimos com a banca envolvida a poder recorrer ao sistema de garantia.</p> <p>A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social invoca que a banca consultada se mostra renitente a mobilizar essa possibilidade. O fator crítico consiste em saber se o juro zero dos montantes do FIS serão suficientemente atrativos para a banca</p>
Inovação Social	Fundo de Apoio a <i>start-up's</i> de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES): modalidade de IF de semi-capital	A opção selecionada corresponde ao que a literatura recomenda para apoios a <i>start-up's</i> de projetos que não correspondem a fins lucrativos e à conclusão de que os IF de dívida não são os mais apropriados para induzir o crescimento das IIES; a remuneração dos fundos privados de risco é assegurada pela participação nos aumentos de receitas que o crescimento do projeto implicará, devendo ser sempre explicitada a estratégia de saída do fundo privado caso por qualquer motivo contratualmente justificado o FIS poder exigir a devolução da participação inicial
Microempreendedorismo – apoios correspondentes aos instrumentos de política pública geridos pelo IEFP	<p>Mobilização de modalidades de IF de dívida (empréstimos com garantia e bonificação de juros) combinados com subsídios não reembolsáveis: caso do Microinvest e do Invest +</p> <p>O mecanismo Investe Jovem não dá lugar à intervenção de IF, pois não faz intervir a banca no processo</p>	Face à experiência do histórico de programação e ouvido o IEFP a modalidade adotada justifica-se
Microempreendedorismo – outros	Dada a opção consagrada pelas AG de atribuição de subvenções não	Face à avaliação de terreno, a AEA concluiu não ser credível a hipótese de mobilização de

Domínio de intervenção	Modalidade de IF	Comentário
<b>apoios a gerir pelas AG dos POR</b>	reembolsáveis a projetos a gerir no âmbito dos ITI – CIM e dada a mobilização residual de IF que é realizada, a solução mais estável será a constituição de fundos de empréstimos, combinando recursos de IF FSE e FEDER, para apoiar projetos de start-up's e de expansão de microempresas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos.	IF de capital, com a exceção residual no PO Lisboa e PO Algarve de consagrar IF Business Angels em projetos inovadores de empreendedorismo social, em articulação com a intermediação financeira do FIS – Empreendedorismo Social.
<b>Apoios a EES</b>	Empréstimos a estudantes com recurso bancário ao sistema de garantia	A experiência de programação anterior mostra que a modalidade de IF é a mais adequada, podendo mais discutir-se o sistema de atribuição.

16. A tabela seguinte sistematiza os principais resultados quantitativos da avaliação, nas condições metodológicas oportunamente (montantes em euros)

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
<b>Gap de financiamento</b>	Para investimento-inovação em OES 281.204.000€ Para investimento em <i>start-up's</i> de IIES entre os 152.750.000€ e os 587.500.000€	Segundo dados IEFP – 441.148.000€ Segundo dados INE – 518.821.000€	Hipótese 7.700 EES – 11.051.514€ Hipótese 9.625 EES- 15.473.017€
<b>FEEL a mobilizar</b>	95.000.000€ dos quais: Para investimento-inovação em OES – 66.500.000€ Para investimento em <i>start-up's</i> de IIES – 28.500.000€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte – 3.380.177€ PO Centro - 4.000.000€ PO Alentejo – 446.518€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte –4.225.22€ PO Centro – 4.000.000€ PO Alentejo - 3.498.886€ <b>FSE Bonificação de juros</b> PO Norte – 3.661.859€ PO Centro – 4.000.000€ PO Alentejo – 699.777€ <b>FEDER Garantia</b> PO Norte – 1.035.531€ PO Centro – 1.600.000€ PO Alentejo – 400.000€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 1.294.413€ PO Centro – 1.600.000€ PO Alentejo – 300.000€ <b>FEDER Bonificação de juros</b> PO Norte – 1.121.825€ PO Centro – 1.600.000€ PO Alentejo – 600.000€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 5.500.000€ PO Algarve – 1.000.000€	10.000.000€
<b>Fundos Adicionais (contrapartida pública nacional, fundos privados dos intermediários, fundos privados dos destinatários finais)</b>			
<b>Contrapartida</b>	Fundo Empréstimo OES – 11.735.294€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte - 600.000€	1.765.000€

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
pública nacional	Fundo de Empreendedorismo Social 5.029.412€	PO Centro – 706.000€ PO Alentejo – 88.235€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 794.118€ PO Centro – 705.882€ PO Alentejo – 650.647€ PO Lisboa – 2.000.000€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 125.000€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 414.706€ PO Centro – 564.706€ PO Alentejo – 123.529€ PO Algarve – 125.000€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 600.000€ PO Algarve – 250.000€	
Fundos privados de intermediação financeira	Fundo de Empréstimo OES – 78.235.290€ Fundo de Empreendedorismo Social 16.704.705€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte – 10.000.000€ PO Centro – 11.765.000€ PO Alentejo – 1.470.588€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 2.268.908€ PO Centro – 2.016.807€ PO Alentejo – 1.764.706€ PO Lisboa – 1.714.286€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 1.420.455€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 1.184.874€ PO Centro – 1.613.445€ PO Alentejo – 352.941€ PO Algarve – 267.857€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 591.045€ PO Algarve – 615.672€	58.825.000€
Fundos privados de destinatários finais	Fundo de Empréstimo OES – 39.117.645€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte – 701.754€ PO Centro – 825.614€ PO Alentejo – 103.199€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte – 840.336€ PO Centro – 746.965€ PO Alentejo – 653.594€ PO Lisboa – 634.921€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 1.262.626€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte – 438.842€ PO Centro – 597.572€ PO Alentejo – 130.718€ PO Algarve – 99.206€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 1.194.030€ PO Algarve – 466.418€	6.192.105€
Efeitos de alavancagem (investimento por euro de	Fundo de Empréstimo OES –1,76€ Fundo de Empreendedorismo Social 0,59€	<b>FSE Garantia</b> PO Norte, PO Centro e PO Alentejo – 3,15€ <b>FSE Empréstimos</b> PO Norte, PO Centro e PO	6,5

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
FEEI)		Alentejo – 0,69€ PO Lisboa – 1,17€ <b>FEDER Garantia</b> PO Algarve – 5,37€ <b>FEDER Empréstimos</b> PO Norte, PO Centro e PO Alentejo – 0,69€ PO Algarve – 0,73€ <b>FSE Capital de Risco</b> PO Lisboa – 2,98 PO Algarve – 1,08	
Outra informação qualitativa relevante (ex: falha de mercado que mitiga, público-alvo,...)	A falha de mercado que justifica a mobilização do IF FIS não pode ser apreendida apenas pela sua quantificação. O défice de capitalização própria das OES, as maturidades mais longas de financiamento que o mercado não consegue assegurar, a incapacidade do financiamento tradicional integrar na avaliação de risco as externalidades e os impactos sociais gerados pelos projetos, a natureza não estruturada do financiamento de filantropia constituem também elementos relevantes para justificar a falha de mercado existente	A falha de mercado existente em matéria de financiamento do empreendedorismo com foco na criação de emprego é também justificada por argumentos qualitativos. Assim, a falha de mercado quantificada é tanto mais elevada quanto mais forte for o contributo que a política pública pretenda que a redução do desemprego por esta via assuma. Para além do financiamento que os instrumentos de política pública acionados pelo IEFP asseguram, o mercado não tem disponíveis recursos de financiamento	A falha de mercado é relativa, já que é tributária da procura de ensino superior (em estagnação e/ou declínio) e de instrumentos de política pública focados no aumento da taxa de participação no ensino superior
		A falha de mercado decorre ainda da inexistência suficientemente generalizada de instituições de intermediação especializada na incubação, promoção e acompanhamento de projetos, passível de reduzir custos de transação da intervenção da banca	Existem avaliações diferenciadas por parte da banca quanto ao negócio bancário que o crédito a EES representa
	Os públicos-alvo estão bem definidos: OES carenciadas de melhorias organizacionais, eficiência e capacitação para a medição de impactos; empreendedores sociais designadamente os identificados pelo mapeamento MIES	O nº 3 do regulamento ISE define os beneficiários e indiretamente os públicos-alvo IEFP – desempregados com projetos que possam envolver a antecipação de prestações de desemprego e desempregados jovens Empreendedores, microempresas e OES CASES – promotores jovens de cooperativas ACM IP – Emigrantes com projetos de regresso ao país	O público-alvo é claramente o dos EES, embora a AEA sustente que o segmento social e de rendimento do IF devesse estar mais objetivado, implicando uma maior segmentação com o instrumento bolsas.

Indicadores	FIS	Microempreendedorismo e criação do próprio emprego	Crédito a estudantes do ensino superior
		IPDJ IP – Participantes em redes de perceção e gestão de negócios Municípios e CIM – empreendedores de <i>start-up's</i> sociais e microempresas (existentes e promotores de novas) Mulheres – novas empreendedoras	

- 17.** No que respeita à problemática da inovação social, a análise de *benchmarking* que foi possível realizar aponta, sobretudo no caso do Reino Unido, para uma conclusão que não deve ser ignorada ou desvalorizada no caso português. O êxito pioneiro das experiências inglesas assentam numa longa gestação, sobretudo da emergência de instituições financeiras ou quasi-financeiras de intermediação em todo o processo. A AEA regista que essa é a perspetiva que inspira a aplicação do FIS e a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social. Em primeiro lugar, através do envolvimento de entidades financeiras diversas nas dimensões do investimento-inovação em OES e do apoio a *start-up's* de IIES, procurando consolidar práticas de relacionamento dessas entidades com OES e empreendedores sociais. Em segundo lugar, no âmbito do Portugal Inovação Social é feita a aposta na capacitação de OES com base no apoio á criação de uma rede de consultorias especializadas na prestação de serviços a esse tipo de entidades, algumas das quais podem corresponder a novos projetos de empreendedores sociais. O aspeto crucial da intermediação financeira especializada prende-se com o facto de, tal como foi referido a propósito das dimensões qualitativas da falha de mercado em matéria de financiamento da inovação social, ser necessário consolidar estruturas de financiamento que compreendam a maturidade exigida por este tipo de projetos, uma adequada perceção do seu risco e sobretudo a capacidade de entendimento dos seus impactos sociais. Mesmo admitindo que Portugal possa ter uma trajetória mais rápida, atendendo a que o “*late come*” pode evoluir mais rapidamente tirando partido da experiência demonstrada noutros contextos, não pode ignorar-se que o contexto das OES e dos empreendedores sociais em Portugal representa um contexto próprio, a consolidação de intermediação financeira especializada para a economia social exige tempo, podendo aliás considerar-se ser esse um dos objetivos do FIS e do Portugal Inovação Social em geral.
- 18.** Reconhece-se como principal valor acrescentado da introdução de IF em matéria de Inovação e Empreendedorismo Social, a integração do FIS numa estratégia mais ampla que visa a dinamização de um mercado de investimento social em Portugal. Por essa razão é reconhecido como uma mais-valia a diversificação de IF (dívida e capitalização) permitindo assim chegar aos diferentes públicos-alvo (OES e pequenas empresas de missão social respetivamente). Se no caso dos instrumentos de dívida, um dos principais benefícios é o *revolving effect* proporcionado que possibilitará um esquema de apoio de longo prazo com continuidade após 2020, já no caso dos instrumentos de capitalização, o envolvimento dos investidores é o principal aspeto a destacar pela possibilidade de incorporação de valor quer no contributo para a melhoria das redes de contactos quer na transmissão de *know-how* específico do negócio. O microempreendedorismo e criação do próprio emprego é a subárea social em análise com maior indefinição do IF no contexto da programação, atendendo sobretudo à opção de programação dos POR de consagrar uma mobilização residual de IF face aos recursos FSE e FEDER alocados a subvenções não reembolsáveis. Nas condições institucionais encontradas, a geração de procura para estes apoios pode ser problemática, dado o caráter mais apelativo dos apoios a fundo perdido, mesmo que sujeitos a condicionalidade. Nestas condições, a opção dominante por IF de dívida

parece realista. A utilização de IF de capital (Business Angels) é ainda mais residual e proposta pela AEA para o apoio a empreendedorismo social inovador nos PO Lisboa e Algarve. A mobilização de IF de capital nos PO Norte, Centro e Alentejo tenderia a gerar problemas de contiguidade com os apoios OT3. É seguro considerar que no que respeita aos instrumentos de dívida o valor acrescentado produzido pelo revolving effect é considerável, mas que a estimativa de perda acrescida declarada pelas instituições bancárias fará comêdir.

No caso dos empréstimos aos estudantes do ensino superior, o IF considerado (garantia) é relevante para facilitar o acesso ao crédito por parte dos estudantes. Pelo facto de não ser uma despesa efetiva mas ao invés uma despesa possível, este mecanismo poderá gerar revolving effect, mas que apenas tem possibilidade de se manifestar após a conclusão do período de programação. A pressuposição de que o montante associado esgotará o montante atribuível à componente de garantia no âmbito desta medida, faz presumir um decréscimo do montante anual de empréstimos, o que implicará uma maior seletividade dos seus destinatários finais - dado que a procura tem esgotado os montantes disponíveis e estes historicamente têm sido superiores aos que se antecipam para o próximo período de programação – o que está alinhado com os princípios de atuação declarados pela gestão do POCH que enquadra o IF. Na relação com outros mecanismos de estímulo ao aumento da taxa de participação no ensino superior, apesar dos alunos terem podido, até ao momento, acumular apoios a fundo perdido (p.e. bolsa de ensino superior) com o acesso ao crédito, as evidências apontam para que os públicos-alvo de ambas as medidas não sejam exatamente os mesmos, relevando a importância de manter a diversidade do tipo de apoios.

19. Os efeitos de alavancagem dos IF sob avaliação, que constam da tabela anterior, atingem valores diferenciados consoante os domínios de intervenção considerados, mas que se mostram compatíveis com valores históricos observados: (i) no caso da aplicação do FIS, o efeito-alavancagem de 1,76 alcançado de investimento por euro de FEEI tem em conta a natureza fortemente inovadora dos instrumentos propostos, não podendo exigir-se à intermediação financeira e a destinatários finais um outro contributo suscetível de aumentar esse efeito; (ii) no caso do microempreendedorismo, são os IF de dívida de garantia que alcançam os efeitos mais elevados, o que resulta da própria natureza do sistema de garantia mútua e da opção assumida pela AEA de alocar os recursos FSE e FEDER à dotação do Fundo de Contragarantia; tenha-se ainda em conta que face à natureza dos promotores potenciais e ao carácter mais apelativo dos apoios a fundo perdido se consideraram taxas de participação de beneficiários finais muito baixas, o que tendeu a reduzir o investimento alavancado por euro de FEEI; (iii) o mais elevado efeito-alavancagem é alcançado nos créditos a EES (6,5 de investimento por euro de FEEI), o que está de acordo com os valores históricos encontrados e resulta do próprio sistema de garantia mútua.
20. Em estreita articulação com os resultados da análise do efeito-alavancagem, a AEA concluiu que só o IF FIS apresenta uma estratégia legível e consistente de atração de recursos privados adicionais à mobilização do IF. Essa estratégia é diferenciada consoante a intervenção do FIS se dirija às OES ou aos empreendedores de IIES, captando para a primeira o concurso de banca já com experiência de ligação às OES e no segundo fundos de capital de risco com potencial de resposta positiva aos *Revenue Participation Certificates*. O que é relevante assinalar é que a atração das primeiras é concretizada através da cedência de recursos a juro zero e no segundo garantindo ao capital acesso exclusivo e em *first demand* aos rendimentos adicionais dos projetos cujo crescimento foi apoiado, o que pressupõe o foco em projetos que possam revelar relevantes margens de crescimento para proporcionar receitas atrativas para a participação dessas modalidades de *venture capital*. No que respeita aos apoios de microempreendedorismo o carácter incipiente das estratégias de atração de recursos privados adicionais está em conformidade com a mobilização residual de IF. A AEA não encontrou no terreno nenhuma estratégia concreta para a mobilização de IF, afirmando-se estar essa estratégia dependente da AEA. Os IF correspondentes aos instrumentos IEFP jogam na continuidade da participação da banca nos projetos de

Microinvest e de Invest +. No caso dos créditos a EES prevalece também a lógica da continuidade e da participação da banca que já intervém nos apoios de crédito existentes.

### 3.3. ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO DE IF NA PROGRAMAÇÃO EM AVALIAÇÃO

- 21.** De acordo com a informação recolhida e tratada nesta fase da AEA, a AEA concluiu que os resultados encontrados traduzem fielmente a heterogeneidade dos investimentos realizados a montante da programação observados entre os três domínios de intervenção social contemplados neste processo de avaliação. O grau de aprofundamento e de coerência com que a mobilização de IF é realizada no caso do Portugal Inovação Social não tem comparação possível com o encontrado nos restantes domínios, constituindo uma boa prática inequívoca que a AEA salienta como estratégia de abordagem a componentes de programação com forte teor de inovação e, por isso, sujeita a fatores críticos de programação, que devem ser acautelados. Nessa preparação, pode falar-se de coerência entre os IF, o estágio atual de organização das entidades da economia social e o tipo de transformação que se pretende induzir nesse universo, pode falar-se ainda de complementaridades *ex-ante* assumidas entre diferentes tipologias de IF devidamente relacionadas com o ciclo de projeto de empreendedorismo social e uma pré-avaliação de promotores de iniciativas de empreendedorismo e de inovação social que podem considerar-se o capital de arranque de uma iniciativa desta natureza. Nos restantes domínios, sobressai pelo oposto a elevada indeterminação que apresentam ainda nesta fase as estratégias regionais de mobilização de IF para a promoção do microempreendedorismo, sem orientações legíveis em termos de apoio à intermediação desses processos multinível e sem contactos visíveis no terreno com a instituição largamente candidata à mobilização destes recursos que é o IEFP. No caso dos apoios de crédito a EES, a trajetória de continuidade do instrumento de política pública justifica no entender da AEA a não existência de uma estratégia específica para a sua mobilização.
- 22.** Um fator de insuficiência em matéria de mobilização de IF para a programação que é praticamente transversal aos três domínios sob avaliação prende-se com a desinformação que foi possível apurar existir na banca sobre esta matéria. Falar de mobilização de IF significa necessariamente falar de intermediação bancária e participação ativa desse *stakeholder* na promoção e gestão dos instrumentos junto do público beneficiário. A auscultação realizada pela equipa de avaliação e o grau de resposta das instituições bancárias ao processo de inquirição específico que foi oportunamente lançado permitiu registar uma enorme desinformação quanto ao processo, anunciando a necessidade de um envolvimento mais sistemático e oportuno das entidades bancárias, acaso se pretenda que a banca alavanque decisivamente este tipo de instrumentos.
- 23.** Em matéria de coerência regional e temática dos IF sob avaliação, a AEA concluiu o seguinte: (i) O FIS incidirá a sua intervenção inicial nas regiões menos desenvolvidas do Norte, Centro e Alentejo, territorializando a sua intervenção em função da densidade regional das OES (investimento-inovação) e do mapeamento entretanto realizado de IIES (apoio a *start-up's* de IIES) com a possibilidade desses apoios contemplos respostas a situações de carências sociais não tipificadas na política pública existente; (ii) a possível intervenção nas regiões de Lisboa e Algarve estará dependente, em primeira linha, da intervenção das entidades de intermediação financeira e da verificação do “*revolving effect*” dos fundos aplicados pelo FIS; (iii) uma modalidade relevante de territorialização do FIS consistirá na possibilidade dos apoios a *start-up's* de IIES se articularem em sistema de *pipeline* com os projetos de empreendedorismo social apoiados a fundo perdido pelos PO Regionais; (iv) no caso dos apoios ao microempreendedorismo, a coerência regional e temática dos IF a mobilizar (dominantemente IF de dívida e pontualmente IF de capital) será fortemente tributária da formatação de formas de apoio para além dos instrumentos Microinvest e Invest +,

potenciando designadamente o empreendedorismo de proximidade que as CIM podem dinamizar com parcerias locais; (v) no que respeita aos instrumentos IIEFP, espera-se que a instituição consiga uma territorialização da sua aplicação em conformidade com a intensidade regional do desemprego; (vi) o caso do Algarve é o de maior ambição na medida em que procura articular o foco da criação de emprego com a as prioridades da RIS 3 Algarve; (vii) o caso de Lisboa pode e deve ser exemplar pois é a região que contempla na programação uma maior intensidade de mobilização de IF; (viii) no caso dos créditos a EES, uma maior coerência regional e temática do IF de dívida exigiria um maior envolvimento de Universidades e outras instituições de ensino superior no sistema, para além do sistema de bolsas ser acionado como instrumento de política complementar.

### 3.4. MODELOS DE GESTÃO E MONITORIZAÇÃO

- 24.** Comparando a programação de IF sujeita a esta avaliação com o histórico de aplicação no período de programação anterior, do qual há que tirar os devidos ensinamentos, pode concluir-se que as exigências de eventuais alterações de modelo de gestão e monitorização são essencialmente determinadas por duas frentes: a novidade do FIS e da sua integração num quadro mais vasto que é o Portugal Inovação Social; a magnitude dos recursos para promoção do microempreendedorismo e da criação do próprio emprego, que implicará um salto quantitativo à programação anterior e o modelo multinível de acesso a esses recursos nos PO Regionais (NUTS II, NUTS III-CIM- ITI e nível local – DLBC).
- 25.** As exigências de alteração de modelo atrás assinaladas apresentam importância diferenciada, sobretudo em função do grau de aprofundamento de programação que os dois domínios assinalados representam. O modelo previsto de gestão para o FIS e Portugal Inovação Social com a constituição de um organismo intermédio é entendido pela AEA como uma solução eficaz para acomodar a complementaridade entre os diferentes instrumentos de apoio proporcionados pelo Portugal Inovação Social. Por essa via, a articulação com o POISE que o acolhe está assegurada. Porém, não é totalmente legível o modo como o FIS territorializará a sua ação capitalizando a boa prática dos mapeamentos realizados. Mas não pode ignorar-se que será necessário clarificar que dimensão as AG dos PO Regionais vão conceder às abordagens inovadoramente inclusivas com recursos a apoios não reembolsáveis. A proposta da AEA é que se criem entre o organismo intermédio que gerirá o FIS e as AG dos PO Regionais instrumentos de leitura das respetivas realizações e resultados.
- 26.** Os três domínios de intervenção de IF sob avaliação suscitam necessidades diferenciadas de monitorização estratégica: (i) no caso do FIS, importa considerar o modo de formação da procura dos IF envolvidos, dada o pioneirismo do instrumento e a magnitude dos recursos envolvidos, embora o forte investimento de suporte à programação permita esperar bons resultados nessa matéria; (ii) no caso do microempreendedorismo, há dois fatores críticos a considerar: a influência negativa que a aposta nas subvenções não reembolsáveis tenderá a gerar na procura de apoios sob a forma de IF; a capacidade das AG dos POR concertarem com entidades bancárias a operacionalização de IF de dívida (empréstimos com juros bonificados) a microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local de proximidade; (iii) no caso dos créditos a EES, o ponto crítico será o da monitorização da procura em estreita articulação com a atribuição de bolsas.
- 27.** A análise que a AEA realizou dos sistemas de indicadores (de realização e resultado) que constam dos diferentes PO em que a problemática dos IF é considerada mostra que a base existente é mais do que suficiente para construir a monitorização e os sistemas de alerta para acompanhar o modo como a procura dos IF está a ser agilizada. A AEA realiza propostas pontuais de declinação de alguns dos indicadores

propostos, de modo a afinar o poder de monitorização estratégica que se recomenda para as estruturas de gestão.

- 28.** Os três domínios apresentam distintos fatores críticos que podem determinar a necessidade de revisão da AEA. No caso do FIS destacam-se: (i) a relação do potencial de adesão das OES e de envolvimento dos agentes intermediários no IF com os cenários de evolução da conjuntura de crise e com a capacidade de resposta das OES, nomeadamente ao nível da sua sustentabilidade económico-financeira e organizativa; (ii) o impacto dos cenários de evolução favorável da conjuntura de crise associado a uma maior responsabilidade social das organizações poderá conduzir a um crescimento do volume financeiro aplicado pela filantropia e mecenato, eventualmente desincentivadores do recurso ao IF enquanto fonte de financiamento; (iii) no caso de não se ultrapassar a resistência registada por parte do tecido de OES mais tradicionais ao recurso a IF, aumenta o risco de menor dinâmica na procura. A mobilização das entidades federadoras destas OES constitui fator importante de sensibilização para a adesão, aspeto que não foi confirmado no trabalho de terreno; (iv) caso não seja bem-sucedida num curto espaço de tempo a aposta consagrada no PIS, de capacitação das OES para a conceção e implementação de projetos de inovação social e para a gestão financeira das OES, o risco da dinâmica da procura ser inferior ao esperado acentua-se, (v) Se a vaga de novos empreendedores sociais reconhecer o IF como apelativo, as dinâmicas de adesão por parte desta tipologia de público-alvo poderão superar as expectativas e ter um efeito positivo de demonstração; (vi) Uma vez que não existe histórico nacional relativamente ao cofinanciamento por parte das OES ou empresas de missão social em projetos de inovação social cujo financiamento se encontre estruturado num IF, existe possibilidade de potencial de adesão ter sido sub ou sobrestimado; (vii) Possibilidade de maior abertura à assunção de risco por parte das instituições financeiras (induzido inclusive por uma maior capacitação das OES resultados das medidas complementares do PIS) que venha a facilitar as condições de acesso ao crédito por parte das OES em linhas não protocoladas, encurtando a falha de mercado; (viii) Elevada incerteza face à sobrevivência das *start-up's* originadas pelo empreendedorismo social e à sua evolução, que coloca incerteza na remuneração dos investidores e no reforço da dotação do fundo retalhista; (ix) Risco das instituições financeiras (de crédito) não se sentirem devidamente ressarcidas financeiramente para disponibilizarem um montante equivalente de fundos disponibilizados pelo FIS; (x) Na mesma linha de ideias, a ausência de histórico, poderá conduzir a uma assunção de risco de perda do IF desfasada da realidade; (xi) A ausência de informação estatística exata para medir a falha de mercado conduziu à utilização de proxys com um risco de imprecisão associado; (xii) Reduzida evidência do potencial de sinergia entre os instrumentos de capacitação previstos no FIS e o histórico de formação para as OES nos períodos anteriores de programação, nomeadamente na modalidade de formação-ação.
- 29.** No que respeita ao microempreendedorismo e criação do próprio emprego, três fatores críticos poderão determinar uma eventual necessidade de revisão da AEA: (i) dada a concentração de recursos FSE e FEDER para subvenções não reembolsáveis nas PI 8a e 8iii, a procura de IF poderá ser substancialmente reduzida; (ii), as AG dos POR são convidadas pelos resultados da AEA a considerar a hipótese de constituição de fundos de empréstimos destinados a operacionalizar IF de dívida para microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local, mobilizando os recursos FSE e FEDER alocados a IF de empréstimos e bonificação de juros. Ora, essa constituição exige a presença de entidades de intermediação bancária, que pode não ser fácil assegurar. O mesmo se diga em relação às propostas de utilização experimental de IF de capitalização (*Business Angels*) para apoio a projetos de empreendedorismo social nos PO Lisboa e Algarve; (iii), a operacionalização da intervenção do IEFP como beneficiário poderá determinar alguma necessidade de alteração de montantes de FSE alocado aos IF de dívida tradicionalmente mobilizados pelo IEFP para gerir os instrumentos Microinvest e Invest +.

- 30.** Em relação ao crédito a estudantes do ensino superior destacam-se: (i) relevância da evolução da procura de ensino superior por parte das famílias, tendo em consideração os constrangimentos decorrentes da crise económico-financeira; (ii) Importância da criação de espaços de colaboração entre universidades e politécnicos para dinamizar a procura dos apoios financeiros; (iii) caso as contrapartidas para a banca não sejam revistas, o reduzido nível de interesse das instituições financeiras motivado pelas condições associadas ao IF gerido pré-Portugal 2020 poderá voltar a manifestar-se, sobretudo se se reforçarem os critérios de acesso (e consequente apreciação) ao financiamento por parte dos estudantes, conforme pretendido; (iv) Caso o risco de incumprimento dos empréstimos aumente (como recentemente parece ter subtilmente ter vindo a acontecer), o montante programado que servirá para dotar o fundo de contragarantia poderá ser baixo face às necessidades de mercado.

### 3.5. SÍNTESE DE CONCLUSÕES POR DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO

#### 3.5.1. FIS

- 31.** O FIS é no entender da AEA o domínio a que corresponde à mais coerente mobilização de IF no quadro do objeto de avaliação. Ajusta-se ao estado da arte e às necessidades dos contextos em que pretende intervir, OES carenciadas de melhorias organizacionais, de eficiência e capacitação para a medição de impactos e *start-up's* de IIES. Recorre a modalidades de IF que são ajustadas aos tipos de públicos-alvo e que preenchem *gaps* de financiamento. Foi e está a ser dotado de um forte investimento de programação a montante da sua entrada em funcionamento. Pode contribuir para um novo estágio organizacional das instituições da economia social, tornando-as menos dependentes de subsídios não reembolsáveis. Dispõe de empreendedorismo jovem que pode assegurar uma dinâmica inicial de arranque. Se tiver uma divulgação adequada, tem um elevado potencial de territorialização sobretudo graças ao sistema de *pipeline* de projetos que pode manter com os PO Regionais em matéria de empreendedorismo social. Tem como fatores críticos a receptividade da banca para participar no fundo retalhista de apoio ao investimento-inovação em OES e do *venture capital* para o fundo retalhista de empreendedorismo social.

#### 3.5.2. MICROEMPREENDEDORISMO

- 32.** Neste domínio, a conclusão mais relevante aponta para o caráter marcadamente residual de mobilização de IF, com a mais que provável dificuldade de formação de procura destes apoios, atendendo ao caráter mais apelativo das subvenções não reembolsáveis que dominam inequivocamente as PI 8a e 8iii. Neste contexto, a opção predominante por IF de dívida acomoda na modalidade de garantia o estatuto de beneficiário do IEFP para os seus instrumentos Microinvest e Invest + e garante às AG, por intermédio de fundos de empréstimos com bonificação de juros a possibilidade de apoiar *start-up's* e expansões de microempresas protagonizados por desempregados jovens e de longa duração em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos. No entanto, as AG deverão ponderar a articulação das duas formas de financiamento em conjunto, por forma a que a concorrência existente entre os apoios existentes sejam atenuadas. Neste contexto, importa ainda mencionar que devido ao elevado risco de canibalização dos instrumentos financeiros das PI 8a e 8iii relativamente às PI 3.1. (PO Temático), 3.2.e 3.3 (PO Regionais), as AG deverão acautelar a existência de duplicações e redundâncias de financiamento.
- 33.** Esta possibilidade exige, porém, a flexibilização da programação inicial e do Regulamento do PO ISE nas matérias, respetivamente, dos valores de investimento médio inicialmente programados (com influência em desempenho e em resultados) e nos limiares de investimento consagrados para os projetos ITI.

- 34.** Nos casos dos apoios ao empreendedorismo social contemplados nos PO Lisboa e Algarve a AEA concluiu pela vantagem de utilização experimental de IF de capital (*Business Angels*) de modo a garantir uma articulação mais eficaz com a intermediação financeira do FIS – Fundo de Empreendedorismo Social.

### 3.5.3. APOIOS A EES

- 35.** A AEA concluiu que a mobilização do IF de dívida corresponde a uma prática que revela alguma consolidação, independentemente de ser diversificada a avaliação do sistema bancário quanto ao valor deste instrumento como negócio bancário. O efeito-médio de alavancagem é elevado e a falha de mercado em termos de financiamento é fortemente tributária das tendências de procura de frequência de ensino superior que a sociedade portuguesa venha a revelar no pós resgate financeiro e da existência de instrumentos de política pública focados no aumento da taxa de participação do ensino superior.
- 36.** Do ponto de vista do sistema em curso, a mobilização do IF de dívida com a banca a recorrer ao sistema de garantia parece adequada face ao racional do instrumento. A AEA concluiu apenas que o sistema poderia ser afinado segundo duas vias alternativas: uma via incremental que passaria por uma melhor segmentação do perfil socioeconómico das famílias e indivíduos beneficiários, designadamente em articulação com o sistema de bolsas, e por um controlo mais apertado de despesas elegíveis a financiar; e uma via mais disruptiva que passaria pela transformação do sistema, adaptando-o em função de experiências de *benchmarking* referenciados pela AEA e que exigiria um maior envolvimento das instituições de ensino superior.

## 4. RECOMENDAÇÕES

Todas recomendações realizadas podem ser reportadas a conclusões do estudo de AEA:

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p><b>1.</b> No caso do FIS: (i) Validar a proposta de afetação de 70%-30% cenarizada pela AEA em termos de investimento-inovação em OES e apoios a <i>start-up's</i> de IIES; (ii) Consolidar o envolvimento da banca no fundo de retalho de apoios a investimento-inovação em OES com foco em projetos orientados para as melhorias organizacionais e de eficiência e na medição de impactos de atividade, implementando um mecanismo de partilha assimétrica de risco que permita a concessão de crédito às OES com garantias menos onerosas, respondendo assim à dimensão qualitativa mais relevante da falha de mercado; (iii) Consolidar a participação de entidades de <i>venture capital</i> na viabilização de <i>Revenue Participation Certificates</i> para os apoios a <i>start-up's</i> de IIES</p> <p><b>2.</b> No caso dos apoios de microempreendedorismo, por parte das AG dos PO Regionais, recomenda-se a operacionalização de condições que permitam a implementação do modelo proposto pela AEA que respeita as opções de mobilização residual de IF e de aposta na concessão de subvenções não reembolsáveis para os projetos a gerir no âmbito dos ITI-CIM;</p> <p><b>3.</b> No caso dos Créditos a EES, recomenda-se a consolidação do processo de seleção da banca que intervirá no processo e a possibilidade de estabelecimento de afinamentos de regulamentação que permitam aumentar a garantia de que os apoios se aplicam preferencialmente em despesas inerentes à frequência do ensino superior, em estreita articulação com o regime de bolsas também envolvendo o concurso dos FEEL.</p>
2 e 3	<p><b>4.</b> A AEA recomenda que: (i) Os PO Norte, Centro e Alentejo concertem com o IEFP as condições de beneficiário à utilização de IF FSE de garantia; (ii) O PO Norte clarifique em que condições irá implementar a mobilização de IF atendendo a que descentralizou todos os recursos das PI 8a e 8iii para gestão no âmbito dos ITI; (iii) Sejam flexibilizados limiares indicativos de investimento programados em sede de POR e considerados no Regulamento PO ISE para o empreendedorismo a apresentar pelos ITI; (iv) os PO Norte, Centro, Alentejo e Lisboa concertem com entidades bancárias a intermediação para a constituição de fundos de empréstimos com bonificação de juros destinados a microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos; (v) os PO Lisboa e Algarve concertem com a intermediação financeira do FIS – Fundo de Empreendedorismo Social a implementação dos IF de capital experimentais propostos pela AEA.</p>
4	<p><b>5.</b> Tendo em conta a massa de recursos FSE e FEDER que os PO Norte, Centro e Alentejo alocam a subvenções não reembolsáveis a projetos de microempreendedorismo e criação do próprio emprego e admitindo que se mantém essa opção, a AEA recomenda às AG desses PO especial atenção na criação e condições de procura para os apoios sob a forma de IF, os quais encontrarão forte concorrência nos apoios a fundo perdido.</p>
5	<p><b>6.</b> A AEA recomenda a concertação necessária entre as AG dos POR com IF FSE e FEDER Garantia, o IEFP e a SPGM para que os instrumentos de política Microinvest e Invest + possam dispor de dotação adequada do Fundo de Contragarantia constituída a partir das dotações IF FSE e FEDER desses PO; nesse contexto, recomenda-se que o IEFP estude a possibilidade de conceção de um instrumento de política ativa de emprego, Invest ++, que combine apoios FSE e FEDER e que torne elegíveis volumes de investimento superiores aos consagrados no INVEST +.</p> <p><b>7.</b> A AEA recomenda ainda a concertação com entidades bancárias para avaliação das condições de viabilidade de Fundos de Empréstimos com partilha de risco para mobilizar os restantes IF FEDER empréstimos e bonificações de juros.</p>

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
6 e 10	<p><b>8.</b> Tendo em conta o carácter experimental da mobilização de IF para a área do microempreendedorismo, recomenda-se a realização de exercícios de avaliação intercalar para ajuizar do modo como o sistema de atores envolvido está a mobilizar os IF previstos.</p>
7	<p><b>9.</b> Tendo em conta o desconhecimento que existe entre as AG dos POR quanto ao âmbito e potencial de intervenção do FIS e considerando a hipótese positiva dos POR e o FIS poderem funcionar em regime de <i>pipeline</i> dos primeiros para os segundos em matéria de apoios a projetos de empreendedorismo social, a AEA recomenda o estabelecimento de circuitos regulares de troca de informação entre POR e FIS. No caso dos PO Lisboa e Algarve recomenda-se o estabelecimento de articulação regular entre a intermediação financeira do FIS – Fundo de Empreendedorismo Social e a mobilização experimental naqueles POR de IF de capitalização (<i>Business Angels</i>).</p>
8 e 9	<p><b>10.</b> A AEA recomenda vivamente que no caso do FIS – Fundo de Empréstimo a OES para projetos inovação de melhorias de eficiência e organização internas possa ser consolidada um mecanismo de partilha assimétrica do risco, focado na possibilidade da banca poder conceder crédito a OES com garantias menos onerosas, respondendo à falha qualitativa de mercado que a AEA identificou existir.</p>
11	<p><b>11.</b> A AEA recomenda que toda a programação do FIS seja coordenada quer com o cardápio de instrumentos do Portugal Inovação Social, seja com os apoios a fundo perdido que os POR têm destinado a projetos de empreendedorismo social, seja ainda com a utilização experimental de IF de capitalização nos POR Lisboa e Algarve para apoiar projetos inovadores de empreendedorismo social. O FIS, sobretudo na parte respeitante ao empreendedorismo social carecerá de procura solvente e por isso a incubação inicial de projetos nessa área tenderá a reforçar a intensidade de utilização dos IF mobilizados pelo FIS.</p>
12	<p><b>12.</b> A AEA recomenda que a AG do POCH realize um estudo mais aprofundado dos perfis de famílias e indivíduos candidatos a apoios de crédito a EES e a bolsas de estudo, de modo a poder afinar no futuro a relação entre os apoios de crédito e a realização de despesas efetivamente relacionadas com a frequência do ensino superior e o correspondente aumento de taxas de participação.</p>
13, 14, 15, 16	Sem recomendação específica associada
17	<p><b>13.</b> Considerando os resultados da análise de <i>benchmarking</i> realizada sobre o financiamento da inovação social, a AEA recomenda que entre o Portugal Inovação Social, a gestão do FIS e dos seus dois subfundos, a intermediação financeira neles interveniente e os destinatários finais OES e empreendedores sociais seja constituída uma comunidade de práticas destinada a utilizar resultados de avaliação e de experiência no sentido de consolidar um a estrutura de intermediação financeira e de consultoria que constitui o principal fator de sustentação da lógica inovadora de mobilização de IF para a área social.</p>
18, 19	Sem recomendação específica associada
20	<p><b>14.</b> A AEA recomenda que, no caso do microempreendedorismo, e dos POR Norte, Centro e Alentejo, seja realizado um esforço adicional de atração de recursos privados de intermediação bancária para efeito de constituição de produtos de dívida para microempresas inseridas em processos de desenvolvimento local e de valorização de recursos endógenos.</p>
21	<p><b>15.</b> A AEA recomenda que as AG dos PO Regionais com mobilização de recursos FEDER e FSE para promover o microempreendedorismo e o apoio à criação do próprio emprego aprofundem as suas estratégias regionais de mobilização daqueles recursos, com referência explícita a: (i) peso relativo das modalidades de microcrédito e outras de montante de investimento superior; (ii) articulação esperada com as RIS 3 validadas para cada Região; (iii) desenho da estrutura de intermediação e de gestão do IF que a AG pretende desenvolver; (iv) definição das relações com o IEF.</p>
22	<p><b>16.</b> A AEA recomenda a concretização de um processo sistemático de auscultação e sensibilização da banca, sobretudo no caso dos apoios ao microempreendedorismo</p>

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
23 e 24	Sem recomendação específica associada
25	<b>17.</b> A AEA recomenda a criação de instrumentos de leitura das realizações e resultados dos POR com subvenções não reembolsáveis a abordagens inclusivas inovadoras apoiadas pelos POR e os apoios do FIS.
26, 28, 29 e 30	<b>18.</b> Recomenda-se que seja promovida a monitorização estratégica dos fatores críticos de sucesso identificados para cada um dos IF: (i) a procura, no caso do FIS; (ii) o volume de desemprego que pode ser ativado, a atomização institucional e de destruição de recursos que podem ser observados com o acesso multinível ao instrumento de política, e o valor acrescentado da intermediação por centros de recursos, no caso do microempreendedorismo; (iii) a procura por parte das famílias de ensino superior, no caso dos créditos a EES
27	<b>19.</b> A AEA propõe alterações pontuais de declinação de alguns dos indicadores propostos.
31 a 36	<b>20.</b> Recomendações já constantes de números anteriores pelo facto de se tratarem de conclusões de síntese por domínio de avaliação

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS

### Documentos de programação:

- Estratégia Europa 2020
- Proposta de Acordo de Parceria submetida à Comissão Europeia (última versão) – Portugal 2020.
- Propostas dos Programas Operacionais Regionais do Continente, dos Açores e da Madeira submetidas à Comissão Europeia (últimas versões)
- Regulamentos Geral e dos Fundos da União Europeia e de IF:
- Decreto-lei nº 309-A/2007, de 7 de setembro
- Decreto-Lei n.º 12/2010 de 19 de fevereiro, do Ministério das Finanças e da Administração Pública
- Regulamento (EU) 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho.
- Regulamento (UE) 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1080/2006.
- Regulamento (UE) 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho.
- Regulamento de Execução (UE) 821/2014 da Comissão de 28 de julho de 2014 que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às modalidades de transferência e gestão das contribuições do programa, à comunicação de informações relativas aos instrumentos financeiros, às características técnicas das medidas de informação e comunicação e ao sistema de registo e arquivo de dados
- Regulamento de Execução (UE) 964/2014 da Comissão de 11 de setembro de 2014 que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas e condições para os instrumentos financeiros
- Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010\_ Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES)

### Documentos sobre a avaliação ex ante de instrumentos financeiros e outros documentos sobre avaliação:

- Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives, Quick

- reference guide, Version 1.0 – May 2014. European Commission / European Investment Bank.
- Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives, Volume I, Version 1.2 – April 2014. European Commission / European Investment Bank.
  - Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020, European Commission
  - Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities. European Commission Ref. Ares (2014) 1288902 - 25/04/2014.
  - Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund - Guidance document on ex-ante evaluation, DG Regional and Urban Policy and DG Employment, Social Affairs and Inclusion, January 2013.
  - Policy Brief on Access to Business Start-up Finance for Inclusive Entrepreneurship\_Entrepreneurial Activities in Europe, European Commission
  - Programming Period 2014-2020 – Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund – Guidance document, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2014.
  - Documentos de avaliação do período de programação 2007-2013
  - Comissão Europeia, Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds\_Programming period 2007-2013\_Situation as at 31 December 2012
  - Estudo de Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM, no âmbito do Programa INTERVIR+. Relatório Final, Setembro de 2012. Instituto de Desenvolvimento Regional.
  - Implementation of the European Progress Microfinance Facility 2012\_Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
  - Reportes anuais da Comissão Europeia relativos aos progressos na aplicação dos instrumentos de engenharia financeira.
  - C(2011)9341 final - State Aid n.º SA.33683 (2011/N) – United Kingdom Big Society Capital

#### **Legislação relevante para a temática em avaliação:**

- Enquadramento dos Auxílios Estatais:
- “Framework for state aid for research and development and innovation. Communication from the Commission C(2014)”
- Comunicação da Comissão C (2014) 34/2 (Guidelines on State Aid to Promote Risk Finance investments).
- Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020. Comissão Europeia, 2013/C 209/01.
- Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de minimis (retificado pelo Jornal Oficial da União Europeia L 352 de 24 de dezembro de 2013) – aplicável a IF com a natureza de garantia.
- Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado
- Regulamento (UE) n.º 1407/2013, de 18 de dezembro

#### **Documentos temáticos:**

- ADC, PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL dedicada ao Financiamento e Consolidação do Ecosistema de Inovação e Empreendedorismo Social em Portugal – ficheiro e anexos
- ANDC (2010), “10 anos, 10 anos de projetos de vida”
- ANDC (2010), Indicadores da evolução do Microcrédito
- ANDC (2013), Notícias Boletim 53
- ANDC, “MICROCRÉDITO – UMA AVALIAÇÃO DE CASOS EM PORTUGAL”

- ANDC, Indicadores de Atividade 1º Semestre 2014
- ANDC, Indicadores de Atividade 3º Trimestre 2014
- ANDC, Projeto Micro-negócios: Avaliar, Divulgar, Partilhar Estudo Final, novembro 2014
- Annual Reports, 2001-2013, KfW Microfinance
- Assunção, Fátima (2008), “ Do emprego à empresa? Uma reflexão sobre o autoemprego, a pequena propriedade e o empreendedorismo”
- Bartocha, David (2011) A Contribution to the discussion on Inclusive Finance Impact Measurement Methodologies|Basead on experience from the development impact studies of the European Fund for Southeast Europe, EFSE
- Big Society Capital: Annual Report and Financial Statements, 2012
- Big Society Capital: Application guidance notes – criteria and process
- Big Society Capital: Governance Agreement
- Big Society Capital: Our strategy for the next three years, may 2014
- Big Society Capital: Social Impact Tests and Thresholds
- Big Society Capital: vision, mission, mission and activities
- Big Society Capital’s: Investment Policy, may 2013
- Braga, João Paes, 2013, Microcrédito – uma avaliação de casos em Portugal, ANDC
- Cadete, Eduardo Maia, “Concorrência e Serviços de Interesse Económico
- Capable Partners Program, New Partners Initiative, “Going the Distance, Step-by-step strategies to Foster NGO Sustainability”
- CASES/IEFP, Social Investe
- CESifo Economic Studies, Educating Europe: Should Public Education be Financed with Graduate Taxes or Income-contingent Loans?
- CIRIEC\_OBESP, Estudo de caracterização das Cooperativas Portuguesas, 2012-2013
- Comissão Europeia, Guide to social innovation, fev 2013
- Costa Dias, Mónica e Varejão, José (2012) “Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego” – Relatório Final
- COUTO, Ana Isabel, GUERRA, Paula e SANTOS, Mónica (2013) Programa de apoio à economia social (Social Investe: uma leitura preliminar) enquadrado no Projeto Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/CS-SOC/100186/2008).
- Development in fragiles sates: overcoming crises, creating prospects, KfW Microfinance
- EFSE: Annual Reports 2009, 2010, 2012, 2013
- EFSE: Development Performances Quarterly Fact Sheet
- EFSE: Stakeholder Survey, 2012
- Estudantes do Ensino Superior e Empréstimos com Garantia Mútua, Inquérito 2009
- European Journal of Education, A Review of Instruments for Student Loans in Tertiary Education
- European Journal of Education, Student Loans: a solution for Europe?
- European Journal of Political Economy, Financing schemes for higher education
- GEM Portugal 2012 – Estudo sobre empreendedorismo
- GEM Portugal 2013, 2004-2013: uma década de empreendedorismo em Portugal, GEM
- Guidelines for the assignment of consultants, sep 2013, KfW Microfinance
- IES, Nota de Investigação #2 Fundamentos do Investimento Social, fev2014
- INE, Conta Satélite da Economia Social 2010 (com inquérito ao voluntariado)
- Ipi Consulting Network Portugal (2012), “As IPSS num contexto de crise económica”
- JESSICA Evaluation Study, Final Report, June 26th 2009. Deloitte Consultores S.A. (Deloitte), in association with Parque Expo 98, S.A., (Parque Expo). European Commission / European Investment Bank.
- Leaflet for the disbursement of funds, august 2006, KfW Microfinance
- Linha de crédito para estudantes do ensino superior com garantia mútua: atividade acumulada (abril 2008, dezembro 2009 e agosto 2010)
- London School of Economics and Political Science, Financing higher education: Comparing the options
- Lord Young (may 2012), “Make Business – supporting the star-up and development for small business”

- Mendes, Américo, Figueiredo, António et al. (2007) Estudo de avaliação do sistema do microcrédito em Portugal, Universidade Católica Portuguesa | Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada e Quatenaire Portugal – Consultoria para o Desenvolvimento SA.
- MIES – Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social – 1ª fase, 2014
- Moulaert, Frank e outros (2013), The International Handbook on Social Innovation, Londres
- MSESS, Carta Social 2012
- MTSS- Gabinete de Gestão Equal, EQUAL\_Relatório Final
- Nicolaidis, Phedon; Kekelekis, Mihalis; Buyskes, Philip; State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners
- Nicolaidis, Phedon and Bilal, Sanoussi Understanding State Aid Policy in the European Community, Perspectives on Rules and Practice
- OECD (2013) “Policy Brief on Access to Business Start-up Finance for Inclusive Entrepreneurship - Entrepreneurial Activities in Europe”
- OECD (2013), “Senior Entrepreneurship – a background paper dor the OECD Center for entrepreneurship, SMEs and Local development”
- Overview of KfW Development Bank – facts and figures, July 2014, KfW Microfinance
- Parente, Cristina e outros autores (2014), “Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação e formação”
- POAFSE:QREN, A economia social e a sua sustentabilidade como fator de inclusão social
- Programa Nacional de Microcrédito\_ SOU MAIS
- Promotional loan, July 2014, KfW Microfinance
- Routledge (is an imprint of the Taylor & Francis Group) Financing Higher Education: Answers from the UK
- Soares, Cândida; Fialho, José; Chau, Fernando; Gagueiro, João e Pestana, Helena “A Economia Social e a sua sustentabilidade como fator de Inclusão Social”
- Social Investment from ambition to action, annual review 2013
- Strehl, F., S. Reisinger and M. Kalatschan (2007), “Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems”, OECD Education Working Papers, No 6, OECD Publishing
- Student Loans Company , The Companies Act 1985
- Student Loans Company, Annual Performance and Resource Agreement
- Student Loans Company, Annual Reports, 2001-2014
- Student Loans Company, Corporate and Business Plan 2013/2014 e 2014/2015
- Student Loans Company, Education (Student Loans) Act 1990
- Student Loans Company, Education (Student Loans) Northern Ireland Order 1990
- Student Loans Company, The Companies Act 2006.
- Study on the Legal Implementation of JESSICA in Portugal, Evaluation Study, July 2009. Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados, RL. European Commission / European Investment Bank
- TEPSIE- Growing Social innovation ,TEPSIE\_social finance investment instruments, markets and cultures in the EU, 28 set2012
- TEPSIE- Growing Social innovation, TEPSIE\_Report on the feasibility and opportunities of using various instruments for capitalising social innovators, 27 set2013
- Universidade do Porto, Empreendedorismo Social em Portugal
- Universit`a di Firenze, Scholarships or Student Loans? Subsidizing Higher Education in the presence of moral hazard
- Wemans, Jorge e Veloso, Joana (1998) Sete teses a favor do microcrédito em Portugal, ANDC

## 6. ANEXOS

### 6.1. QUESTÕES CONCEPTUAIS

#### 6.1.1. INOVAÇÃO SOCIAL

No tratamento conceptual desta questão, a equipa de avaliação confrontou algumas referências marcantes na literatura do empreendedorismo e da inovação social com a própria investigação desenvolvida pelo futuro responsável da gestão do Portugal Inovação Social, Professor Doutor Filipe Santos (INSEAD), a quem se agradece vivamente a disponibilização de elementos de investigação considerados cruciais para estabilizar o quadro conceptual que enquadrará a aplicação de IF à área da inovação social e, consequentemente, orientar conceptualmente os trabalhos da avaliação *ex-ante*.

A *Stanford Graduate School of Business* (SGSB) define uma inovação social como **“a novel solution to a social problem that is more effective, efficient, sustainable, or just than present solutions and for which the value created accrues primarily to society as a whole rather than private individuals”**. A abordagem da Escola de Stanford indica três *drivers* como os principais responsáveis da disseminação de práticas de inovação social: as trocas de ideias e de valores; mudanças nos papéis e nas relações entre atores sociais e a integração do capital privado com a intervenção pública e filantrópica.

A Comissão Europeia (*DG Enterprise*) em trabalho de 2012 respeitante ao mapeamento do financiamento da inovação social na Europa trabalha com um conceito que não é substancialmente distinto do preconizado no parágrafo anterior: **“Social innovations are innovations that are social both in their ends and in their means. Specifically, we define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations.”**

Contudo, o conceito de inovação social está longe da estabilização que seria desejável para a realização da presente avaliação. Esta divisão entre académicos está sobretudo relacionada com as fronteiras do “social”, uma vez que para alguns a condição de mitigar as vulnerabilidades sociais é condição necessária<sup>31</sup> e para outros investigadores o impacto positivo na sociedade como um todo é suficiente<sup>32</sup>. A experiência de terreno mostra que uma das principais insuficiências observáveis nas experiências de intervenção assumidas pelas entidades da economia social é a sua incapacidade para investirem na medição de impactos das suas ações e projetos. Essa incapacidade resulta também das próprias insuficiências da política pública que não estimula as entidades apoiadas à produção e demonstração de resultados.

A investigação publicada de Filipe Santos (INSEAD)<sup>33</sup> é ambiciosa na medida em que não só aspira a uma teoria positiva do empreendedorismo social (matéria em que o normativo é de muito difícil ocultação), como o procura definir no âmbito de um processo que é possível tipificar em estádios-tipo e no qual a inovação social é um resultado. Esta relação processo versus é aliciante e corresponde em nosso entender à feliz invocação que a teoria do empreendedorismo inovador (de recorte e influência *schumpeteriana*) trouxe a estas questões.

<sup>31</sup> Ver, por exemplo, OCDE (2011), “*Fostering Innovation to Address Social Challenges*”.

<sup>32</sup> Ver, por exemplo, Phils, J; Dreiglmeier, K e Miller, D. (2008), “*Rediscovering Social Innovation*”, *Stanford Social Innovation Review*.

<sup>33</sup> Ver sobretudo Filipe M. Santos (2012), “*A Positive Theory of Social Entrepreneurship*, *Journal of Business Ethics*, volume 111:335-351

O alargamento do conceito de valor é crucial para compreender a abordagem de Filipe Santos que coloca a criação de valor para a sociedade e não a captura desse valor como a motivação fundamental do empreendedorismo social. É nesse contexto que situa o empreendedorismo social num conjunto de proposições que o diferenciam do empreendedorismo comercial: a resolução de problemas não tratados na sociedade envolvendo externalidades positivas para essa sociedade; a operação em áreas em que tais externalidades beneficiam essencialmente segmentos de população menos dotados de poder de intervenção; a procura de soluções sustentadas e não de vantagens sustentadas; lógica de fortalecimento e não de controlo.

Se o empreendedorismo social é o processo que se reveste das características atrás apresentadas, a inovação social emerge como o resultado de mudança desse mesmo processo, sendo essa mudança trazida quer por soluções trazidas de fora do universo instalado das entidades da economia social ou do terceiro setor que aportam respostas novas a problemas não tipificados na política pública social, quer por soluções que trazem melhorias de eficiência, de sustentabilidade e de medição de impactos às entidades já instaladas. Ou seja, também no empreendedorismo social teremos a conhecida lógica do confronto entre práticas de inovação “*widening*” (novos empreendedores e atividades) e “*deepening*” com as desejáveis melhorias de eficiência e sustentabilidade do universo já instalado. Esta distinção é crucial não só para delimitar o campo de intervenção do FIS, mas também para quantificar falhas de mercado e défice de investimento.

Como foi anteriormente referido, a abordagem de Filipe Santos integra ainda a tipificação de um conjunto de estádios de um projeto tipo de empreendedorismo social, envolvendo as fases de experimentação de projeto piloto, de modelação do projeto e da solução, do crescimento da mesma e da sua disseminação pela economia social. Tal como está desenhado, o FIS envolverá essencialmente o apoio a iniciativas nos estádios 2 (modelação), 3 (crescimento) e (4) disseminação, devendo por isso ser integrado com outros instrumentos do Portugal Inovação Social que atuarão especificamente noutros estádios. De qualquer modo, a intervenção do FIS privilegiará como foco a Iniciativa de Empreendedorismo e de Inovação Social e não entidades da economia social.

Do ponto de vista dos interesses mais operacionais e metodológicos da avaliação *ex-ante*, o quadro de referência completa-se com o trabalho de mapeamento de iniciativas de empreendedorismo e inovação social que o MIES tem em curso e cujos quadros conceptuais bebem neste mesmo conjunto de referências.

O MIES (Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social) é um projeto de investigação cujo principal objetivo é o mapeamento de iniciativas de elevado potencial de empreendedorismo social. Numa primeira fase, foram estudadas as regiões do Norte, Centro e Alentejo, estando, neste momento, a equipa a iniciar o mapeamento do Algarve, Açores e Madeira, ficando Lisboa para a terceira fase. Ao contrário de outros estudos internacionais de mapeamento, o MIES centra a sua análise nos projetos desenvolvidos, independentemente do seu promotor.

Através deste projeto é possível conhecer e caracterizar o ecossistema local das iniciativas de elevado potencial de empreendedorismo e inovação social, nomeadamente as iniciativas existentes, os atores envolvidos (principais financiadores e estruturas de apoio), as principais necessidades cobertas pelas iniciativas existentes, as áreas onde existem maiores lacunas e necessidades de respostas sociais, assim como os principais obstáculos e desafios ao desenvolvimento das iniciativas existentes e a sua distinção face a outros projetos de empreendedorismo não considerados neste âmbito. O MIES apresenta ainda um enorme potencial de divulgação e disseminação das iniciativas existentes a nível nacional e internacional.

Para a concretização do projeto, o IES desenvolveu a Metodologia ES+, uma metodologia participativa, que envolve o contacto direto com as populações, através da realização de entrevistas e inquéritos aprofundados. A metodologia é composta por quatro fases: (1) entrevistas presenciais a observadores privilegiados; (2) telefonemas de despiste a iniciativas referenciadas, (3) inquérito profundo a iniciativas selecionadas e (4) apresentação ao CAC e seleção final das iniciativas. Ao longo das diferentes fases, a “malha” de seleção vai sendo cada vez mais fina e apertada para garantir que as iniciativas consideradas:

- (i) Tenham como foco uma missão social, procurando resolver problemas importantes e negligenciados pela sociedade;
- (ii) Procurem medir e validar o seu impacto, de forma a melhorarem continuamente o seu desempenho e mobilizarem mais recursos;
- (iii) Sejam inovadoras quer por serem pioneiras a nível mundial ou nacional, ou sejam réplicas pioneiras a nível regional de inovações sociais com impacto valioso;
- (iv) Tenham no seu modelo mecanismos que promovam a sustentabilidade económica - ou através da eficiente mobilização de recursos, ou através da geração de receitas, ou através da poupança de gastos públicos;
- (v) Cujo modelo seja passível de ser sistematizado e replicado num contexto mais vasto, dada a natureza do problema que aborde e da solução que propõe

Pode considerar-se que o MIES é uma fonte de informação relevante para o presente estudo de avaliação, pois permite obter uma aproximação da oferta real de iniciativas de empreendedorismo e inovação social, ainda que geograficamente parcial, bem como um “retrato” das áreas de intervenção em causa, *gaps* de investimento associados a determinados problemas sociais e intervenientes neste ecossistema, dando pistas para intervenções futuras.

Em janeiro 2015, o MIES apresentou os seus primeiros resultados dos quais importa reter:

- A Fase I envolveu 1.718 especialistas locais da área social que identificaram 4.132 iniciativas. Verificou-se que os problemas mais referenciados foram o desemprego (38%), isolamento físico/social de idosos e êxodo rural de jovens (14%) e o envelhecimento da população e ausência de apoio (12%)
- Na Fase II realizou-se a triagem de 2.141 iniciativas às quais foi aplicado o questionário de despiste. Os principais obstáculos ao desenvolvimento das atividades para o passo seguinte foram o desenvolvimento e sustentabilidade financeira (31%) e a implementação do projeto (24%).
- Transitaram para a Fase III 460 iniciativas, que foram alvo de uma inquirição muito aprofundada, contemplando aspetos relacionados com a missão social, impacto da iniciativa, inovação, empoderamento e potencial de escalabilidade.
- As iniciativas inquiridas transitaram para a Fase IV, onde foram apresentadas ao CAC – Conselho Académico e Científico, que após análise aprofundada certificou 134 iniciativas como ES+.
- O estudo permitiu concluir que, ainda que existam diversas soluções desenvolvidas para responder a problemas sociais negligenciados, persistem áreas sem uma resposta eficaz, como o isolamento físico/social de idosos e êxodo rural de jovens, a violência doméstica, o tráfego humano, a falta de capacitação da comunidade local e iniciativas sociais, as famílias em situação de risco, suicídio e saúde mental.

Incorporando os resultados da discussão anterior, a avaliação *ex-ante* considerará que o empreendedorismo social e a inovação social constituirão universos relacionados, dos quais o segundo é o resultado do primeiro e que, por isso, pode assumir uma dimensão inferior. Associa o empreendedorismo social inovador à produção de impactos positivos ao nível da sociedade em geral, à mitigação de vulnerabilidades sociais, ou seja, responder a necessidades concretas de grupos socialmente desfavorecidos que se encontram em situações de fragilidade ou de exclusão social numa perspetiva de *empowerment*. O foco da política de apoios IF ao empreendedorismo e inovação social está nas iniciativas e não nas entidades, o que não significa que projetos que veiculem soluções de melhorias de eficiência e de capacitação para a sustentabilidade e medição de impactos nas entidades mais tradicionais da economia social estejam afastados do campo de aplicação do FIS.

Esta abordagem é compatível e acomoda visões da economia social focadas em respostas a problemas sociais não convenientemente tipificados na política pública, como o são por exemplo a ativação do desemprego de longa duração, os cuidados continuados, o isolamento de população idosa doente, as situações de pobreza estrutural, a demência profunda, o envelhecimento da população, os comportamentos de risco. A gravidade dos problemas sociais atrás identificados e a criação de externalidades positivas para a sociedade com a sua

minimização /atenuação constituem razões suficientemente válidas para que as práticas de inovação social estimulem a participação de outros atores sociais, que não apenas o Estado nas suas diferentes representações. Aliás, as novas tendências de evolução do setor social demonstram que o setor empresarial tem vindo a conceber algumas respostas para a área social e tem-se assistido a uma nova vaga de empreendedores sociais. Ou seja, a livre dinâmica da sociedade parece ela própria ir ao encontro desta abordagem.

Refira-se, entretanto, que estas considerações devem posteriormente ser confrontadas com as práticas regulamentares concretas que o Fundo de Inovação Social venha a assumir para aplicar os apoios programados. No momento em que esta revisão do relatório inicial é realizada, as condições concretas de aplicação do referido Fundo ainda se encontram em fase final de definição.

A consulta sistemática de bibliografia relevante sobre esta matéria<sup>34</sup> conduz-nos a uma perspetiva de síntese na qual sobressaem os seguintes elementos relevantes para o alcance da presente AEA:

- Os problemas (necessidades) sociais atravessam um aumento de intensidade e complexidade, nos quais se combinam aspetos estruturais, como por exemplo o fenómeno do envelhecimento, da transformação dos modelos urbanos e os riscos de estagnação secular das economias mais maduras, com aspetos induzidos pela já longa crise iniciada pelos acontecimentos de 2007-2008 e pela muito lenta recuperação/estagnação entretanto observada;
- Essa maior intensidade e complexidade dos problemas sociais coexiste com fortes estrangimentos de recursos públicos mobilizáveis para as políticas sociais, com desigual incidência entre os países, largamente correlacionada com a maior incidência dos processos de crise;
- Tal como qualquer outra inovação, a inovação social corresponde a uma nova maneira de combinar recursos (fazer melhor com os mesmos ou menos recursos) na abordagem às necessidades sociais, ou seja com o social a atravessar a lógica dos fins e dos meios. A inovação social apresenta-se como uma resposta diferenciada para um problema da sociedade, em que demonstrou acrescentar valor, isto é, já deu provas de que é mais eficaz, seja através dos meios e recursos que utiliza, seja pelas soluções que alcança.
- Também como em qualquer outra inovação, a inovação social é indissociável da figura e do estatuto de *social entrepreneur*, podendo os empreendedores sociais assumir diferentes formas e estatutos; mas também como acontece com a problemática da inovação em geral, nem todos os empreendedores sociais serão agentes de inovação social, já que poderão ser agentes de respostas mais tradicionais às já mencionadas necessidades sociais.
- A inovação social apresenta vários estádios de desenvolvimento (piloto, modelação, crescimento e disseminação) que exigem fontes e formas de financiamento distintas e adequadas que permitam a sua evolução.

Em tema tão complexo e pioneiro, não é de enjeitar a hipótese da inovação social ser praticada pontualmente por agentes e atores que operam na economia social a quem não é atribuído um estatuto de agentes de inovação social. Na série de entrevistas preliminares que acompanharam a elaboração do RI, foi visível que algumas entidades entrevistadas (ver guião em capítulo próprio deste relatório) empreenderam projetos que cumprem os requisitos das definições mais conhecidas de inovação social, embora não se apresentem como tais nem sejam classificadas como entidades de inovação social. Este parece ser o caso da União das Misericórdias e dessa realidade procuraremos dar conta na apresentação do modo como a análise de *benchmarking* irá ser aplicada. O mesmo se diga em relação à utilização do contributo do MIES – Mapa de Inovação e Empreendedorismo.

<sup>34</sup> Veja-se sobretudo Frank Moulaert e outros (2013), *The International Handbbok on Social Innovation*, Londres: Edward Elgar  
IES/Fundação Calouste Gulbenkian (2014), *Nota de Investigação #2 Fundamentos do Investimento Social*, Fevereiro

Esta questão é relevante, pelo menos do ponto de vista da análise de *benchmarking* a que o estudo de avaliação irá recorrer para situar o alcance da aplicação dos IF à área da inovação social. Assim, é propósito deste estudo de avaliação considerar para análise de *benchmarking* não só algumas experiências mais referenciadas em matéria de inovação social mas também projetos pontuais de entidades da economia social em Portugal que possam ser classificados segundo os requisitos da inovação social. Não devemos esquecer nesta matéria que o PIC EQUAL, em algumas das suas dimensões de intervenção, representou em Portugal uma experiência com elevado reconhecimento internacional de antecipação do universo da inovação social, sendo de presumir que, apesar do interregno que a sua influência experimentou no período de programação 2007-2013, tenha deixado referências em entidades da economia social.

A AEA da aplicação de IF à área da inovação social defronta-se, assim, com um universo de experiências, de projetos e de sistema de atores que está longe de estar estabilizado, sendo por isso necessário ter em conta a regulamentação que a programação 2020 irá colocar em prática para orientar a aplicação dos IF, neste caso do Fundo de Inovação Social (FIS). A equipa de avaliação espera que no desenvolvimento dos trabalhos estejam disponíveis bases regulamentares que permitam à equipa de avaliação apreender para que tipologia de projetos a programação está a orientar a aplicação deste IF específico.

Atualmente, após entrevista com o Gestor do Portugal Inovação Social, foi possível apurar os seguintes aspetos relativamente ao FIS:

- Irá apoiar projetos sociais que já se encontram experimentados e que se revelam efetivamente eficazes e eficientes, o que significa que os projetos que se encontram numa fase inicial (piloto) terão outros mecanismos de financiamento do Portugal Inovação Social disponíveis;
- A tipologia de entidades que possam vir a ser tomadoras de um fundo de retalho é bastante abrangente, isto é, a banca, as sociedades de capital de risco, as fundações (isoladamente ou em parceria), instituições da economia social, *business angels* poderão candidatar-se a um dos fundos de retalho;
- Os fundos de retalho poderão ter uma concentração regional e dedicarem-se apenas às problemáticas de determinada região; ou temáticos em termos de estratégia de investimento do fundo;
- Prevê-se que possam vir a existir entre dez e cinco fundos retalhistas, pois não se pretende que existam muitos fundos com uma fraca expressão financeira, permitindo desta forma o desenvolvimento do mercado;
- Será desejável que as entidades tomadoras de fundos retalhistas realizem algum investimento, isto é, que aportem determinado montante de capital para a dinamização do fundo;
- As Organizações da Economia Social, os empreendedores de missão social com diferentes formulações jurídicas e as empresas com projetos de cariz social serão o principal público-alvo desta iniciativa, para as primeiras estarão mais orientados os instrumentos de dívida, ao passo que para as segundas estarão direcionados instrumentos de *equity*;
- Prevê-se que o arranque do FIS ocorra posteriormente à implementação dos outros mecanismos de financiamento previstos, quer pela novidade que aporta, quer para ter uma noção mais aprofundada das primeiras dinâmicas de criação do mercado

### 6.1.2. EMPREENDEDORISMO SOCIAL

O presente estudo de avaliação debruça-se, por um lado, sobre instrumentos financeiros para a inovação e empreendedorismo social e, por outro, sobre instrumentos financeiros para o microempreendedorismo e a criação do próprio emprego. Deste modo, parece-nos fundamental que, ainda que ambos os instrumentos se preocupem com a promoção do emprego ao nível local, realizar uma distinção concetual entre o que se considera empreendedorismo social e o microempreendedorismo.

De acordo com a bibliografia consultada<sup>35</sup>, o conceito de empreendedorismo social surgiu na sequência da crise do paradigma de desenvolvimento económico e social, para **descrever as respostas encontradas pelos cidadãos em concreto e pela sociedade civil em geral, para fazer face à não resposta, recuo ou incapacidade do Estado e também do mercado a necessidades sociais específicas de pessoas vulneráveis.**

De forma semelhante, o Laboratório de Investimento Social<sup>36</sup> defende que desde a década de 70 surgiu na sociedade um movimento de empreendedorismo social, definindo-o como o **processo de desenvolver e implementar soluções sustentáveis para problemas negligenciados da sociedade. Este processo pode ter lugar em diferentes contextos organizacionais (como por exemplo uma organização do terceiro setor, uma empresa, uma instituição pública, ou através de uma nova organização). O empreendedorismo social tem alguns princípios centrais que incluem priorizar a criação de valor para a sociedade, o foco na inovação face às regras e soluções estabelecidas, a procura da sustentabilidade da solução desenhada e o empenho em capacitar os principais participantes da cadeia de valor. O empreendedorismo social é assim diferente, tanto da abordagem tradicional da caridade, como dos modelos de empreendedorismo comercial. O financiamento de empreendedores sociais e das suas inovações é um dos focos principais da área de investimento social**

Relativamente ao conceito de empreendedorismo, as suas origens são mais remotas, podendo reportar-se aos primeiros estudos sobre o funcionamento das economias de mercado no advento do capitalismo, com diferentes *nuances* na tipificação das funções exercidas pelo empreendedor. Desde a capacidade de assunção de riscos à capacidade de identificar, interpretar e concretizar as oportunidades de mercado, passando pelo carácter estrutural que Schumpeter atribui ao empresário-herói-inovador na dinâmica inovadora do capitalismo, o que importa assinalar é que o recurso empreendedorismo é um recurso escasso, com gestação complexa, seja nos mecanismos de socialização da família ou das sociedades em geral, seja no interior das próprias empresas e dos grandes conglomerados empresariais. Gestação que pode ser influenciada através da educação, formação e outros instrumentos de apoio à formação de empreendedores, mas que assentará sempre em fatores de base cultural, social e organizacional, o que explica que algumas sociedades e alguns modelos empresariais e organizacionais sejam mais propensos a formar novos empreendedores do que outros.

Importa ainda clarificar os conceitos de empreendedorismo de oportunidade e empreendedorismo de necessidade. De acordo, com o estudo GEM Portugal 2012 – *Estudo sobre empreendedorismo*, entende-se por empreendedorismo induzido pela oportunidade aquele que resulta do desejo de aproveitar, por iniciativa própria, uma possibilidade de negócio existente no mercado, através da criação de uma empresa. Por outro lado, o empreendedorismo induzido pela necessidade resulta da ausência de outras oportunidades de obtenção de rendimentos (nomeadamente, o trabalho dependente) que leva os indivíduos à criação de um negócio, dado considerarem não possuir melhores alternativas.

### 6.1.3. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE FALHA DE MERCADO

O guia metodológico da CE para a AEA dos IF na programação 2014-2020 retém um conceito básico de falha de mercado: “disfuncionamento do mercado do qual resulta uma afetação ineficiente de recursos e que gera sub ou sobreprodução de certos bens e serviços”. Esta definição está consagrada na literatura económica, sobretudo da economia pública e a sua discussão levar-nos-ia a desenvolvimentos que transcendem o objeto da presente avaliação e que poderiam penalizar consideravelmente a sua operacionalidade. O problema não está na conceptualização de origem, mas na sua aplicação à área social e até particularmente à da inovação social. A prova está em dois aspetos que são visíveis no referido guia metodológico:

<sup>35</sup> *Empreendedorismo Social em Portugal*, Cristina Parente e outros, março 2014, Universidade do Porto

<sup>36</sup> *Ver Nota de Investigação #1 Glossário para a Economia Convergente*, janeiro 2014, LIS - IES Portugal Inovação Social, versão: julho 2014

- Nos quatro volumes de desenvolvimento metodológico que seguem o volume de âmbito mais global a aplicação à área social não é considerada, sendo considerados apenas os domínios da investigação científica e tecnológica, das PME, da economia de baixo carbono e da reabilitação urbana;
- Entre as situações típicas que podem configurar causas de falhas de mercado consagradas no volume I do referido guia metodológico é extremamente difícil reportar correspondências com os domínios de intervenção social sob AEA; de facto, entre as situações de (i) ocorrência de externalidades positivas ou negativas, (ii) bens públicos, (iii) assimetria de informação entre os agentes, (iv) heterogeneidade de incentivos, (v) mercados instáveis, (vi) falha de governação ou de regulação, (vii) direitos de propriedade incompletos ou dificuldade de os fazer respeitar, (viii) situações de desigualdade e (ix) mercados incompletos e subprodução de bens de mérito é necessário algum esforço conceptual para situar os domínios de intervenção social cobertos pela presente AEA.

A dificuldade resulta da aplicação do próprio conceito de mercado aos domínios atrás referidos. É claramente menos problemático falar de mercado nas áreas dos serviços de I&D, dos serviços às empresas (PME), da reabilitação urbana e até da economia de baixo carbono. Não o é, pelo menos em termos tão simples, no caso dos instrumentos de intervenção social.

Face a esta dificuldade e à completa ausência destas preocupações no guia metodológico da CE, a equipa de avaliação construiu uma abordagem (que irá explicitar para os três domínios sob avaliação, inovação social, microempreendedorismo e apoio a estudantes do ensino superior) que pode ser descrita pelos seguintes elementos analíticos:

- A abordagem à “procura” é realizada por via da identificação das necessidades sociais correspondentes a cada domínio de intervenção social para o período a que corresponde a aplicação dos IF; primeiro, através de uma referenciação qualitativa que situará a existência crescente (ou em queda) dessas necessidades e, depois, através de uma estimativa quantitativa dessas necessidades que exigirá sempre a definição de uma variável de substituição (ou *proxy*) para a sua quantificação aproximada;
- A abordagem à “oferta” concretiza-se por via da identificação das respostas sociais, públicas e privadas, às necessidades anteriormente referidas e, no caso da intervenção social e ao contrário do que sucede nos restantes domínios setoriais contemplados no guia metodológico, as respostas consideradas já não são respostas puras de mercado (se o fossem não existiram as referidas necessidades) mas antes incorporam respostas públicas materializadas através de outros instrumentos que não os IF agora sob avaliação; neste caso, a quantificação é mais simples pois incorpora a aplicação no passado de determinados instrumentos de política.

Esta abordagem permitirá situar o disfuncionamento existente entre a procura (necessidades sociais concretas) e a oferta (respostas sociais) que constituirá a origem da “falha de mercado” e que permitirá abordagem a outros desenvolvimentos analíticos impostos pelo grupo de questões de avaliação; assim, por exemplo, é desta abordagem que poderá resultar a estimativa do *gap* de investimento (que conforme reza o guia metodológico deve ser diferenciado da falha de mercado), a avaliação do contributo que o IF sob avaliação apresentará para colmatar (e em que proporção) o referido disfuncionamento e até para situar comparativamente o IF face a outros instrumentos alternativos.

Explicitemos esta abordagem aos três domínios de intervenção contemplados na AEA.

### **Inovação social**

Este é o domínio de maior dificuldade de aplicação. A existência de necessidades de inovação social está materializada nesta equação cuja resolução tem vindo a agravar-se sistematicamente: os problemas sociais aumentam em termos de intensidade e complexidade (fenómenos conjunturais e estruturais) e os meios públicos (e privados) para os afrontar enfrentam problemas orçamentais, dada a dimensão da dívida pública e da dívida privada (empresas, particularmente). É no campo da problemática resolução desta equação que podemos situar a procura crescente de inovação social, já que com mais e mais complexos

problemas e menos recursos só uma lógica de inovação social poderá minimizar os seus efeitos penalizadores. A existência de falha de mercado é intrínseca à referida equação

É neste universo de dificuldades que podemos situar a abordagem do Laboratório de Investimento Social<sup>37</sup> que constitui claramente uma aproximação possível ao problema. O LIS resolve a quantificação do investimento em inovação social mediante a utilização do universo das empresas de economia social como veículo de aproximação à medida do mercado e as suas necessidades de financiamento líquido (medidas pela Conta Satélite respetiva) como medida da procura não satisfeita. A estimativa da oferta segue um outro rumo que consiste na identificação de cinco categorias de potenciais investidores: (i) indivíduos ou famílias com elevado património, (ii) 62 Fundações (excluindo as IPSS com estatuto de Fundação); (iii) 73 Fundos de Capital de Risco, (iv) 84 orçamentos de Responsabilidade Social das empresas e (v) 95 *Business Angels*. A partir deste referencial definem-se alguns pressupostos de percentagem de ativos geridos por esses potenciais investidores e com base nesses pressupostos estima-se a oferta (o investimento social que daí pode surgir).

A abordagem do LIS é especialmente apelativa na medida em que permite estimativas do *gap* de investimento sobre o qual o FIS deve atuar, estimulando que a concretização dos pressupostos atrás referidos. Mas não resolve, em nosso entender, a delimitação do universo da inovação social, que surge na nossa interpretação coberto com largo excesso pelo universo das empresas da economia social. Este universo é particularmente útil na utilização do conceito de mercado, pois a existência de empresas registadas constitui um indicador bastante credível dessa aproximação. Mas o universo das empresas da economia social é mais uma aproximação ao mercado da intervenção social do que propriamente uma aproximação ao mundo da inovação social. O universo da inovação social está para a economia social como o conjunto de empresas inovadoras está para o universo total das empresas em Portugal.

Como já foi anteriormente referido, o foco da intervenção do FIS não estará nas entidades da economia potencialmente veiculadoras de projetos de inovação social, mas antes em Iniciativas de Empreendedorismo e Inovação Social, quaisquer que sejam os seus promotores, portadores de projetos necessitados de apoio para as suas fases de modelação, crescimento e disseminação. É nestes estádios que se situam segundo os resultados da consulta de terreno as principais falhas de mercado. É assim perfeitamente lógico que o FIS venha a apoiar nesta lógica de focar-se em iniciativas e não em entidades um misto de jovens empreendedores sociais mais familiarizados quer com a própria inovação social, quer com a própria lógica de instrumentos financeiros e de entidades da economia social mais tradicionais que aspirem a uma outra lógica de sustentabilidade e de medição de impactos.

### **Microempreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego**

Neste domínio, as necessidades sociais associadas são implicitamente dadas pela percentagem de desemprego (jovem e não só) que pode ser realisticamente colmatada pelas atividades de microempreendedorismo, de que as atividades de microcrédito constituem apenas uma variante e não necessariamente a mais representativa do ponto de vista quantitativo. A entrevista preliminar realizada quer com o IEF, quer com a ANDC permite concluir que se trata historicamente de um papel residual (que se pretende incrementar).

A sociedade portuguesa parece dar mostras de intensificação dos níveis de empreendedorismo. Durante os anos 80 e 90, os estudos de demografia empresarial mostravam que a destruição e criação de novas empresas funcionaram em termos concretos como uma variável de substituição imperfeita da rigidez legislativa do mercado de trabalho em Portugal, amplamente reconhecida em sucessivos estudos da OCDE sobre a matéria. Essa flexibilidade de destruição e criação de novas empresas era possível com um modelo de gestação de empreendedorismo endógeno às PME, com trabalhadores, encarregados e outros a reproduzir com facilidade o modelo empresarial, de natureza fortemente extensiva e que predominou largamente com o suporte de salários baixos e mão-de-obra muito desqualificada. Para além disso, foi possível constatar que a família era, em Portugal, de modo geral, uma

<sup>37</sup> IES/Fundação Calouste Gulbenkian (2014), *Nota de Investigação #2 Fundamentos do Investimento Social*, Fevereiro

fraca socializadora de capacidades de empreendimento, bem como as Universidades revelavam também uma fraca incidência de *start-up's*, com a exceção dos cursos de engenharia que sempre apresentaram uma maior propensão para gerar o empreendedorismo de base tecnológica. Neste contexto, a figura dos recibos verdes sempre tornou complexa em Portugal a interpretação de que os níveis de criação do próprio emprego representavam níveis elevados de empreendedorismo.

Nos últimos tempos, porém, seja pela influência de instrumentos de política pública de apoio à I&DT e à inovação, seja pela situação observada no mercado de trabalho que deixou de funcionar com a flexibilidade extensiva atrás mencionada, os níveis de empreendedorismo parecem começar a evidenciar uma trajetória de aproximação aos níveis de sociedades mais evoluídas. O salto considerável que o empreendedorismo de base tecnológica experimentou no período de 2007-2013 face ao de 2000-2006, fruto da programação dos Fundos Estruturais vem nessa linha de mudança. O mesmo se diga em relação aos dados fornecidos pelo estudo sobre empreendedorismo GEM Portugal 2012, que atribui a Portugal a 44ª taxa mais elevada dos 69 países e a 7ª mais alta das 24 economias orientadas para a inovação. Isto não significa, como é óbvio, que tenham sido eliminados os fatores estruturais que comprometem a capacidade de formação de empreendedorismo em Portugal, entre os quais se podem destacar as baixas qualificações, a fraca orientação para a resolução de problemas da formação intermédia e superior em Portugal, os modelos educativos no seio da família e a ainda reduzida disseminação de práticas de *intrapreneurship* nas principais empresas portuguesas.

Este diagnóstico ajuda a explicar e contextualizar os resultados da entrevista com a Direção de Serviços de Emprego do IEFP, segundo a qual é legítimo afirmar que, embora com elevado potencial de crescimento, a influência do microempreendedorismo na redução das taxas de desemprego e incremento das taxas de emprego continuará a ser relativamente baixa. A missão de trabalho já realizada na Região Autónoma da Madeira evidenciou na RAM uma influência ainda mais residual, não tendo mesmo a equipa de avaliação identificado qualquer trabalho ou reflexão de suporte à inclusão do IF empreendedorismo na programação regional por parte da entidade do Governo Regional que tutela a política de emprego.

É necessário ter ainda em conta que a magnitude elevada de recursos financeiros que os PO Regionais consagram ao microempreendedorismo têm na sua incidência multinível a criação de postos de trabalho como o indicador de resultado dos apoios a conceder.

Na abordagem que propomos, a procura (necessidades sociais) a ter em conta será determinada por uma percentagem realista do desemprego que é suscetível de ser colmatada pela criação do próprio emprego, cuja determinação será realizada pela equipa técnica em função de testemunhos de validação de entidades como o IEFP, ANDC ou mesmo o IES.

A aproximação à oferta terá que ver essencialmente com registos passados de resultados da aplicação de instrumentos de programação dedicados à promoção do próprio emprego, incluindo aqui a intervenção do microcrédito. A intervenção do IEFP é aqui decisiva já que a atividade desenvolvida pela Direção de Serviços de Promoção do Emprego é depositária de informação valiosa quanto à paleta de instrumentos de política ativa de emprego dedicados à promoção do próprio emprego.

Neste caso, a situação está em parte facilitada na medida em que se estima que não se trate de um IF totalmente novo, embora possam verificar-se ajustamentos em certas dimensões como públicos-alvo, objetivos e outros., sendo aqui fundamental em termos de falha de mercado avaliar a importância dos sistemas de garantia mútua comparativamente com outros instrumentos que não integram essa componente de garantia do investimento de dívida. Neste domínio, a aproximação ao conceito de mercado é problemática, já que será difícil delimitar o universo do crédito bancário relacionado com a criação do próprio emprego.

### **Apoio aos estudantes do ensino superior**

Neste caso, em que também há seguramente uma continuidade de aplicação de IF, a necessidade social implícita é dada pela percentagem de entrada de jovens no ensino superior

que pode ser realisticamente associada à vigência destes apoios de crédito às famílias ou aos próprios estudantes. A aproximação à oferta pressupõe que se quantifique os resultados da aplicação de instrumentos de política destinados a fomentar o número de indivíduos que entram e concluem o diploma do ensino superior, designadamente crédito bancário e bolsas de estudo. A relação entre estes dois instrumentos de política é crucial para a investigação da falha de mercado, bem como a devida avaliação do que representa o apoio de crédito a estudantes do ensino superior com apoio dos sistemas de garantia mútua face a crédito bancário que não dispõe dessa cobertura de risco.

Neste domínio de intervenção social, a aproximação ao conceito de mercado é mais simples, pois está em causa o mercado de crédito bancário a estudantes do ensino superior, sendo relevante avaliar em que medida o IF com recurso a garantias mútuas expande ou não decisivamente esse mercado.

## 6.2. ELEMENTOS DE APOIO À RESPOSTA DAS QA

### Q1 e Q2- Estimativa da falha de mercado e necessidades de investimento

a) Microempreendedorismo e criação do próprio emprego

#### Estimativa de desempregados em 2023 (a considerar como média anual de 2015 a 2023)

	Estimativa de desempregados inscritos em 2023 (média anual de 2015 a 2023)	Taxa de desemprego, 2023 (considerando a estimativa do INE de 7 073 681 indivíduos em idade ativa)
Atendendo aos desempregados inscritos nos CE do IEFP, de 2007 a 2014	450.000	6,40%
Atendendo à população desempregada do Inq. ao emprego do INE, de 2007 a 2014	500.000	7,10%

Fonte: IEFP, INE e Equipa de Avaliação

#### Evolução da proporção de desempregados por região

	% Desempregados inscritos nos CE regionais face a Portugal (IEFP)								Projeção da % desempregados inscritos face a PT	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	...	2023
Portugal (milhares)	390,3	416,0	524,7	541,8	605,1	710,7	690,5	598,6		450,0
Região Norte	44,5	44,2	43,5	43,2	42,1	41,6	42,2	42,3		38,2
Região Centro	19,1	19,8	18,6	18,1	18,1	18,6	18,2	14,0		11,5
Região Lisboa	22,8	22,0	22,9	23,2	23,4	23,2	23,3	29,1		31,4
Região Alentejo	6,8	6,8	6,2	6,2	6,4	6,7	6,3	4,4		3,6
Região Algarve	3,6	4,0	4,9	5,2	5,2	5,0	4,7	4,5		6,2
R. A. Açores	1,0	1,0	1,2	1,2	1,6	1,6	1,9	1,9		3,3

	% Desempregados inscritos nos CE regionais face a Portugal (IEFP)								Projeção da % desempregados inscritos face a PT	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	...	2023
<b>R. A. Madeira</b>	2,2	2,2	2,6	2,9	3,1	3,3	3,3	3,8		5,7
	% Pop. desempregada nas regiões (NUTS II de 2002) face a Portugal (INE-Inq.Emprego; corte de série IE em 2011)								projeção da % Pop. desempregada face a PT	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	...	2023
<b>Portugal (milhares)</b>	<b>440,6</b>	<b>418</b>	<b>517,4</b>	<b>591,2</b>	<b>688,2</b>	<b>835,7</b>	<b>855,2</b>	<b>726,0</b>		<b>500,0</b>
<b>Região Norte</b>	41,4	40,1	40,9	41,3	36,5	36,7	37,3	37,5		30,2
<b>Região Centro</b>	16,7	16,9	17,1	16,7	17,8	16,9	16,0	17,1		16,8
<b>Região Lisboa</b>	28,4	28,1	26,6	26,7	29,2	29,6	30,0	28,4		31,4
<b>Região Alentejo</b>	7,0	7,7	7,4	7,1	6,7	7,0	7,1	7,0		6,4
<b>Região Algarve</b>	3,3	3,8	4,6	5,2	5,2	4,9	4,4	4,5		6,4
<b>R. A. Açores</b>	1,1	1,5	1,5	1,4	2,0	2,2	2,4	2,7		4,6
<b>R. A. Madeira</b>	2,0	1,9	2,0	1,7	2,7	2,8	2,8	2,7		4,3

Fonte: IEFP, INE e Equipa de Avaliação

### Estimativa de desempregados em 2023 (a considerar como média anual de 2015 a 2023) por Região

	Estimativa de desempregados em 2023 com base nos dados do IEFP	Estimativa de desempregados em 2023 com base nos dados do INE-IE
<b>Portugal</b>	<b>450.000</b>	<b>500.000</b>
Região Norte	172.041	150.981
Região Centro	51.958	83.943
Região Lisboa	141.393	157.120
Região Alentejo	16.181	31.933
Região Algarve	27.924	31.918
R. A. Açores	14.920	22.843
R. A. Madeira	25.583	21.263

Fonte: IEFP, INE e Equipa de Avaliação

### Linha de apoio ao empreendedorismo e criação do próprio emprego

	Total	Microinvest	Invest+
Nº de operações de financiamento		592	1705
Montante global de investimento	89 milhões euros		
Montante global de garantias		2,258 milhares euros	> 37 milhões euros
Postos de trabalho criados	<b>4.000</b>	867	3.106
Postos de trabalho criados por operação de financiamento	2,3	1,5	1,8

Fonte: SPGM, Relatório e contas de 2013

### Desempregados a ativar em 2023 com os apoios previstos (a considerar como média anual de 2015 a 2023) por região

	Atendendo aos dados IEFP		Atendendo aos dados INE, IE	
	Histórico: 4000/450000 = 0,89%	Meta 2023: 5%	Histórico: 4000/500000 = 0,8%	Meta 2023: 5%
Taxa de ativação de desempregados por via dos apoios ao microempreendedorismo e criação do próprio emprego (4000 postos de trabalho no passado)				
Desempregados a ativar em 2023 com os apoios previstos	Portugal (5%*450 000)	<b>22.500</b>	Portugal (5%*500 000)	<b>25.000</b>
	Norte (5%*172 041)	<b>8.602</b>	Norte (5%*150 981)	<b>7.549</b>
	Centro (5%*51 958)	<b>2.598</b>	Centro (5%*83 943)	<b>4.197</b>
	Lisboa (5%*141 393)	<b>7.070</b>	Lisboa (5%*157 120)	<b>7.856</b>
	Alentejo (5%*16 181)	<b>809</b>	Alentejo (5%*31 933)	<b>1.597</b>
	Algarve (5%*27 924)	<b>1.396</b>	Algarve (5%*31 918)	<b>1.596</b>
	R. A. Açores (5%*14 920)	<b>746</b>	R. A. Açores (5%*22 843)	<b>1.142</b>
	R. A. Madeira (5%*25 583)	<b>1.279</b>	R. A. Madeira (5%*21 263)	<b>1.063</b>

Fonte: SPGM, IEFP, INE e Equipa de Avaliação

**Desempregados a ativar com os apoios previstos (a considerar como média anual de 2015 a 2023) por tipologia de programa de apoio e região**

	Atendendo aos dados IEFP			Atendendo aos dados INE, IE		
	Microinvest	Invest+	Total	Microinvest	Invest+	Total
Proporção de operações de financiamento	0,26	0,74	1	0,26	0,74	1
<b>Desempregados a ativar em 2023 com os apoios previstos por tipo de crédito</b>						
Portugal	5.850	16.650	22.500	6.500	18.500	25.000
Norte	2.237	6.366	8.602	1.963	5.586	7.549
Centro	675	1.922	2.598	1.091	3.106	4.197
Lisboa	1.838	5.232	7.070	2.043	5.813	7.856
Alentejo	210	599	809	415	1.182	1.597
Algarve	363	1.033	1.396	415	1.181	1.596
R. A. Açores	194	552	746	297	845	1.142
R. A. Madeira	333	947	1.279	276	787	1.063

Fonte: SPGM, IEFP, INE e Equipa de Avaliação

**Postos de trabalho a criar com os apoios previstos (a considerar como média anual de 2015 a 2023) por tipologia de programa de apoio e região**

	Atendendo aos dados IEFP			Atendendo aos dados INE, IE		
	Microinvest	Invest+	Total	Microinvest	Invest+	Total
Postos de trabalho criados por operação de financiamento (nacional)	1,5	1,8		1,5	1,8	
<b>Postos de trabalho a criar</b>						
Portugal	8.775	29.970	<b>38.745</b>	9.750	33.300	<b>43.050</b>
Norte	3.355	11.458	<b>14.813</b>	2.944	10.055	<b>12.999</b>
Centro	1.013	3.460	<b>4.474</b>	1.637	5.591	<b>7.228</b>
Lisboa	2.757	9.417	<b>12.174</b>	3.064	10.464	<b>13.528</b>
Alentejo	316	1.078	<b>1.393</b>	623	2.127	<b>2.749</b>
Algarve	545	1.860	<b>2.404</b>	622	2.126	<b>2.748</b>
R. A. Açores	291	994	<b>1.285</b>	445	1.521	<b>1.967</b>
R. A. Madeira	499	1.704	<b>2.203</b>	415	1.416	<b>1.831</b>

Fonte: SPM, IEPF, INE e Equipa de Avaliação

**Investimento elegível e Fundo aprovado por Região nos domínios do QREN: empreendedorismo e transição para a vida ativa (\*) e instrumentos de engenharia financeira**

Região NUT II	Dados	Beneficiário	Total
Norte	Nº operações	IEFP	3
	Investimento Elegível Aprovado (€)		92.511.541
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		64.758.079
Centro	Nº operações	IEFP	3
	Investimento Elegível Aprovado (€)		94.948.234
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		66.463.764
Lisboa	Nº operações	SPGM	1
	Investimento Elegível Aprovado (€)		2.298.023
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		1.836.121
Alentejo	Nº operações	IEFP	3
	Investimento Elegível Aprovado (€)		53.963.115
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		37.774.180
Algarve	Nº operações	SPGM	1
	Investimento Elegível Aprovado (€)		633.938
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		633.938
R. A. Açores	Nº operações	SPGM	1
	Investimento Elegível Aprovado (€)		1.100.000
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		1.100.000
R.A.Madeira	Nº operações	IEM	16
	Investimento Elegível Aprovado (€)		3.501.494
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		2.801.195
Multiregional dentro de NUTS	Nº operações	SPGM	1
	Investimento Elegível Aprovado (€)		37.500.000
	Fundo Comunitário Aprovado (€)		37.500.000
<b>Total de nº operações</b>			<b>29</b>
<b>Total de Investimento Elegível Aprovado (€)</b>			<b>286.456.344</b>
<b>Total de Fundo Comunitário Aprovado (€)</b>			<b>212.867.276</b>

Fonte: QREN, listagem de operações aprovadas, de 2007 a 2014 (junho); (\*) apoio à inserção de desempregados, apoio à criação do próprio emprego e iniciativas locais de emprego

### Nº de Abrangidos no Programa de Emprego do IEFP relativo à Criação de Emprego e Empresas, de 2007 a 2014

Delegações regionais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total	7.862	7.564	11.146	12.847	7.147	12.045	3.924	3.147	<b>65.682</b>
Norte	3.278	3.265	4.376	5.448	3.057	4.418	1.447	1.082	<b>26.371</b>
Centro	1.656	1.416	2.315	2.566	1.268	2.639	755	579	<b>13.194</b>
Lisboa e VT	2.031	2.029	3.250	3.554	2.242	3.207	1.261	1.053	<b>18.627</b>
Alentejo	665	638	820	769	315	940	217	225	<b>4.589</b>
Algarve	232	216	385	510	265	841	244	208	<b>2.901</b>

Fonte: IEFP, Síntese dos Programas e medidas de emprego e Formação profissional

### Investimento e Fundo médio por apoio e por região

Região NUT II	Dados	Investimento elegível e Fundo aprovado nos domínios do QREN : Empreendedorismo e transição para a vida ativa (*) e instrumentos de engenharia financeira, de 2007 a 2014 (jun)	Nº de Abrangidos no Programa de Emprego do IEFP relativo à Criação de Emprego e Empresas, de 2007 a 2014	Investimento e Fundo médio por apoio, de 2007 a 2014
Norte	Investimento Elegível Aprovado (€)	92.511.541	26.371	3.508
	Fundo Comunitário Aprovado (€)	64.758.079		2.456
Centro	Investimento Elegível Aprovado (€)	94.948.234	13.194	7.196
	Fundo Comunitário Aprovado (€)	66.463.764		5.037
Lisboa	Investimento Elegível Aprovado (€)	2.298.023	18.627	123
	Fundo Comunitário Aprovado (€)	1.836.121		99
Alentejo	Investimento Elegível Aprovado (€)	53.963.115	4.589	11.759
	Fundo Comunitário Aprovado (€)	37.774.180		8.231
Algarve	Investimento Elegível Aprovado (€)	633.938	2.901	219
	Fundo Comunitário Aprovado (€)	633.938		219
Total	Investimento Elegível Aprovado (€)	244.354.851	65.682	3.720
	Fundo Comunitário Aprovado (€)	171.466.081		2.611

### Défice de Investimento de 2015 a 2023

Região NUT II	Dados	Investimento e Fundo médio por apoio, no período de 2007 a 2014 (QREN)	Desempregados a ativar em 2023 (a considerar como média anual de 2015 a 2023) com os apoios previstos		Necessidades de investimento de 2015 a 2023 (9 anos)		Investimento aprovado nos domínios do QREN: Empreendedorismo e transição para a vida ativa (*) e instrumentos de engenharia financeira, de 2007 a 2014 (jun)	Défice investimento/apoio face ao histórico dos últimos 7 anos	
			Atendendo aos dados IEFP	Atendendo aos dados INE-IE	Atendendo aos dados IEFP	Atendendo aos dados INE-IE		Atendendo aos dados IEFP	Atendendo aos dados INE-IE
Norte	<b>Investimento Elegível Aprovado (€)</b>	3.508	8.602	7.549	271.582.344	238.337.028	92.511.541	179.070.803	145.825.487
Centro		7.196	2.598	4.197	168.256.872	271.814.508	94.948.234	73.308.638	176.866.274
Lisboa		123	7.070	7.856	7.826.490	8.696.592	2.298.023	5.528.467	6.398.569
Alentejo		11.759	809	1.597	85.617.279	169.012.107	53.963.115	31.654.164	115.048.992
Algarve		219	1.396	1.596	2.751.516	3.145.716	633.938	2.117.578	2.511.778
<b>Total</b>		<b>3.720</b>	<b>20.475</b>	<b>22.795</b>	<b>685.503.000</b>	<b>763.176.600</b>	<b>244.354.851</b>	<b>441.148.149</b>	<b>518.821.749</b>

Fonte: QREN, IEFP, INE-IE e Equipa de Avaliação

Q14

Cadeia de Objetivos, Indicadores de realização e de resultado dos PO

**Indicadores de acompanhamento da PI 9v, disponível na programação dos PO**

Programa Operacional	Indicador de Realização		Indicador de Resultado		
	Indicador	Meta 2023	Indicador	Situação de partida	Meta 2023
POISE	Projetos de empreendedorismo e inovação social apoiados com recurso a instrumentos financeiros	720	Associados inquiridos que reconhecem a melhoria do desempenho dos parceiros CNES	-	75%
	Participantes em ações de capacitação das organizações da economia social	30.000	Projetos de empreendedorismo e inovação social concluídos com recurso a instrumentos financeiros	30%, em 2013	70%
	Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros do CNES	40,00			
PO Madeira	Participantes em ações de capacitação das organizações da economia social	2.711	Participantes que concluem ações de capacitação das organizações da economia social com certificação	80%, em 2013	80%
PO Açores	Participantes em ações de capacitação das organizações da economia social	3.600	Participantes que concluem ações de capacitação das organizações da economia social com certificação	70%, em 2012	75%

Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

### Indicadores de acompanhamento das PI, 8iii e 8a, disponível na programação dos PO

Programa Operacional	Indicador de Realização		Indicador de Resultado		
	Indicador	Meta 2023	Indicador	Situação de partida	Meta 2023
<b>8.iii. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras</b>					
POR Norte	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	10.000	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	60%	70%
POR Centro	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	3.800	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	40%	50%
POR Lisboa	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	517	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	60%, em 2012	70%
POR Alentejo	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	2.020	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	60%, em 2012	70%
POR Algarve	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego incluindo auto emprego	308	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego incluindo o autoemprego que permanecem 12 meses após o fim do apoio	60%, em 2012	70%
PO Madeira	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	315	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo auto emprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	36%, em 2009	40%
PO Açores	Participantes que beneficiam dos estágios de reconversão profissional para a agricultura e indústrias transformadoras	450	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	54%, em 2009	60%
<b>8.a. Apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas e microempresas</b>					
POR Norte	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio	900	Postos de trabalho criados	270, em 2013	1260
POR Centro	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio	1.100	Postos de trabalho criados	358, em 2013	1.500
POR Alentejo	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio	374	Postos de trabalho criados	50, em 2013	524
POR Algarve	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio	60	Postos de trabalho criados	17, em 2013	84
	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções	55			
	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções	15			

Programa Operacional	Indicador de Realização		Indicador de Resultado		
	Indicador	Meta 2023	Indicador	Situação de partida	Meta 2023
	Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas	15			

Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

**Indicadores de acompanhamento da PI, 10ii, disponível na programação dos PO**

Programa Operacional	Indicador de Realização		Indicador de Resultado		
	Indicador	Meta 2023	Indicador	Diagnóstico	Meta 2023
<b>10ii. Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas</b>					
POCH	Estudantes apoiados pela Ação Social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7	124.000	Estudantes apoiados pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5,6 e 7 que concluíram o grau de ensino	84%, em 2012	88%
	Estudantes apoiados nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais de nível ISCED 5	23.600	Estudantes Certificados nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais ISCED 5	63%, em 2012	68%
	Bolseiros de doutoramento apoiados	4.300	Doutoramentos concluídos	65%, em 2012	75%
PO Açores	Estudantes apoiados nos cursos técnicos superiores profissionais de nível ISCED 5	240	Estudantes certificados nos cursos técnicos superiores profissionais de nível ISCED 5	75%, em 2012	80%
	Bolseiros de doutoramento	65	Doutoramentos concluídos	65%, em 2013	75%

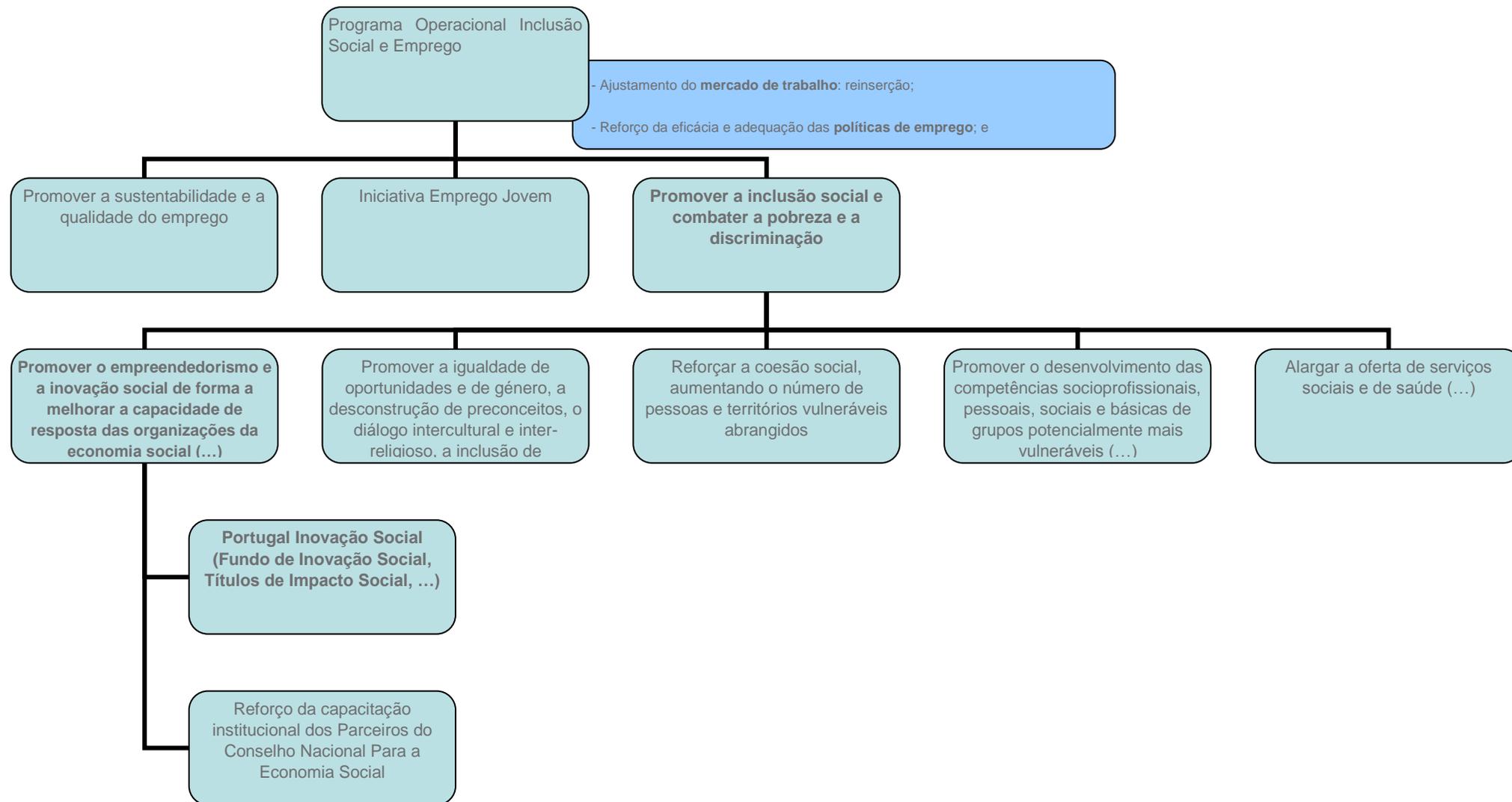
Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

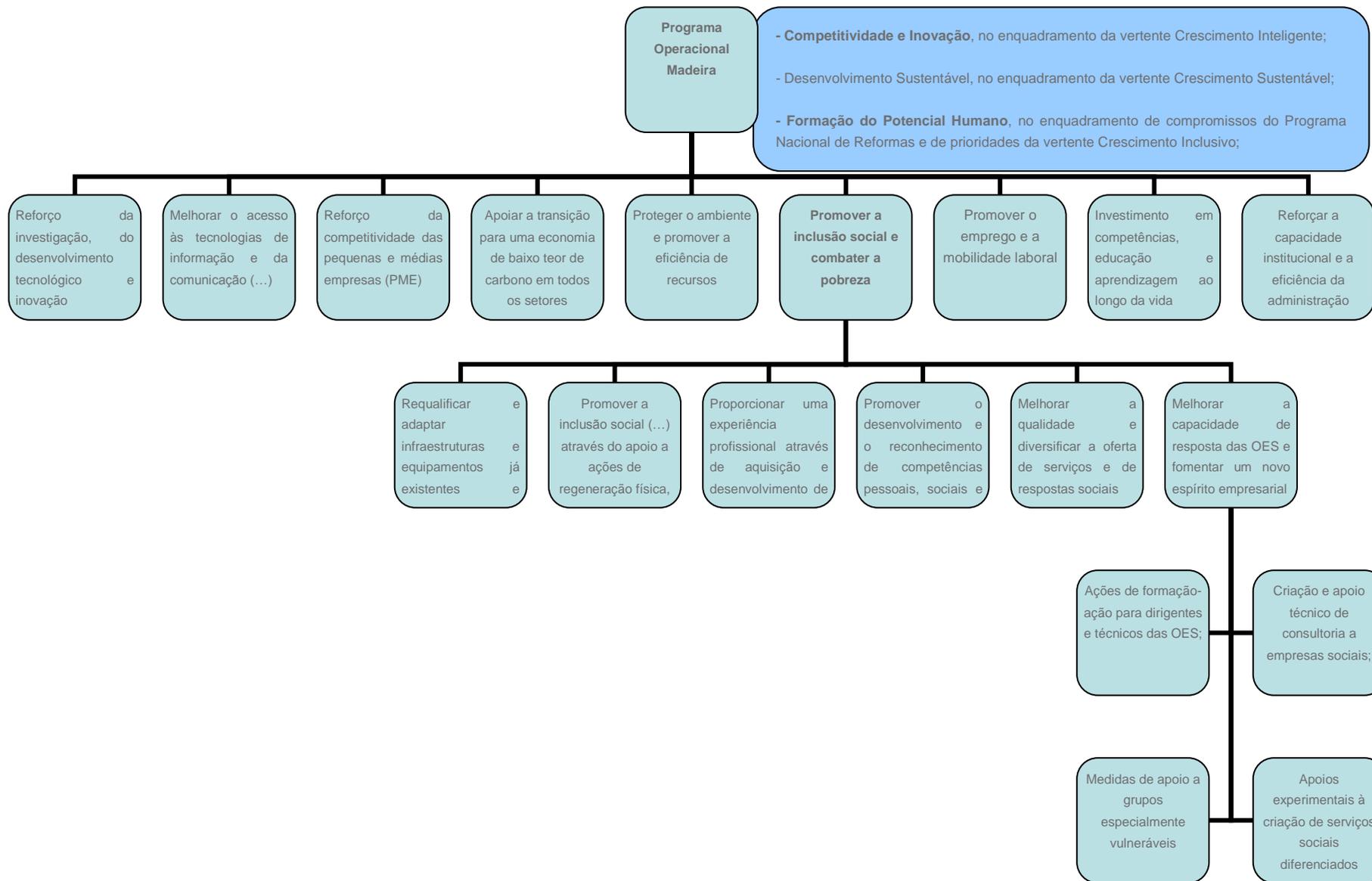
### Situação da programação dos PO face à utilização do IF para o apoio a ações de micro empreendedorismo e criação do próprio emprego

PO	PI	
	8.iii. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	8.a. Apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas e microempresas
Norte	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 75.115.052 €; Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas ( <i>spin-outs</i> ) e novas empresas ( <i>spin-offs</i> ): 20.710.3611 € Apoio a empresas sociais: 2.301.179€ <b>Montantes previstos para IF:</b> <b>FSE:</b> garantia ou equivalente: 3.380.177 €; empréstimo ou equivalente: 4.225.222 €; Juros bonificados: 3.661.859 €) <b>FEDER:</b> empréstimo ou equivalente: 1.294.413 €; garantia ou equivalente: 1.035.531€; bonificação de juros: 1.121.825 €	
Centro	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 60.000.000 €; Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas ( <i>spin-outs</i> ) e novas empresas ( <i>spin-offs</i> ): 18.000.000€ Apoio a empresas sociais: 6.000.000 € <b>Montantes previstos para IF:</b> <b>FSE:</b> bonificação de juros ou equivalente: 4.000.000 €; empréstimos ou equivalente: 4.000.000 €; garantia ou equivalente: 4.000.000 € <b>FEDER:</b> empréstimo ou equivalente: 1.600.000 €; garantia ou equivalente: 1.600.000 €; bonificação de juros: 1.600.000 €	
Lisboa	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 6.000.000€ <b>Montantes previstos de IF com FSE:</b> Capital de risco e fundos próprios: 550.000 € Fundos próprios: 1.650.000 € Empréstimos ou equivalente: 1.650.000 € Juros bonificados: 1.650.000 €	
Alentejo	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 32.000.000 €; Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas ( <i>spin-outs</i> ) e novas empresas ( <i>spin-offs</i> ): 13.367.831€ Apoio a empresas sociais: 5.729.070 € <b>Montantes previstos para IF:</b> <b>FSE:</b> Empréstimo ou equivalente: 3.498.886 €; Garantia: 466.518 €; Bonificação de juros: 699.777 € <b>FEDER:</b> Empréstimo ou equivalente: 3.000.000 €; Garantia ou equivalente: 400.000 €; Bonificação de juros: 600.000 €	
Algarve	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 3.000.000€ Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas ( <i>spin-outs</i> ) e novas empresas ( <i>spin-offs</i> ): 3.000.000€ Apoio a empresas sociais:1.000.000 € <b>Montantes previstos de IF com FEDER:</b> Empréstimo ou equivalente: 500.000€; Garantia ou equivalente: 500.000€)	
Açores	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 7.000.000€ <b>Montantes previstos de IF com FSE:</b> empréstimo ou equivalente: 180.000€; garantia ou equivalente: 180.000€; bonificação de juros: 180.000€	
Madeira	Investimento total na criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: 3.420.000 €	

Fonte: Equipa de avaliação com base nos textos de programação dos PO

QA 15





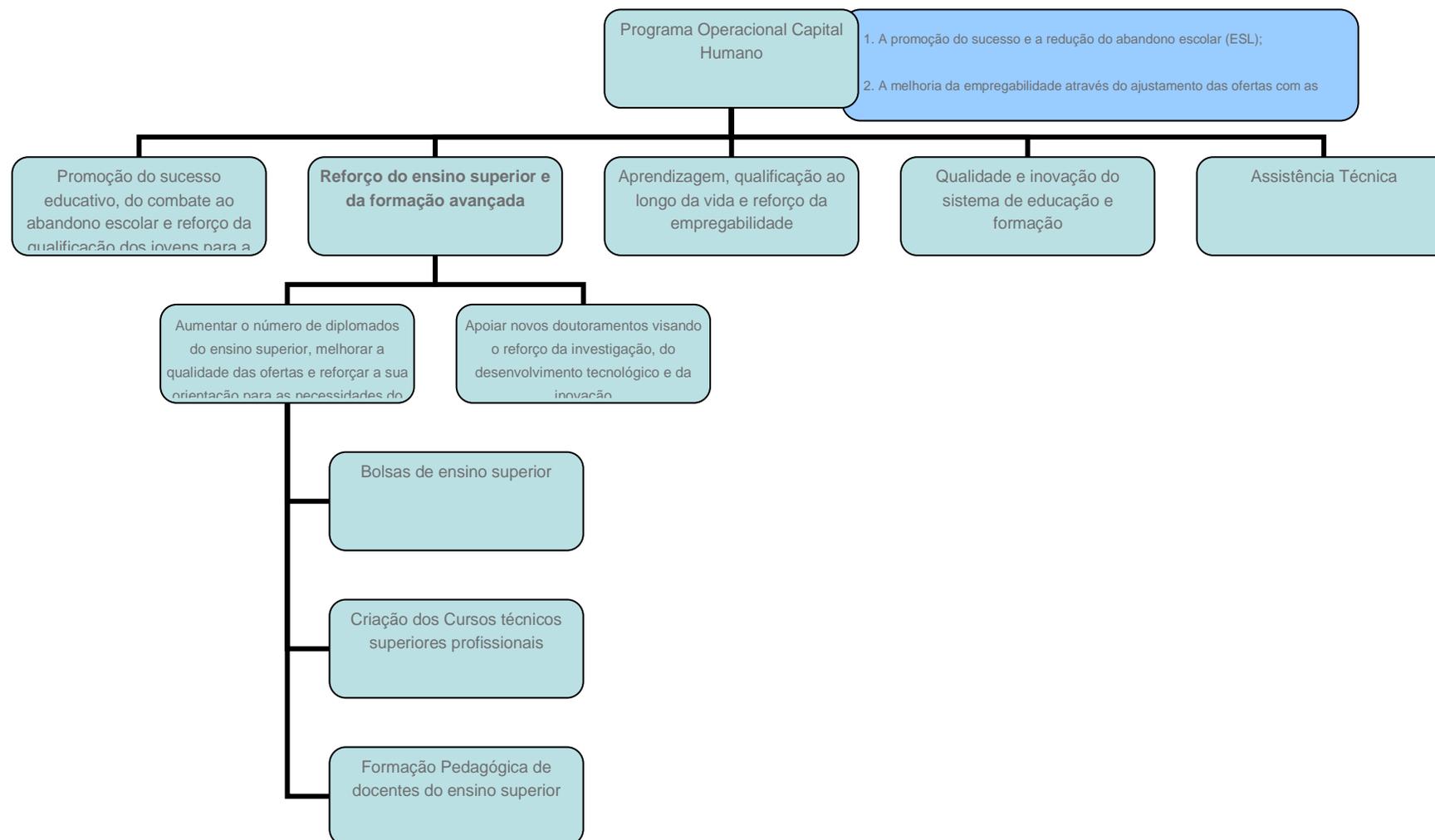
PI	8iii			
Impacto	1º Nível	2º Nível	3º Nível	4º Nível/5º Nível
Objetivo/tipologia	Ações	Objetivo específico	Objetivo estratégico	PNR/ EE 2020
<b>PO Norte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivo à criação do próprio emprego;</li> <li>▪ Apoio à criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego, (adiantamento total ou parcial);</li> <li>▪ Apoio ao artesanato e aos ofícios tradicionais, através da integração profissional de desempregados, promovendo a criação do próprio emprego;</li> <li>▪ Incentivo direcionado para microempresas, que promovam a criação de emprego, nomeadamente em territórios de baixa densidade, e ao empreendedorismo cooperativo;</li> <li>▪ Apoio ao microempreendedorismo verde e ao microempreendedorismo social;</li> </ul> Microcrédito.	Incentivar a criação de emprego por conta própria e de empresas por desempregados e outras pessoas desfavorecidas ou inativas		Taxa de Emprego 20-64: 75%
<b>PO Centro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio ao investimento de pequena dimensão para a expansão de pequenas e micro empresas existentes de base local onde a criação de emprego é critério fundamental do apoio; estes apoios incluem o apoio a empresas de base local com atividade no domínio da economia verde;</li> </ul> Apoio ao investimento para iniciativas empresariais de micro e pequenas empresas de base local, especialmente em territórios da coesão, promovendo também a criação do próprio posto de trabalho e incluindo o apoio a micro iniciativas empresariais de modernização e diversificação do tecido económico local;	Aumentar a criação de emprego sustentável, designadamente para desempregados, através do apoio à criação do emprego por conta própria e à criação de empresas	Ter taxa de desemprego inferior a 70% da média nacional (em 2013, foi de 70%)	
<b>PO Lisboa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoios à contratação de desempregados;</li> </ul> Apoios à transição para a vida ativa e à reconversão profissional, designadamente com estágios; Apoios à contratação de jovens.	Aumentar o número de empresas criadas e as iniciativas de criação do emprego por conta própria	Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores (eixo)	
<b>PO Alentejo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoios especificamente direcionados para novas micro empresas e outras PME que promovam a</li> </ul>	Aumentar a criação de emprego sustentável, designadamente para	Diminuir a taxa de desemprego para valor inferior a 85% da média	

PI	8iii			
Impacto	1º Nível	2º Nível	3º Nível	4º Nível/5º Nível
Objetivo/tipologia	Ações	Objetivo específico	Objetivo estratégico	PNR/ EE 2020
	<p>criação de emprego, como por exemplo, emprego verde;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ações de sensibilização e formação dos promotores de empresas ou das iniciativas de que decorre criação líquida de emprego;</li> <li>▪ Apoio a micro empresas e PME já existentes, desde que se vise a criação líquida de emprego;</li> <li>▪ Apoio à criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego, através da antecipação do pagamento total ou parcial, destas prestações;</li> <li>▪ Promoção do artesanato e dos ofícios tradicionais, através da integração profissional de desempregados e promovendo a criação do próprio emprego;</li> <li>▪ Promoção do Empreendedorismo Social, disponibilizando formação essencial e apoiando a criação de microempresas especialmente vocacionadas para a economia social (Ex. Apoio domiciliário, empresas de serviços de proximidade, etc);</li> <li>▪ Dinamização do empreendedorismo social, da inovação social e da economia social, tornando o empreendedorismo social uma vertente importante das diferentes iniciativas de promoção e reconhecimento do empreendedorismo;</li> <li>▪ Apoio à criação de startups sociais;</li> </ul> <p>Incentivo ao empreendedorismo cooperativo.</p>	<p>desempregados, através do apoio à criação do emprego por conta própria e à criação de empresas, bem como apoiando microempresas já existentes, na perspetiva da criação líquida de emprego e de dinamização do empreendedorismo social</p>	<p>nacional (indução de 10.500 empregos)</p>	
PO Algarve	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio ao Empreendedorismo e à criação do Próprio Emprego para desempregados e dos jovens à procura do primeiro emprego;</li> <li>▪ Apoio à criação do próprio emprego por parte dos desempregados, incluindo pagamento, total ou parcial das prestações de desemprego;</li> </ul>	<p>Incentivar a criação de emprego por conta própria e apoio à criação de empresas por parte de desempregados, pessoas pertencentes a grupos mais vulneráveis e pessoas inativas. Apoio à dinamização do</p>		

PI	8iii			
Impacto	1º Nível	2º Nível	3º Nível	4º Nível/5º Nível
Objetivo/tipologia	Ações	Objetivo específico	Objetivo estratégico	PNR/ EE 2020
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoios integrados à capacitação, formação, desenvolvimento de plano de negócios, lançamento da iniciativa e acompanhamento de empreendedores;</li> <li>▪ Apoio à Promoção do Artesanato e dos Ofícios Tradicionais (ACPE);</li> <li>▪ Ensaio de soluções de inovação social e novas respostas sociais, reforçando a lógica inclusiva e solidária dos territórios apoiados;</li> <li>▪ Apoio ao empreendedorismo cooperativo</li> <li>▪ Desenvolvimento de redes de serviços de proximidade junto das comunidades locais;</li> <li>▪ Animação de estruturas de suporte (viveiros de empresas) facilitadoras do empreendedorismo;</li> <li>▪ Implementação de planos de formação adaptados às necessidades locais;</li> <li>▪ Apoio à qualificação, em especial de jovens para a implementação de projetos de inovação social;</li> <li>▪ Apoio a iniciativas no domínio do combate às alterações climáticas (emprego verde).</li> </ul>	empreendedorismo social (apoios ao investimento que viabilizam a criação líquida de empresas)		
<b>PO Açores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio à criação do próprio emprego;</li> <li>▪ Apoios à contratação;</li> <li>▪ Ações de apoio ao empreendedorismo – destina-se ao pagamento de uma bolsa a desempregados;</li> </ul>	Desenvolver medidas de estímulo ao empreendedorismo como fonte de criação do próprio emprego, mas também como elemento multiplicador de mais emprego e atividade económica global.		
<b>PO Madeira</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estimular e apoiar projetos, economicamente viáveis, que resultem de iniciativas individuais ou de grupo, de jovens e adultos desempregados que visem a criação do próprio emprego;</li> <li>▪ Incentivar e apoiar projetos de criação do próprio emprego, económica e socialmente viáveis.</li> </ul>	Combate ao desemprego e estímulo a um crescimento económico sustentável a médio e longo prazo através do apoio ao autoemprego	Acesso ao emprego para ativos e inativos (eixo)	

PI	8a			
Impacto	1º Nível	2º Nível	3º Nível	4º Nível/5º Nível
Objetivo/tipologia	Ações	Objetivo específico	Objetivo estratégico	PNR/ EE 2020
PO Norte	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio a incentivo ao investimento de pequena dimensão para expansão da atividade empresarial e para a criação de microempresas, sendo a criação de emprego critério fundamental de apoio;</li> <li>▪ Apoio a iniciativas empresariais de micro e pequenas empresas de base local, especialmente em territórios de baixa densidade, promovendo a criação do próprio posto de trabalho e a diversificação da economia local;</li> <li>▪ Apoio a investimentos de expansão ou criação de incubadoras/viveiros de empresas sociais;</li> </ul>	Incentivar a criação de emprego por conta própria e de empresas por desempregados e outras pessoas desfavorecidas ou inativas		
PO Centro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio à criação do próprio emprego por parte dos desempregados (em especial de longa duração) e dos jovens à procura do primeiro emprego;</li> <li>▪ Programas de apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego, nomeadamente através de microcrédito;</li> <li>▪ Sistemas de incentivos especificamente direcionados para microempresas que promovam a criação de emprego, em especial nos territórios da coesão, na linha do sucesso alcançado pela iniciativa SIALM;</li> <li>▪ Apoio à criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego, através da antecipação do pagamento total ou parcial, destas prestações;</li> <li>▪ Promoção do artesanato e dos ofícios tradicionais, através da integração profissional de desempregados, promovendo a criação do próprio emprego;</li> <li>▪ Incentivo ao empreendedorismo cooperativo;</li> <li>▪ Linha de crédito a organizações da economia</li> </ul>	Apoiar a criação do próprio posto de trabalho e de empresas, o empreendedorismo social e a economia social	Ter taxa de desemprego inferior a 70% da média nacional (em 2013, foi de 70%)	Taxa de Emprego 20-64: 75%

PI	8a			
Impacto	1º Nível	2º Nível	3º Nível	4º Nível/5º Nível
Objetivo/tipologia	Ações	Objetivo específico	Objetivo estratégico	PNR/ EE 2020
	social; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoio a iniciativas que trabalhem no domínio do combate às alterações climáticas (emprego verde).</li> </ul>			
<b>PO Alentejo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investimentos de pequena dimensão associado à criação de micro empresas, e PME, bem como de micro e PME já existentes e de projetos de empreendedorismo social apoiados na PI 8.3.</li> <li>▪ Iniciativas de empreendedorismo cooperativo;</li> <li>▪ Investimentos em infraestruturas e equipamentos para o apoio ao desenvolvimento de viveiros de pequena escala;</li> <li>▪ Investimentos em infraestruturas e equipamentos de Organizações da Economia Social.</li> </ul>	Incentivar a criação de emprego por conta própria e de empresas por desempregados e outras pessoas desfavorecidas ou inativas	Diminuir a taxa de desemprego, passando de 16% em 2012 para 10,0% em 2020.	
<b>PO Algarve</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivos ao investimento em infraestruturas e equipamentos de pequena dimensão associado à criação de microempresas e de empresas sociais;</li> <li>▪ Infraestruturas para apoio à incubação de iniciativas empresariais de pequena escala de natureza inovadora, incluindo as startup de base social e o Centro de Apoio à Criação de Empresas (CACE) para incubação de ideias de negócio, em linha com a RIS 3 Regional;</li> <li>▪ Microcrédito.</li> </ul>	Apoiar a criação do próprio posto de trabalho e de empresas, o empreendedorismo social e a economia social	Diminuir a taxa de desemprego para valor inferior a 85% da média nacional (indução de 10.500 empregos)	



## 6.3. ESTUDO DE CASO SOCIAL INVESTE

### Enquadramento

O Programa de Apoio à Economia Social (SOCIAL INVESTE), criado e regulamentado pelo anterior executivo governamental em 2011 através da Portaria 42/2011, de 19 de Janeiro, enquadra-se no PADES – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social, que estabeleceu, em 2010, “um conjunto articulado de medidas de estímulo ao desenvolvimento da economia social” (Resolução do Conselho de Ministros n.º16/2010, de 4 de março de 2010). Assente no reconhecimento do papel da economia social para o relançamento da economia nacional e para a criação de emprego, as políticas públicas apostaram no reforço da lógica de parceria entre o Estado e o setor social. Entre os quatro eixos de intervenção consagrados no PADES, constam dois orientados para o financiamento do setor social: o SOCIAL INVESTE a par do Programa Nacional de Microcrédito.

O SOCIAL INVESTE materializa a criação de uma linha de crédito bonificada e garantida específica para as entidades que integram o setor social. Constitui-se, assim, como a *primeira experiência em Portugal de iniciativa da política pública em matéria de financiamento reembolsável ao setor social*.

Apesar do SOCIAL INVESTE não estar orientado para a promoção da inovação social nos termos em que a mesma é consagrada no Portugal Inovação Social - programa enquadrador do Fundo para a Inovação Social em avaliação - e de não se conhecer até ao momento o regulamento específico do FIS de modo a compreender os pontos de contacto e afastamento entre ambas as iniciativas, este não deixa de ser um caso de estudo relevante pela *coincidência na modalidade de financiamento [Empréstimos Bonificados e Garantias] e pela proximidade no perfil de destinatários finais [Organizações da Economia Social em ambos os casos a que acresce Pequenas Empresas de Missão Social no caso do FIS]*.

### Nota metodológica

As fontes de informação e os métodos de recolha de informação mobilizados para a realização do estudo de caso assentaram no seguinte:

- Recolha de informação documental produzida no contexto do SOCIAL INVESTE, nomeadamente, legislação associada à criação do programa, regulamento do programa, relatórios de execução do programa e um artigo científico<sup>1</sup>.
- Recolha de informação estatística associada ao programa, proveniente do sistema de monitorização da implementação do programa.
- Realização de entrevistas à entidade gestora: SGPM, Sociedade de Investimentos SA; às entidades promotoras e executoras: CASES e IEFP; e a uma instituição de crédito aderentes (1 banco: Montepio Geral).

Estava igualmente prevista a realização de entrevistas a uma amostras de destinatárias finais, mas pelo facto da CASES ter alegado que as informações individuais dos utentes estavam protegidas por questões de sigilo não nos foi possível identificar as OES beneficiárias, ponto de partida essencial para a seleção e entrevista de uma amostra das mesmas.

O estudo de caso visou recolher contributos para seis questões de avaliação. A saber: a QA 1, 2, 3, 9, 11 e 13.

### Breve caracterização do SOCIAL INVESTE

#### Modalidade de financiamento:

Linha de crédito bonificada e garantida

#### Montante global:

12,5 milhões de euros

**Objetivos:**

- ↳ Investimento no reforço da atividade em áreas existentes ou em novas áreas de intervenção;
- ↳ Modernização dos serviços prestados às comunidades;
- ↳ Modernização da gestão e reforço da tesouraria.

**Aplicação Territorial:**

Operações realizadas em território continental por entidades da economia social sediadas em Portugal.

**Entidade gestora:**

SGPM, Sociedade de Investimento SA

**Entidades promotoras e executoras:**

CASES e IEFP

**Instituições de crédito aderentes:**

Bancos: Banco Comercial Português, Banco Espírito Santo SA, Caixa Económica Montepio Geral, Caixa Geral de Depósitos, Crédito Agrícola  
SGM: Norgarante, Garval, Lisgarante, Agrogarante

**Destinatários finais:**

Organizações da Economia Social: Instituições particulares de solidariedade social, Mutualidades, Misericórdias, Cooperativas, Associações de desenvolvimento local, Outras entidades da economia social sem fins lucrativos.

**Condições de acesso:**

1. Das entidades:
  - ↳ Encontrar-se legalmente constituída e registada;
  - ↳ Não ser detida em mais de 50% pelo Estado;
  - ↳ Dispor de licenciamento e outros requisitos legais para o exercício da atividade ou apresentar comprovativo de ter iniciado o respetivo processo;
  - ↳ Ter a situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social;
  - ↳ Não ter registo de incidentes no sistema bancário, no sistema de garantia mútua ou na Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal, salvo justificação aceite pela entidade bancária e pela sociedade de garantia mútua;
  - ↳ Dispor de contabilidade organizada, desde que legalmente exigido;
  - ↳ Dispor de declaração de atestado da qualidade de destinatária ou, no caso das cooperativas, dispor de credencial, emitida pela CASES
2. Do projeto:
  - ↳ Sejam economicamente viáveis;
  - ↳ Que visem os objetivos da linha, nomeadamente, o investimento novo em ativos fixos corpóreos ou incorpóreos ou o reforço do fundo de maneiio ou dos capitais permanentes;
  - ↳ Desde que da aplicação das mesmas resulte a criação líquida de postos de trabalho na entidade.

**Despesas elegíveis:**

- ↳ São elegíveis as despesas diretamente relacionadas com a realização das operações realizadas no âmbito das atividades desenvolvidas de acordo com os objetivos, suportadas por documentos contabilísticos que respeitem a legislação comunitária e nacional em vigor;
- ↳ As despesas relativas à elaboração do plano de negócio e ao processo de candidatura ao crédito são elegíveis até ao limite de 15% do montante elegível, não podendo ser superior a 1,5 vezes do montante do indexante dos apoios sociais (IAS);

- ↳ As despesas são calculadas a preços correntes, deduzindo-se o imposto sobre o valor acrescentado, sempre que a entidade seja sujeito passivo do mesmo e possa proceder à respetiva dedução.

#### Condições gerais da linha de crédito:

Eixo I – Investimento no reforço da atividade em áreas existentes ou em novas áreas de intervenção e Modernização dos serviços prestados às comunidades

Eixo II – Modernização da Gestão e Reforço da Tesouraria

Características	Linha de Crédito SOCIAL INVESTE	
	Eixo I	Eixo II
Montante Global	Até 12,5 milhões de euros	
Enquadramento das operações	Investimento + Modernização dos Serviços $\geq$ 50% do investimento	Modernização da gestão e reforço da tesouraria $\geq$ 50%
Montante Máximo de financiamento por Entidade	Até 100.000,00 € Tendo como limite 95% do montante do projeto	Até 75.000,00 € Tendo como limite 95% do montante do projeto
Bonificação da taxa de juro e da comissão de garantia	Taxa juro: 1,75% Comissão garantia: integral	Taxa juro: 1,85% Comissão garantia: integral
Taxa de juros a cargo da entidade beneficiária	Euribor 3M + 2%, durante os 3 primeiros anos, sendo nos últimos 4 anos integralmente suportada pela entidade	Euribor 3M + 2%, durante os 3 primeiros anos, sendo nos últimos 2 anos integralmente suportada pela entidade
Desembolso	Realizado em 2 tranches de 50%, a 1ª com assinatura do contrato de financiamento e 2ª no prazo máximo de 6 meses	Realizado integralmente com a assinatura do contrato de financiamento
Prazo de Execução da Operação	Até 6 meses após o desembolso da 2ª tranche (*)	Até 3 meses após o desembolso (*)
Prazo de elegibilidade da Operação	7 anos	5 anos
Período de Carência	Carência de Capital 8 trimestres	Carência de Capital 4 trimestres
Amortização de Capital	Em prestações constantes, trimestrais e postecipadas	
Garantia Mútua	80% do capital em dívida	75% do capital em dívida
(*) Em casos excecionais, poderá ser estabelecido no contrato de crédito um prazo superior até ao limite de 12 meses (Eixo 1) e 6 meses (Eixo 2).		

#### Execução

A execução do SOCIAL INVESTE teve início em maio de 2013. Durante o primeiro ano de execução foram concedidos 14 empréstimos aprovados no montante de 1,2 milhões de euros, de acordo com o Relatório e Contas 2013 da SPGM.

Segundo os dados da CASES disponibilizados em sede de entrevista a 05.12.2014, tinha sido contratado um montante de 2.224.802 € até esse momento.

As instituições de crédito protocoladas e com execução de empréstimo são as seguintes:

- Millennium BCP
- Caixa Geral de Depósitos
- Novo Banco
- Montepio Geral
- Caixa de Crédito Agrícola

QA	Domínio	Indicadores	Resultado do indicador	Análise síntese
QA1	Adesão das organizações ao SOCIAL INVESTE	Montante total de crédito contratado / dotação total da linha de crédito * 100	(2.224.802€ / 12.500.000€ * 100 =) <b>17,8%</b>	<p>O Social Investe tem tido pouca procura face ao montante disponível para execução.</p> <p>A partir dos resultados das entrevistas realizadas podemos apontar os seguintes fatores explicativos:</p> <p>i) Estratégia de comunicação e divulgação da linha de crédito foi pouco eficaz. Note-se que, noutras experiências, por exemplo, aquando da celebração do protocolo de constituição de uma linha de crédito de apoio à economia social entre a CNIS, a União das Misericórdias, a União das Mutualidades, ISS e o Montepio Geral, a iniciativa de divulgação situou-se nas uniões e confederação que são intermediários com um canal de comunicação mais direto junto das OES suas associadas, comparativamente com a CASES que está numa linha de intermediação mais distante e que por essa razão necessitaria de conceber e implementar uma estratégia de comunicação e divulgação mais ambiciosa bem como ter atribuído um papel mais ativo nesta matéria.</p> <p>ii) Um problema de pricing. Embora a SPGM não tenha revelado esta perceção, a entrevista com a banca foi clara e permitiu aferir que, sendo as condições do SOCIAL INVESTE estanques e como os indexantes das taxas de juro baixaram desde o início de funcionamento da linha de crédito, isso foi tornando as linhas de crédito normais dos bancos mais interessantes comparativamente com a disponibilizada pelo SOCIAL INVESTE. Especificando, quando a linha começou a ser operacionalizada em maio de 2013, os spreads praticados pela banca para empréstimos a OES rondava os 5% a 6%, enquanto o SOCIAL INVESTE tem nas suas condições globais</p>
		Número total de OES que solicitaram acreditação à CASES para poderem aceder ao SOCIAL INVESTE	<b>84</b>	
		Montante total de crédito solicitado / dotação total da linha de crédito * 100	n.d.	
		Razões da adesão e não adesão à linha de crédito por parte das organizações	n.d.	

QA	Domínio	Indicadores	Resultado do indicador	Análise síntese
				<p><i>estipulado 3,75% de spread para o eixo 1 e 3,85% de spread para o eixo 2. As condições do Social Investe estão "trancadas" e atualmente as condições oferecidas pela banca são próximas das da linha, conseguindo ser em alguns casos ligeiramente melhores - quando as condições de risco do empréstimo são menores conseguem oferecer, por exemplo, 3%, 3,5% de spread - mesmo em operações com prazos e montantes superiores ao permitido no SOCIAL INVESTE. Para instituições pequenas, que oferecem maiores riscos, etc., o SOCIAL INVESTE continua a ter condições competitivas (embora com um diferencial muito menor face ao existente no momento de arranque da linha).</i></p> <p><i>iii) Demora no processo de aprovação das candidaturas face a outras linhas de financiamento. Existem tempos médios de aprovação definidos para a SPGM (5 dias úteis) e para as SGM (10 dias úteis). Para a banca não existe prazos definidos. Segundo indicação da banca entre a entrada do pedido e a contratação decorrem em média 6 meses, mas sobretudo pela SPGM ultrapassa os prazos médios estipulados.</i></p> <p><i>iv) Nível de resistência latente por parte das OES a este instrumento de financiamento. Com um forte histórico de utilização de fontes de financiamento a fundo perdido e com necessidades de financiamento que em alguns casos tocam os problemas de sustentabilidade, as OES auscultadas, em geral, mostram-se pouco recetivas à utilização deste IF.</i></p> <p><i>v) Fragilidade do corpo técnico e dirigente das OES na conceção de projetos de investimento social. Um dos handicaps apontados em sede de entrevistas foi a falta de dinamismo na elaboração de candidaturas ao eixo 1, em</i></p>

QA	Domínio	Indicadores	Resultado do indicador	Análise síntese
				<i>parte justificada pela dificuldade de conceber o projeto de investimento.</i>
	Representatividade do financiamento do SOCIAL INVESTE no financiamento da organização	<i>Distribuição percentual das fontes de financiamento da organização durante o ano do financiamento da linha de crédito</i>	<i>n.d.</i>	-
QA2	Gap de viabilidade	<i>Número de OES que submeteram pedido de financiamento à SPGM / Número de OES acreditadas pelas CASES para esse fim * 100</i>	<i>(59 / 84 * 100 =) <b>70%</b></i>	<i>Das 84 OES que se acreditaram junto da CASES para puderem aceder ao SOCIAL INVESTE apenas 19, ou seja, menos de ¼ celebrou um contrato de crédito com uma instituição financeira. O diferencial de ¾ ocorreu devido a um Gap de viabilidade detetado pelas entidades envolvidas nesse processo de apreciação (banca, SGM e SPGM). Uma das fragilidades detetadas na programação do SOCIAL INVESTE prende-se com o fato do programa apenas prever a análise da viabilidade financeira dos projetos, desvalorizando a análise do retorno/impacto social dos mesmos. A isto acresce o facto de no que se refere às intervenções apoiadas no âmbito do eixo I (investimento e modernização dos serviços) os procedimentos implementados na análise da viabilidade financeira terem, de certa forma, desconsiderado o contexto das OES que é diferente do do tecido empresarial, por exemplo, a solicitação de garantias pessoais aos dirigentes (voluntários e temporários) por contraponto com a solicitação de avais pessoais aos empresários.</i>
		<i>Número de OES com projetos aprovados pela SPGM / Número de OES que submeteram pedido de financiamento à SPGM * 100</i>	<i>(28 / 59 * 100 =) <b>47,5%</b></i>	
		<i>Número de OES que celebraram contratos / Número de OES com projetos aprovados pela SPGM * 100</i>	<i>(19 / 28 * 100 =) <b>67,9%</b></i>	
	Necessidades de financiamento das organizações	<i>Tipologia de necessidades de financiamento das organizações</i>	<i>n.d.</i>	<i>Na perspetiva da banca, as OES com necessidades de financiamento encontram de certa forma resposta na oferta de crédito da banca, neste programa (SOCIAL INVESTE) – em complemento aos instrumentos a fundo perdido - e noutras linhas de crédito alternativas que a banca oferece para outros montantes e durações. Os casos que fogem a esta regra, são aqueles em que a sustentabilidade da OES</i>
<i>Montante estimado das necessidades de financiamento/investimento para dar resposta às</i>		<i>n.d.</i>		

QA	Domínio	Indicadores	Resultado do indicador	Análise síntese
		<i>necessidades locais por área de intervenção</i>		<i>está fortemente em causa e nesse contexto a OES que se encontre nessa situação precisa de mais do que um IF ao seu dispor, necessita de um modelo de reestruturação e capacitação organizacional.</i>
QA3	Análise comparativa do SOCIAL INVESTE	<p><i>Pontos fortes e pontos fracos da linha de crédito face a outras fontes de financiamento existentes na perspetiva dos diferentes atores</i></p> <p><i>Vantagens e desvantagens da linha de crédito face ao FIS na perspetiva dos diferentes atores</i></p>	<p><i>Na perspetiva da banca dado que as condições associadas ao SOCIAL INVESTE são estanques e como as condições de mercado (pricing) evoluíram favoravelmente a favor dos beneficiários de crédito, para as OES que possuem menores ricos as condições do SOCIAL INVESTE são pouco interessantes. Para investimentos sociais superiores a 100.000 euros as OES também terão de optar por uma linha de financiamento diferente do SOCIAL INVESTE. No entanto, para OES de menor dimensão, menos estruturadas, etc. ou seja de maior risco, o SOCIAL INVESTE continua a constituir-se como uma opção interessante. Para outros IF como por exemplo, os Social Bonds, de acordo com a banca por um lado os investidores nacionais ainda não possuem cultura de investimento desta natureza, por outro lado, as OES nacionais não possuem uma robustez nem uma cultura de prestação de contas de resultados sociais idênticas à das OES dos mercados onde este IF se tem implantado (por exemplo, Reino Unido, Canadá).</i></p> <p><i>De acordo com a banca, o FIS poderá trazer muito valor acrescentado se se orientar para dar respostas em áreas / entidades / objetivos específicas cujo espaço não esteja preenchido pelos instrumentos a fundo perdido do Portugal 2020. Será necessário que se venham a estabilizar o tipo de IF que o FIS mobilizará, e no caso do crédito bonificado e garantias perceber as condições que lhes estarão associadas para se poder fazer uma análise comparativa entre o SOCIAL INVESTE e este de modo a apurar as vantagens e desvantagens.</i></p>	
QA7	Efeito alavancagem	<i>Montante de investimento com capitais próprios / Montante de crédito concedido</i>	<p><i>(3.000.204 € / 2.174.802 € =)</i> <b>1,38<sup>38</sup></b></p>	<p><i>Cada euro de crédito concedido alavancou mais de um euro (1,38 euros) de investimento com capitais próprios por parte da OES.</i></p> <p><i>Este efeito resulta predominantemente dos créditos concedidos no eixo 1 do programa em que o efeito alavancagem é de <b>2,04</b> euros por contraposição com 0,66 euros registados no eixo 2.</i></p>

<sup>38</sup> Calculado a partir de dados disponibilizados pela SPGM em sede de entrevista realizada a 20.01.2015.

QA	Domínio	Indicadores	Resultado do indicador	Análise síntese
QA9	Lições adquiridas com a implementação do SOCIAL INVESTE	Fatores de sucesso e de estrangulamento na implementação do SOCIAL INVESTE	<p><i>Em geral, a implementação do SOCIAL INVESTE não é reconhecido como um caso de sucesso. Por essa razão, é natural que tenham sido sistematizados os fatores de estrangulamento que citamos abaixo e que podem ser analisados com maior detalhe nos pontos anteriores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégia de comunicação e divulgação da linha de crédito foi pouco eficaz;</li> <li>- Um problema de pricing;</li> <li>- Demora no processo de aprovação das candidaturas face a outras linhas de financiamento;</li> <li>- Nível de resistência latente por parte das OES a este instrumento de financiamento,</li> <li>- Fragilidade do corpo técnico e dirigente das OES na conceção de projetos de investimento social;</li> <li>- Desvalorização da análise do retorno/impacto social dos projetos a par da análise de viabilidade financeira.</li> </ul>	
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação do SOCIAL INVESTE	Não foram identificadas medidas que tenham sido tomadas com vista à correção dos fatores de estrangulamento sistematizados.	
QA11	Estratégia de investimento	Número de estudo de suporte à criação do SOCIAL INVESTE	Não foram identificados estudos de suporte à preparação do SOCIAL INVESTE, mas no âmbito deste estudo de caso não foram consagradas entrevistas aos decisores políticos associados à conceção da medida que permitissem esclarecer esta dimensão.	
		Aspetos menos claros do regulamento do SOCIAL INVESTE na perspetiva dos diferentes atores	Não foram apontados aspetos menos claros do regulamento.	
		Dimensões de autonomia na implementação do SOCIAL INVESTE por parte dos diferentes atores	<p>As condições de concessão de crédito são fixas, pelo que não se têm vindo a ajustar às alterações das condições de mercado.</p> <p>A autonomia dos atores face ao estipulado em regulamento está reservada à análise de viabilidade dos projetos. Porém, o resultado final resulta da interceção da apreciação de 3 atores: banca, SGM e SPGM.</p>	
		Grau de satisfação dos diferentes atores com a autonomia na implementação do SOCIAL INVESTE	n.d.	

QA	Domínio	Indicadores	Resultado do indicador	Análise síntese
		<i>Tipo de critérios e procedimentos definidos para regular eventuais ajustamentos necessários</i>	<i>n.d.</i>	
QA13	Modelo de governação	<i>Grau de clareza do quadro de regulação do SOCIAL INVESTE no que se refere à governação</i>	<p><i>Dois dos aspetos de governação que se evidenciaram como menos claros foram:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>- Divulgação do programa: De quem é a responsabilidade de divulgação do programa junto das OES? Quem estaria em melhores condições para divulgar este IF? Quem conduziu essa tarefa? De facto, não parece ter sido suficientemente acautelada esta dimensão, o que teve repercussões na adesão por parte das entidades.</i></li> <li><i>- Monitorização do programa: Quem centraliza a informação de execução e os resultados do programa? Quais os indicadores e com que regularidade deve ser reportada informação útil e por quem a essa entidade? Como deverá ser prestado o feedback e com que regularidade? Este função de gestão parece não estar clara de tal como que no âmbito do presente estudo de avaliação não foi possível obter dados de caracterização dos projetos apoiados, das entidades apoiadas, dos resultados obtidos com os financiamento contratado, entre outros aspetos.</i></li> </ul>	
		<i>Aspetos de estrangulamento no circuito de decisão do pedido de financiamento</i>	<p><i>Um dos aspetos de estrangulamento do processo de decisão identificado pela banca prende-se com a demora na apreciação dos projetos, que ultrapassa largamente os prazos definidos no regulamento. A SPGM considera que não existem estrangulamentos no circuito de decisão.</i></p>	

## 6.4. BENCHMARKING

### Enquadramento

O exercício de *benchmarking* é uma forma de aprender com outras experiências internacionais e nacionais, de modo a incrementar o potencial de eficácia e a eficiência dos IF em avaliação. A presente análise é canalizada para produzir conhecimento relativamente: (i) à tipologia de IF abrangidos pelo estudo que terão de ser criados e acerca dos quais a experiência nacional é frugal, nomeadamente no que se refere à constituição de um Fundo para a Inovação Social; (ii) ao modelo de gestão a assumir pelo Fundo para a Inovação Social e (iii) a casos de sucesso de iniciativas nacionais de Inovação Social dinamizadas por agentes e atores que operam na economia social a quem não é atribuído um estatuto de agentes nesta área de atuação.

### Nota Metodológica

#### Esquema de abordagem

O esquema seguinte pretende clarificar a abordagem que a equipa de avaliação desenvolveu no exercício de *benchmarking*. A abordagem apresenta três níveis de desenvolvimento:

(i) análise ao contexto onde se inserem os instrumentos financeiros/iniciativas, em torno da temática da inovação social;

(ii) caracterização do instrumento financeiro/projeto considerando a programação, a operacionalização e os resultados obtidos por estes instrumentos/projetos;

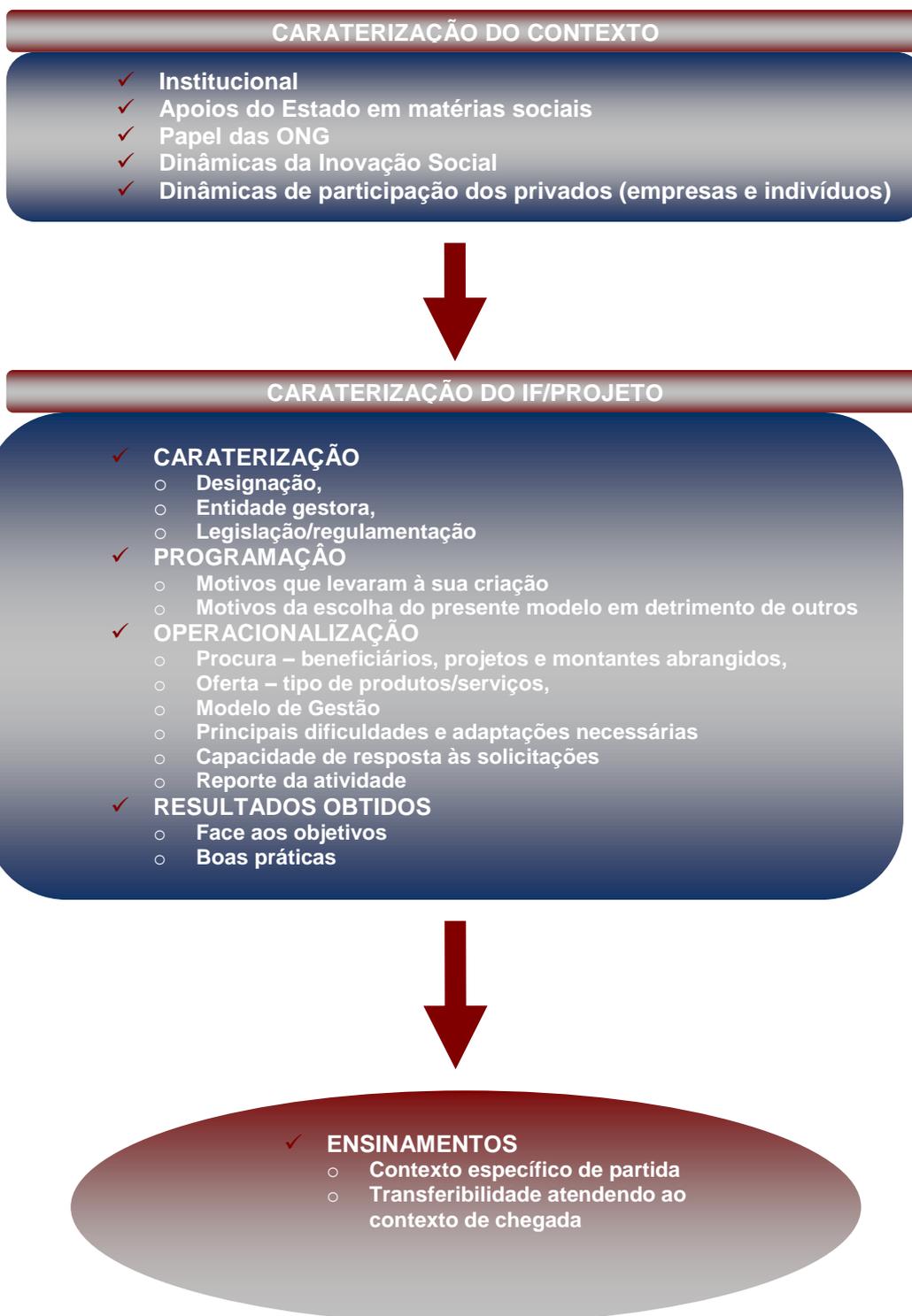
(iii) ensinamentos passíveis de retirar da análise do contexto e do próprio instrumento financeiro/projeto.

#### Fontes de informação

As fontes de informação e os métodos de recolha de informação definidos para a realização do estudo de *benchmarking* assentam no seguinte:

- Recolha de informação documental produzida no contexto dos instrumentos financeiros/projetos considerados, nomeadamente, legislação associada à criação do instrumento financeiro, regulamentos, outros documentos associados à programação, relatórios de execução, artigos científicos, estudos e análises internas e externas associadas aos instrumentos
- No caso *Student Loans Company* foram tido em considerados dados estatísticos produzidos e divulgados pela própria organização, que permitem verificar a evolução do instrumento financeiro
- Recolha de informação por envio do guião de entrevista para a KfW, no entanto à data a equipa de avaliação não obteve resposta.

O exercício de *benchmarking* procurou contribuir para a resposta às questões: Q3, Q9, Q11, Q14 e Q16.



## Ficha de caracterização das práticas seleccionadas

<b>Caraterização geral do instrumento</b>	<b>Designação</b>	Big Society Capital (BSC)
	<b>Entidade gestora</b>	Big Society Capital Ltd
	<b>Legislação</b>	Comissão Europeia C(2011)9341 final - State Aid n° SA.33683 (2011/N) – United Kingdom – Big Society Capital
<b>Principais características do contexto</b>	<p>O setor social é o mais desenvolvido da Europa em termos de números, escala e alcance dos atores envolvidos. Ainda que se encontre num estado ainda embrionário apresenta sinais positivos – mais investidores e grande experimentação relativamente a diferentes tipos de instrumentos financeiros. O setor é composto por um leque alargado de organizações, que apresentam formas legais muito diversificadas (organizações comunitárias e de voluntários, instituições de caridade, empreendedores e empresas sociais, cooperativas e mutualidades). A grande maioria das organizações é pequena e local. Segundo dados de diferentes estudos, existem cerca de 600.000 organizações comunitárias, 171.000 instituições de caridade e 62.000 empreendedores sociais. Cerca de 53% das organizações são micro e com recursos menores que £10.000; 32% são pequenas com recursos até £100.000; 12,5% têm dimensão média e recursos entre os £100.000 e £1m; 2,4% são grandes com recursos entre £1m e £10m. Por último, 0,25% das organizações são as principais com recursos a partir de £10m, estas detêm 44% dos recursos totais.</p> <p>As organizações da economia social enfrentam muitos desafios no acesso a subsídios/donativos ou investimentos comerciais. As organizações têm dificuldades em manter reservas de capital, pois apresentam dificuldades de <i>cashflow</i> e de investimento para o seu crescimento e desenvolvimento. O mercado do investimento social quer preencher o <i>gap</i> entre os tradicionais apoios a fundo perdido e o financiamento.</p> <p>Existe um leque de fundos, instrumentos, intermediários e organizações que trabalham com diversas organizações de missão social e que esperam obter retorno financeiro e social. Nas 2 últimas décadas houve alterações significativas, uma passagem de subsídios para contratos de prestação serviços para organizações, especialmente negócios sociais e grandes instituições de caridade. O fundo do Estado para o setor voluntário passou de £8,4 bn em 2000/01 para £12 bn em 2006/07, £4,2 bn do fundo foi atribuído em subsídios em 2006/07 valor abaixo dos £4,6 bn de 2000/01.</p> <p>Com a crise económica, a economia social entrou num período de incerteza, o orçamento das OES foi cortado mais de 1/3, uma em cada 10 estiveram em risco de fechar e 2/3 cortaram serviços de <i>front office</i> e ¼ estão a realizar cortes de pessoal. Os investidores estão mais avessos ao risco, o que não é bom para o desenvolvimento de um mercado de investimento social, cujos retornos financeiros são já baixos. Contudo, o setor corporativo tem sido resiliente e mais interessado em bancos éticos e sociais. O governo desempenha um papel importante na inovação social, mas muito difícil de quantificar. Os seus recursos são aplicados quer na concessão de fundos, quer no apoio a bens/serviços. É também o ator central no desenvolvimento de um mercado de inovação social. O governo desempenha um papel importante na inovação social mas muito difícil de quantificar. Os seus recursos são aplicados quer na concessão de fundos, quer no apoio a bens/serviços. É também o ator central no desenvolvimento de um mercado de inovação social.</p> <p>Em primeiro lugar, por ter desenvolvido a primeira <i>task force</i> em 2000 mas também porque estabeleceu um leque de organizações com um papel importante no financiamento a organizações de missão social. O governo central foi o principal financiador das causas sociais em 2010/11 – 50 a 60% do total. 14% das organizações do 3º setor (23.000) tem como principal fonte de financiamento o Estado e 6% (10.500) do setor voluntário recebeu a maioria dos seus recursos através de contratos do Estado e cerca de 5.900 de donativos. A proporção de recursos do Estado em 2009/10 por tamanho da organização do setor voluntário foi: micro – 5%, pequeno – 21%, médio – 35%, grande – 38% e maior – 41%. Verifica-se quanto maior a organização mais dependente está do Estado.</p> <p>Em termos de mercado de investimento social, a dependência de fundos públicos é bastante com 50-60% dos fundos de investimento social de uma bolsa pública. Relativamente aos recursos por contratos, o setor voluntário recebeu £10,9 bn em 2009/10, um aumento de £6,7 bn em 10 anos. De acordo com o inquérito do <i>State of Social Enterprise</i> de 2011, 50% dos negócios sociais realizaram trocas com o setor público. Relativamente aos donativos, 38% dos negócios sociais recebeu donativos ou fundos do setor público. Os donativos das fontes estatais valia £2,9 bn do setor voluntário 2009/10, tendo crescido £0,2</p>	

	<p>bn face ao ano anterior.</p> <p>O Estado também disponibiliza capital criando fundos intermediários com o <i>Futurebuilders and SEIF</i> – estima-se que mais de £350 m foi investido em fundo geridos pela SIB (de 2008 a 2011). O governo britânico distribui ainda o montante da lotaria por 13 organismos semi-privados, sendo a mais relevante para a inovação social a <i>BIG (Big Lottery Fund)</i>.</p> <p>Existem outros atores importantes no financiamento de iniciativas de empreendedorismo e inovação social: (i) bancos sociais que em 2010/11 representaram 25-30% do investimento realizado para empréstimos entre os £50.000 e os £400.000, (ii) bancos comerciais, ainda que muitas organizações tenham dificuldade em aceder-lhes têm-se tornado mais sensíveis ao setor social (ex: Projeto Merlin); (iii) as empresas por via de donativos e prémios representam já 5% dos recursos totais; (iv) fundos de investimento socialmente responsáveis, (v) as fundações, (vi) investidores de impacto, (vi) investidores de capital de risco, (vii) <i>business angels</i>, (viii) intermediários.</p>
<p><b>Programação</b></p>	<p>O mercado de investimento social encontrava-se numa fase embrionária de desenvolvimento e o financiamento do Estado apresentava tendência decrescente. Assim, começaram a surgir organizações mais orientadas para o mercado e verificou-se um crescimento do empreendedorismo social. As organizações começam a deixar o setor público para se tornarem independentes e o setor privado começa a colocar no mercado empresas sociais para maximizar o seu impacto social. Assistia-se a uma passagem de um modelo baseado em donativos e subsídios para um modelo baseado em soluções mais sustentáveis para financiar os custos, crescer e investir na capacidade de geração de rendimentos futuros.</p> <p>Simultaneamente, verificava-se que as OES tinham dificuldade em responder à procura dos seus produtos/serviços devido a: (i) dificuldade de acesso a capital, (ii) dificuldade de gerar lucro, (iii) donativos do Estado a curto prazo, (iii) apoios das fundações e <i>trusts</i> com tendência decrescente, (iv) dificuldade em gerar capital reembolsável devido ao elevado risco dos seus negócios.</p> <p>O mercado de investimento social no Reino Unido cresceu como resposta às necessidades de capital. A política governamental influenciou o seu desenvolvimento, particularmente em termos do aumento da oferta de capital, nomeadamente através do aumento de bancos especializados no setor social e da desenvolvimento de intermediários financeiros de investimento social, que realizam a ponte entre os interessados em investir em impacto social e as organizações que necessitam de capital para se desenvolver.</p> <p>Contudo, verificavam-se falhas de financiamento do setor social ao nível do fundo de manuseio, capital para o desenvolvimento, aquisição de ativos fixos para a prestação de serviços e reservas para se protegerem de contratempos. A injeção apropriada de capital p no mercado de investimento social permitiria o seu crescimento, escalabilidade e sustentabilidade, o que permitiria dar o financiamento adequado às necessidades do setor, permitindo gerar impacto positivo na sociedade e ambiente.</p> <p>O primeiro impulso ao desenvolvimento do mercado de impacto social deu-se no ano 2000 através da criação de uma <i>taskforce</i> para o investimento social, organismo independente criado pelo <i>HM Treasury</i>, que se tornou um importante catalizador para juntar os <i>stakeholders</i> relevantes para a realização de recomendações. Os resultados desta iniciativa permitiram aos decisores políticos ter uma agenda para a implementação destas recomendações num período de 10 anos. Assim, foram surgindo diversas iniciativas que permitiram uma evolução do ecossistema de impacto e investimento social. Em 2001, foi criada a <i>UnLtd</i>, uma organização sem fins lucrativos, que atribui subsídios e investimentos <i>equity</i> para facilitar o crescimento de empreendedores sociais. Já em 2002, surgiu a <i>Bridges Ventures</i>, um fundo de risco de desenvolvimento da comunidade, que veio demonstrar como um instrumento dirigido para o impacto pode ser utilizado para atingir impacto social com um retorno compreendido e suportado pelos investidores. Nesse mesmo ano, surgem incentivos fiscais para investimentos em <i>Community Development Finance Institutions (CDFIs)</i> - <i>Community Investment Tax Relief</i>, surge o <i>Charity Bank</i> que realiza empréstimos flexíveis às instituições de caridade, organizações comunitárias e empreendedores sociais, de acordo com as suas necessidades e a <i>Community Development Finance Association</i> que veio coordenar o setor das CDFIs. Posteriormente, em 2004 aparece o primeiro fundo do Governo que visou fortalecer o papel do setor social na prestação de serviços públicos (<i>Futurebuilders</i>) e a <i>Community Interest Company</i> que criou uma forma legal específica para empreendedores sociais e mutualidades. Em 2007, surge o <i>Social Finance</i> como intermediário que veio colmatar o gap existente entre os investidores e potenciais beneficiários, trabalhando diretamente com eles. Foi particularmente instrumental com o governo, quer na sua capacitação, quer das autoridades locais no desenvolvimento</p>

	<p>de oportunidades para as <i>Social Impact Bonds</i>, cuja primeira acabaria por surgir no ano 2010 (Peterborough SIB).</p> <p>O <i>Dormant Bank &amp; Building Society Accounts Act/Commission on Unclaimed Assets</i> (2008) introduziu uma nova fonte de capital para o mercado de investimento social. Esta lei permite que as verbas angariadas viessem a ser utilizadas na criação de um “investidor social grossista”, o que acabou por levar à criação do <i>Big Society Capital</i>, em 2012. Ainda em 2011 é anunciado o <i>Department for Work and Pensions Innovation Fund</i>, que visou apoiar e testar o pagamento de acordo com os resultados obtidos programas que apoiassem a educação e formação de jovens a partir dos 14 anos e permitiu as seguintes aprendizagens: (i) importância da preparação do mercado antes do lançamento de novos instrumentos, (ii) assegurar que os projetos têm tamanho e escala suficiente que permita a sua avaliação, (iii) a importância da flexibilização de processos de colocação e contratuais, a importância de conceder tempo suficiente para a criação de parcerias.</p> <p>Neste contexto, surge então o <i>Big Society Capital</i> para ajudar as OES a aumentarem o seu impacto social, melhorando o seu acesso a soluções de financiamento acessíveis e apropriadas e como uma oportunidade para assegurar que a avaliação da performance e do impacto social será uma boa prática. O BSC atua numa lógica grossista financiamento intermediários financeiros de investimento social (SIFIs), gerando desta forma efeitos multiplicadores e a alavacagem de investimentos.</p>	
<p><b>Operacionalização</b></p>	<p><b>Oferta</b></p>	<p>O BSC foca-se nas seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Capitalização e reforço do balanço financeiro – injeção de capital para criar SIFIs maiores e mais fortes capazes de gerar fluxos de capital nas OES;</li> <li>(ii) Capital de risco e <i>working capital</i> – investimento no desenvolvimento de novos produtos financeiros e fundos que as OES acede ao capital de risco;</li> <li>(iii) Crescimento sustentável e organizacional – capital de médio e longo prazo para que as SIFIs consigam atingir escala e sustentabilidade e, por isso aumentar o volume de financiamento oferecido;</li> <li>(iv) Mecanismos e infraestruturas de mercado – apoio ao desenvolvimento de infraestruturas de mercado atuando como primeiro investidor e entidade emissora de garantias.</li> <li>(v) Aconselhamento, capacitação, competências e conhecimento – <i>equity</i> ou empréstimos de investimento para o desenvolvimento de SIFIs e assessoria financeira e de serviços financeiros corporativos para o desenvolvimento de competências e capacitação.</li> </ul> <p>O BSC embora não invista diretamente nas OES pretende atuar sobre as seguintes áreas: crianças e famílias, regeneração das comunidades, deficientes, educação, emprego, exclusão financeira, saúde e cuidados sociais, sem abrigo, infraestruturas sociais, saúde mental e jovens e crianças.</p>
	<p><b>Procura</b></p>	<p>Dados de dezembro de 2013:</p> <p>Os investimentos realizados dividem-se em: 54% fundos gerais, 30% fundos especializados, 10% bancos sociais, 4% intermediários operativos e 2% títulos de impacto social.</p> <p>Estes investimentos foram realizados através dos seguintes gestores: <i>Apposite Capital, Social Finance, Social and Sustainable Capital, DERiC CIC, North East Social Investment Company CIC, Bridges Ventures, Sarasin &amp; Partners, Social Investment Scotland, Local Partnerships, FSE SAI Limited, 3SC, Resonance Limited, Pure Leapfrog, FSE Fund Managers, NESTA, Tríodos Bank, Impetus – PEF, Big Issue Invest, Shaftesbury Partnership, LGT Venture,...</i></p> <p>Número de instituições de caridade e empreendedores sociais beneficiários dos investimentos BSC: 57</p> <p>Montante de investimento social autorizado - £149,1m</p>

		Montante de investimento social contratado – £48,1m Matching financeiro para os investimentos contratados – £55,5m (116%)
	<b>Modelo de Gestão</b>	<p>Constituído por três entidades:</p> <p><i>Big Society Trust</i> – holding e accionista maioritário, visa garantir que o BSC se mantém fiel aos seus princípios. Não tem um papel ativo na gestão. Detém 60% das ações, que lhe conferem direito de voto de 80%.</p> <p><i>Big Society Capital Ltd</i> – modelo de financiamento grossista que financia intermediários financeiros de investimentos sociais.</p> <p><i>Big Society Foundation</i> – recebe os donativos da ação do BSC e apoia programas de capacitação de organizações e empreendedores sociais.</p> <p>A gestão do BSC conta com um <i>Advisory Board</i>, que é composto por representantes de diversos setores com experiência relevante no mercado de investimento social.</p> <p>O BSC é composto pelos seguintes Comitês:</p> <p>Comité Executivo – gestão, implementação e monitorização das atividades;</p> <p>Comité de Nomeações e Remunerações – desenha e implementa a política de remunerações, de acordo com os princípios do <i>Corporate Governance</i> e nomeia os órgãos diretivos.</p> <p>Comité de Investimento – gere o portfolio de investimento, todas as operações são submetidas a aprovação a este Comité.</p> <p>Comité de Auditoria e <i>Compliance</i> – responde aos requisitos do mercado e sua regulamentação e implementa processos internos de gestão.</p> <p>Os bancos Merlin (Barclays, HSBC, Lloyds e RBS) detém 40% das ações do BSC embora com direito de voto de apenas 20%.</p>
	<b>Principais dificuldades e adaptações</b>	<p>A procura de financiamento das OES aos intermediários foi mais lenta que o esperado e a sua maioria centrou-se em pequenos empréstimos sem garantias, por isso o BSC aumentou o envolvimento direto no setor através da contratação da uma <i>CFO of Scope</i> para liderar os esforços</p> <p>Dificuldade para os gestores de fundos angariarem fundos juntamente com os compromissos a responder, o que atrasa a angariação de capital inicial de diversos fundos e, por sua vez, das instituições de caridade e empresas sociais. Assim, contrataram um elemento do Barclays para liderar os esforços das principais instituições financeiras e trabalhar diretamente com os intermediários para identificar e aceder a pools de capital social</p>
	<b>Resposta às solicitações</b>	Não existe informação relativamente a propostas não aprovadas face às aprovadas e contratadas.
	<b>Reporte de atividades</b>	Publicação dos relatórios anuais de atividades, da constituição dos investimentos realizados, dos critérios de decisão de investimento e dos impactos sociais alcançados.
<b>Resultados obtidos</b>	<b>Face aos objetivos</b>	O BSC tinha como objetivo contratualizar entre £75 a £100 m durante o ano de 2013 e terminaram o ano com £93m de novos contratos num total de cerca de £150m.
	<b>Boas práticas</b>	<p>Publicação de pesquisas realizadas – <i>Social Investment in Education</i> (Young Foundation); <i>Growing the Social Investment Market: The Landscape and Economic Impact</i> (ICF GHK)</p> <p>Lançamento do <i>Social Investment Research Council</i> (outubro 2013) – composto pelo <i>Big Lottery Fund</i>, <i>Cabinet Office</i>, <i>Citi</i> and <i>City of London</i> – para encentrar o mercado de investimento social através da divulgação de práticas assinaláveis para os</p>

		<p>investidores e organizações e como <i>hub</i> de pesquisa em investimento social. As primeiras pesquisas visam: a identificação de novas fontes de financiamento do investimento social, melhoria das infraestruturas para dar um valor ao investimento social e o mapeamento do cenário de promoções financeiras.</p> <p>Publicação do compêndio de Investimento Social – visão “<i>bird’s-eye</i>” do mercado de investimento em 4 áreas distintas: produtos/intermediação, procura, oferta e ambiente envolvente.</p> <p>Compreender o negócio social – trabalho realizado com a UnLtd para compreender melhor que o faz de um negócio social e as diferenças dos diferentes tipos de negócios sociais.</p> <p>Desenvolvimento de uma abordagem partilhada para a medição do impacto social – para ajudar os gestores de fundos e as OES a melhorar os seus serviços e a comparar as realizações em organizações similares.</p> <p>Apoio no desenvolvimento da agenda política para o investimento social</p> <p>Partilha de experiências</p>
<p><b>Ensinamentos</b></p>	<p><b>Do contexto de partida</b></p>	<p>Necessidade de desenvolvimento de mercado de investimento social com a participação de diversos atores (Estado, empresas, fundações, bancos, indivíduos, entre outros) para robustecer as entidades do setor social existentes</p> <p>Criação de soluções de financiamento adequadas e acessíveis às organizações da economia social que permitam o colmatar o <i>gap</i> de financiamento existente e que permitam o seu desenvolvimento, crescimento, escalabilidade e replicação</p> <p>Procura de soluções mais locais e que envolvam as populações e outros agentes com conhecimento de terreno</p>
	<p><b>Transferibilidade atendendo ao contexto de chegada</b></p>	<p>Incremento dos instrumentos financeiros que exigem retorno financeiro em detrimentos dos instrumentos a fundo perdido.</p> <p>Envolvimento de diferentes investidores sociais como intermediários financeiros de investimento que façam a ponte entre o fundo <i>grossista</i> e as organizações da economia social – bancos, fundações (isoladas ou em consórcio), conjunto de associações, atores de capital de risco, ... - e que incidam sobre os problemas sociais diagnosticados</p> <p>A existência de diferentes soluções de investimento adequadas ao estágio de desenvolvimento das organizações da economia social – (1) capitalização e reforço do balanço financeiro, (2) capital de risco e <i>working capital</i>, (3) crescimento sustentável e organizacional, (4) mecanismos e infraestruturas de mercado e (5) aconselhamento, capacitação, competências e conhecimento</p> <p>Processo de análise dos investimentos rigoroso e adaptado às capacidades dos intermediários financeiros de investimento social</p> <p>Avaliação de impacto das iniciativas empreendidas</p> <p>Modelo de gestão simples constituído por 4 comités: Executivo, de Nomeações e Remunerações, de Investimento e Auditoria e <i>Compliance</i></p> <p>Realização de estudos relativamente à inovação social e envolvimento no desenvolvimento da agenda política para o investimento</p> <p>Divulgação e partilha de boas práticas</p>
<p>Fontes:                  Big Society Capital: Vision, mission and activities                  Big Society Capital: Application guidance notes – criteria and process</p>		

Big Society Capital's: Investment Policy, may 2013  
Social Investment from ambition to action, annual review 2013  
Big Society Capital: Annual Report and Financial Statements, 2012  
Big Society Capital: Governance Agreement  
Big Society Capital: Social Impact Tests and Thresholds  
Big Society Capital: Our strategy for the next three years, may 2014  
Social finance investment instruments, markets and cultures in the EU – Tepsie, 28 setembro 2012  
Building a social impact investment market – The UK Experience, UK National Advisory Board to the social impact investment taskforce, Established under the UK's Presidency of the G8, setembro 2014

<b>Caraterização geral do instrumento</b>	<b>Designação</b>	KfW
	<b>Entidade gestora</b>	KfW Bankengruppe
	<b>Legislação</b>	
<b>Principais caraterísticas do contexto</b>	<p>Países em desenvolvimento com grandes níveis de pobreza e poucas soluções para a colmatar.                  Forte necessidade de criação de emprego para subsistência e empoderamento das populações                  Mercado de acesso ao crédito muito limitado a grande parte da população, existindo a necessidade de soluções mais transparentes e adequadas ao seu público-alvo                  Necessidade de dar robustez aos intermediários financeiros</p>	
<b>Programação</b>	<p>É o principal banco de desenvolvimento alemão, cujo principal cliente é o Ministério Federal para a Cooperação Económica e Desenvolvimento. Para além deste, presta serviços a governos de outros países, ministérios e à União Europeia. Intervém na redução da pobreza, na promoção da igualdade de oportunidades para todos, proteção do ambiente, na conservação dos recursos naturais e salvaguarda da paz mundial. Procura sempre: (i) gerar reformas políticas e setoriais, bem como inovações a nível técnico, económico e institucional; (ii) apoiar os seus clientes ao longo de todo o projeto, promovendo o diálogo, capacitando as agências responsáveis pela execução dos projetos. A sua abordagem principal passa por fortalecer as instituições financeiras locais, para que se tornem capazes de prestar serviços financeiros sustentáveis a micro e pequenos empresários. Isto consegue-se através da melhoria da sua liquidez e dos seus instrumentos financeiros. Para tal utiliza fundos do orçamento federal alemão e complementa-os com fundos próprios gerados no mercado de capitais. O microfinanciamento é a sua atividade principal. Através do fortalecimento das instituições financeiras locais, conseguem criar emprego, promover o empreendedorismo das mulheres, oferecer às suas famílias melhores condições de vida e maior aceitação na sociedade. É um estímulo para o setor financeiro de diferentes formas que têm uma esfera de alcance mais alargada e oferece uma gama de produtos variados.</p>	
<b>Operacionalização</b>	<b>Oferta</b>	<p>O KfW ajuda ao estabelecimento e refinanciamento das instituições de microfinanciamento, desenvolve a aproximação das instituições financeiras locais à promoção do empreendedorismo, desenvolvimento de redes e holdings destas instituições e forma fundos regionais e globais que promovem todas estas medidas. A estas organizações oferece determinados serviços desenhados para satisfazer as necessidades dos seus clientes e que atuam de forma transparente e justa.</p> <p>Produtos oferecidos:                  Subvenções – aplicação de capital não reembolsável                  Empréstimos oferecidos a taxas de juro bonificadas                  Empréstimos personalizados                  Empréstimos de desenvolvimento de cooperação financeira – que combinam diferentes tipos de fundos                  Empréstimos promocionais de cooperação financeira – exclusivamente financiados por fundos KfW.</p> <p>Ainda opera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No estabelecimento de condições legais, institucionais e reguladoras necessárias para que as instituições financeiras de microcrédito desenvolvam o seu potencial máximo;</li> <li>- Na implementação de práticas internacionais, a alta qualificação dos gestores de projetos e a grande variedade de</li> </ul>

		<p>instituições financeiras KfW;</p> <p>- Como parceiro favorito de diferentes instituições bi e multilaterais no cofinanciamento de projetos de microfinanças, possibilitando serviços mais complexos e multidisciplinares.</p> <p>Possui portfolio de € 2,2 biliões (dados 2015), dos quais 2/3 são de fundos próprios do KfW.</p>
	<b>Procura</b>	<p>Os principais beneficiários são bancos locais de microcrédito, bancos apex, holdings de microfinanciamento, bancos de desenvolvimento envolvidos no microfinanciamento e fundos de microcrédito. Os beneficiários indiretos são PME e agregados familiares. Nos últimos 5 anos (2010-2014) concedeu cerca de € 1,4 biliões a diferentes projetos.</p> <p>Até 2013 apoiou cerca de € 5,3 biliões de apoio a projetos de combate à pobreza assim como de proteção do ambiente e ao clima. Nos setores da saúde, educação, abastecimento de água, saneamento básico, energia, desenvolvimento rural e desenvolvimento de sistemas financeiros.</p> <p>O financiamento a ser utilizado depende do nível de endividamento, poder económico, nível de desenvolvimento do país, desempenho do parceiro do projeto mas também do tipo de projeto.</p> <p>Em 2014, 28% do volume do portfolio do setor financeiro é microfinanciamento e 2,6% do volume do portfolio total assistência ao desenvolvimento do KfW é microfinanciamento.</p>
	<b>Modelo de Gestão</b>	n.d.
	<b>Principais dificuldades e adaptações</b>	<p>As dificuldades existentes são muito específicas de projeto para projeto, pois estão relacionadas com o tipo de projeto e contexto onde se inserem.</p> <p>Os seus desafios passam por alargar a base de financiamento das instituições locais, facilitar o acesso à mobilização de poupanças, desenvolver mercados de capitais locais, promover uma política de empréstimos rigorosa e responsável, oferecer financiamento em moeda local e alargar a base de equity das instituições locais.</p>
	<b>Resposta às solicitações</b>	n.d.
	<b>Reporte de atividades</b>	n.d.
	<b>Resultados obtidos</b>	<b>Face aos objetivos</b>
<b>Boas práticas</b>		<p>Todos os projetos são continuamente monitorizados e avaliados. Existe uma unidade de avaliação que se debruça sobre os problemas do microfinanciamento e publica relatórios.</p>

<b>Ensinamentos</b>	<b>Do contexto de partida</b>	Necessidade de criação de soluções acessíveis a pessoas sem acesso ao mercado tradicional de crédito Necessidade de envolver diferentes atores no mercado do microcrédito: bancos financiadores, intermediários, <i>coaching</i> e <i>mentoring</i> ...de forma a fortalecer o mercado de microfinanciamento.
	<b>Transferibilidade atendendo ao contexto de chegada</b>	Desenvolvimento da intervenção dos intermediários financeiros Alargamento do leque de serviços oferecidos aos microempresários Avaliação e monitorização dos projetos
<p>Fontes:</p> <p>Annual Reports, 2010-2013</p> <p>Overview of KfW Development Bank – facts and figures, july 2014</p> <p>Development in fragiles sates: overcoming crises, creating prospects, KfW</p> <p>Promotional Loan, july 2014</p> <p>Guidelines for the assignment of consultants, sep 2013</p> <p>Leaflet for the disbursement of funds, august 2006</p>		

<b>Caraterização geral do instrumento</b>	<b>Designação</b>	Student Loans Company
	<b>Entidade gestora</b>	Student Loans Company
	<b>Legislação</b>	Education (Student Loans) Act 1990 Education (Student Loans) Northern Ireland Order 1990 The Companies Act 1985 The Companies Act 2006
<b>Principais caraterísticas do contexto</b>	<p>O setor do ensino superior no Reino Unido contribui pelo menos £59 bilhões para a economia do país e gera cerca de 2,3% do PIB. O <i>Department for Business, Innovation and Skills (BIS)</i> estimou que em 2008/09 que entre receitas das propinas e das despesas fora do campus, os estudantes internacionais trouxeram quase £6,8 bilhões ao Reino Unido. As universidades/entidades do ensino superior apresentam dimensões muito distintas, cerca de 1/5 tem pouco mais de 3.500 alunos, enquanto a maior tem aproximadamente mais de 40.000. Um tipo de instituição do ensino superior é a “<i>Open University</i>” que permite o ensino à distância a mais de 201.000 alunos predominante de <i>part time</i>, pelo RU e pelo mundo. Em 2011/12 existiam mais de 2.496.645 estudantes envolvidos em programas de graduação em instituições britânicas, dos quais mais de 17% estavam no exterior e 12% tinham domicílio legal fora da UE.</p> <p>Depois dos Estados Unidos, o Reino Unido continua a ser o destino mais popular para os estudantes – 13% do mercado de estudantes internacionais.</p> <p>As instituições do ensino superior não são detidas nem geridas pelo Governo. São entidades legalmente independentes, com Conselhos e Órgãos de Governo que tem responsabilidades ao nível da direção estratégica da instituição, para monitorizar o equilíbrio financeiro e assegurar uma gestão eficaz. Enquanto todas as entidades do ensino superior, exceto a Universidade de <i>Buckingham</i>, recebem alguns fundos públicos, como percentagem do seu rendimento, o Governo não gere este dinheiro diretamente mas a partir de uma série de <i>Funding Councils</i> independentes para dar apoio financeiro e linhas gerais de conduta às instituições.</p> <p>A política educacional é atualmente desenvolvida separadamente em cada país do Reino Unido, com o Governo Escocês, Assembleia Governamental Gaulesa e Executivo da Irlanda do Norte tendo responsabilidades específicas nas políticas educacionais. Estes órgãos governamentais não têm um papel direto na determinação dos cursos oferecidos pelas universidades ou nem na direção das investigações realizadas pelos académicos. Os académicos e restante staff não são contratados pelo Estado.</p> <p>A estrutura governamental significa que as entidades do ensino superior são entidades autónomas e independentes com uma elevada reputação e conhecidas pela sua independência intelectual e académica. De facto, a sua autonomia é considerada um fator central do ensino superior do Reino Unido, que explica o seu sucesso internacional em termos de investigação, conhecimento e educação.</p> <p>Cada instituição é responsável pelos seus próprios requisitos de entrada e é responsável pelos seus procedimentos de admissão. A grande maioria das candidaturas a cursos full time é realizada através de uma agência central – <i>Universities and Colleges Admission Services (UCAS)</i>.</p> <p>As universidades do Reino Unido receberam cerca de £27,6 bilhões de recursos em 2010/11, cerca de 1/3 provenientes do BIS e foi distribuído por donativos pelos 4 órgãos de financiamento já mencionados. O <i>Funding Councils</i> alocou a maioria dos fundos ao ensino e investigação utilizando fórmulas já definidas. A alocação de recursos ao ensino superior depende do nº de alunos das instituições e do <i>mix</i> de disciplinas lecionadas, enquanto que o montante alocado à investigação está relacionado com a sua qualidade e volume. O montante transferido do <i>Funding Councils</i> representa atualmente a segunda maior fonte única de rendimento de instituições do ensino superior, depois das propinas e contratos de educação, que irá variar de acordo com a percentagem do financiamento global que recebem de fundos públicos.</p> <p>As instituições do ensino superior recebem fundos públicos significativos, mas também recebem recursos privados importantes de serviços de <i>catering</i> e alojamento, serviços prestados a empresas (contratos de pesquisa, consultoria e formação), taxas cobradas a estudantes estrangeiros, de doações e ainda de uma série de fontes de caridade. As Universidades de <i>Montfond</i> e de <i>Cambridge</i> realizaram a angariação de capitais privados para a realização de projetos no mercado de obrigações.</p>	

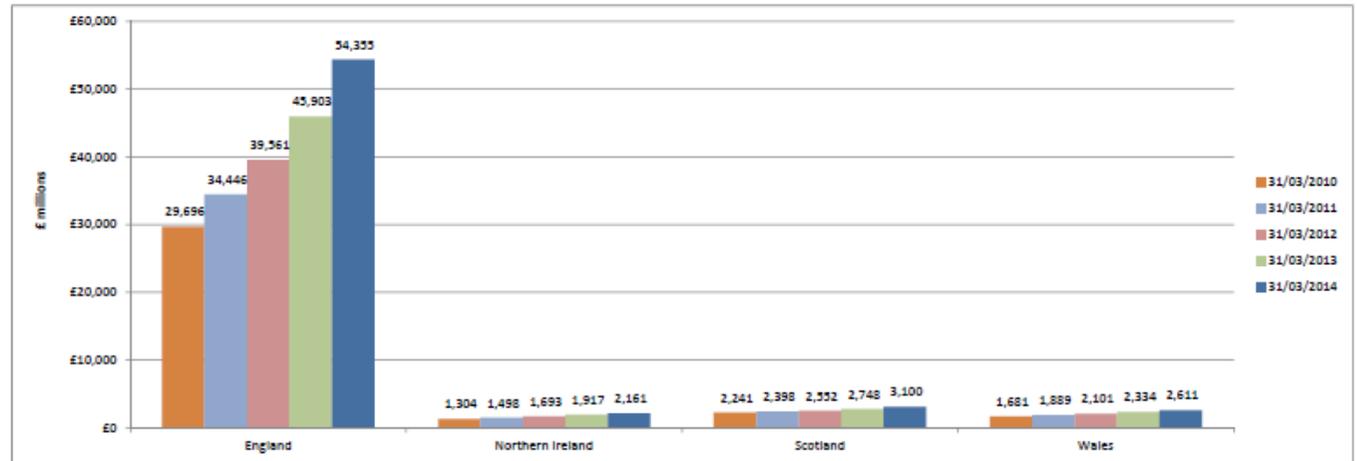
	<p>Desde 1998, que as entidades do ensino superior inglesas recebem receitas adicionais sob a forma de taxas anuais de matrícula. A partir de 2012, estas taxas são pagas pelo <i>Student Finance England</i> em representação dos estudantes do Reino Unido como uma contribuição do custo da sua educação, que é reembolsado no final do curso quando os jovens já auferirem um salário de £21.000 anuais. Adicionalmente, existem diversos mecanismos de apoio financeiro, incluindo empréstimos e bolsas de subsistência que estão disponíveis para ajudar os estudantes a pagar as propinas e nas suas despesas diárias enquanto estão a estudar.</p> <p>A filantropia neste campo tem crescido rapidamente, pois foram angariados £774 milhões em 2012 – 33% mais do que nos dois anos anteriores, estando a tornar-se a fonte de recursos não governamentais de muitas instituições.</p>						
<p><b>Programação</b></p>	<p>A massificação do acesso ao Ensino Superior, tanto em número de alunos como em número de universidades, fez com que este se tornasse um mercado bastante grande e com algumas necessidades. Os cursos superiores apresentam custos elevados, o que os torna um encargo muito elevado para os jovens e respetivas famílias. Além disso, muitos são os jovens que estudam numa localidade distinta da sua residência, tendo gastos em termos de alojamento, alimentação, entre outros. Verifica-se uma grande necessidade de financiamento de apoio aos estudantes</p> <p>Para as universidades as propinas dos cursos são uma importante fonte de recursos, na medida em que estas são entidades independentes que necessitam de gerar fundos próprios, na medida em que o Estado apenas apoia numa percentagem, de acordo com o seu número de alunos. Verifica-se uma grande necessidade de cobrar as propinas e do seu recebimento atempado.</p> <p>Assim, surge espaço para a concessão de empréstimos aos estudantes, que lhes permitam pagar os seus cursos, com a particularidade que vão sendo pagos às universidades e que o estudante os começa a reembolsar a partir do momento em que dispõe de um salário anual de £21.000. Da mesma forma, surge a oportunidade para a concessão de bolsas de subsistência que auxiliam os estudantes nos seus gastos diários, permitindo-lhes gerir de forma mais eficaz os recursos emprestados.</p> <p>A SLC é uma organização sem fins lucrativos detida pelo Governo, criada em 1989, que nasceu para conceder empréstimos e bolsas a estudantes universitários no Reino Unido. Desempenha um papel central no apoio à educação superior e educação pós-licenciatura através de pagamentos adequados e atempados de bolsas de subsistência e empréstimos a estudantes, assegurando os pagamentos atempados e adequados das propinas às universidades.</p>						
<p><b>Operacionalização</b></p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="405 815 645 986"> <p><b>Oferta</b></p> </td> <td data-bbox="645 815 2190 986"> <p>Concessão de empréstimos e bolsas a estudantes; Pagamento de propinas diretamente a faculdades e universidades Colaboração com <i>HM Revenue and Customs</i> no reembolso dos empréstimos Concessão de bolsas de subsistência a alunos maiores de 16 anos na Irlanda do Norte e País de Gales Concessão de bolsas de estudo em representação das universidades e faculdades Tratamento dos procedimentos administrativos e de processamento associados às atividades mencionadas</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="405 986 645 1182"> <p><b>Procura</b></p> </td> <td data-bbox="645 986 2190 1182"> <p>Dados de abril 2014: 2013/14: apoiados cerca de 1,43 milhões de estudantes, dos quais 1,33 milhões no ensino superior (licenciatura). 2012/13: apoiados cerca de 1,34 milhões, dos quais 1,27 ensino superior (licenciatura). Receberam 1,61 milhões de candidaturas ao ensino superior em 2014/13 face a 1,4 milhões no período anterior. Pagamento £6,6 biliões em bolsas e bolsas de subsistência Pagamento de £5,9 biliões de propinas a universidades Gestão de uma carteira de £62 biliões de empréstimos</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="405 1182 645 1377"> <p><b>Modelo de Gestão</b></p> </td> <td data-bbox="645 1182 2190 1377"> <p>O controlo operacional cabe ao <i>Board</i>. A atual estrutura da organização é constituída por duas direções de <i>front line</i> (Serviços de apoio ao cliente e de operações e Pagamentos e Fraude) e duas direções de suporte (Serviços financeiros, estratégicos e corporativos e Serviços digitais, de transformação e técnicos). Os seus principais objetivos são: Criar uma estrutura e capacidades para atingir a visão; Apoiar a concretização da missão, o que inclui um repensar da organização para alterar o seu foco e distribuir os recursos de forma mais equilibrada entre o <i>front line</i> e o <i>back office</i>;</p> </td> </tr> </table>	<p><b>Oferta</b></p>	<p>Concessão de empréstimos e bolsas a estudantes; Pagamento de propinas diretamente a faculdades e universidades Colaboração com <i>HM Revenue and Customs</i> no reembolso dos empréstimos Concessão de bolsas de subsistência a alunos maiores de 16 anos na Irlanda do Norte e País de Gales Concessão de bolsas de estudo em representação das universidades e faculdades Tratamento dos procedimentos administrativos e de processamento associados às atividades mencionadas</p>	<p><b>Procura</b></p>	<p>Dados de abril 2014: 2013/14: apoiados cerca de 1,43 milhões de estudantes, dos quais 1,33 milhões no ensino superior (licenciatura). 2012/13: apoiados cerca de 1,34 milhões, dos quais 1,27 ensino superior (licenciatura). Receberam 1,61 milhões de candidaturas ao ensino superior em 2014/13 face a 1,4 milhões no período anterior. Pagamento £6,6 biliões em bolsas e bolsas de subsistência Pagamento de £5,9 biliões de propinas a universidades Gestão de uma carteira de £62 biliões de empréstimos</p>	<p><b>Modelo de Gestão</b></p>	<p>O controlo operacional cabe ao <i>Board</i>. A atual estrutura da organização é constituída por duas direções de <i>front line</i> (Serviços de apoio ao cliente e de operações e Pagamentos e Fraude) e duas direções de suporte (Serviços financeiros, estratégicos e corporativos e Serviços digitais, de transformação e técnicos). Os seus principais objetivos são: Criar uma estrutura e capacidades para atingir a visão; Apoiar a concretização da missão, o que inclui um repensar da organização para alterar o seu foco e distribuir os recursos de forma mais equilibrada entre o <i>front line</i> e o <i>back office</i>;</p>
<p><b>Oferta</b></p>	<p>Concessão de empréstimos e bolsas a estudantes; Pagamento de propinas diretamente a faculdades e universidades Colaboração com <i>HM Revenue and Customs</i> no reembolso dos empréstimos Concessão de bolsas de subsistência a alunos maiores de 16 anos na Irlanda do Norte e País de Gales Concessão de bolsas de estudo em representação das universidades e faculdades Tratamento dos procedimentos administrativos e de processamento associados às atividades mencionadas</p>						
<p><b>Procura</b></p>	<p>Dados de abril 2014: 2013/14: apoiados cerca de 1,43 milhões de estudantes, dos quais 1,33 milhões no ensino superior (licenciatura). 2012/13: apoiados cerca de 1,34 milhões, dos quais 1,27 ensino superior (licenciatura). Receberam 1,61 milhões de candidaturas ao ensino superior em 2014/13 face a 1,4 milhões no período anterior. Pagamento £6,6 biliões em bolsas e bolsas de subsistência Pagamento de £5,9 biliões de propinas a universidades Gestão de uma carteira de £62 biliões de empréstimos</p>						
<p><b>Modelo de Gestão</b></p>	<p>O controlo operacional cabe ao <i>Board</i>. A atual estrutura da organização é constituída por duas direções de <i>front line</i> (Serviços de apoio ao cliente e de operações e Pagamentos e Fraude) e duas direções de suporte (Serviços financeiros, estratégicos e corporativos e Serviços digitais, de transformação e técnicos). Os seus principais objetivos são: Criar uma estrutura e capacidades para atingir a visão; Apoiar a concretização da missão, o que inclui um repensar da organização para alterar o seu foco e distribuir os recursos de forma mais equilibrada entre o <i>front line</i> e o <i>back office</i>;</p>						

	<p>Melhorar o apoio coletivo ao <i>Transformation Programme</i>;                  Refletir sobre a importância crescente da carteira de empréstimos como um ativo nacional e sobre o investimento adicional dos reembolsos;                  Apoiar a melhoria do apoio ao cliente e da gestão de <i>stakeholders</i>;                  Eliminar constrangimentos estruturais para a coesão, decisões efetivas, facilidade de colaboração e introdução de responsabilidades mais claras e de prestação de contas;                  Criar estrutura de apoio à agenda digital do Governo/SLC;                  Aumentar a capacidade e aptidão do <i>Board</i> e o crescimento de oportunidades</p>
<b>Principais dificuldades e adaptações</b>	Introdução de melhorias tecnológicas para garantir uma resposta mais eficaz ao elevado número de solicitações
<b>Resposta às solicitações</b>	Mencionam que apesar da procura superior ao esperado, conseguiram responder a 99,7% das solicitações no último ano letivo e movimentar através de pagamentos cerca de £12,5 biliões.
<b>Reporte de atividades</b>	Apresenta regularmente os seus relatórios anuais e publica estatísticas relativas à sua atividade.
<b>Resultados obtidos</b>	<p><b>Face aos objetivos</b></p> <p>Através dos gráficos seguintes é possível verificar uma evolução crescente da dívida a pagar e da dívida em reembolso, nos 4 países que compõem o Reino Unido. Apresentam-se a seguir a este exercício, a evolução estatística relativa à concessão de empréstimos a alunos do ensino superior desde o ano 2009/10 até ao 2013/14. Devido a formas de tratamento distintas realizadas pelas diferentes entidades envolvidas já mencionadas acima, os dados são apresentados por país.</p> <p>Os dados apresentados permitem concluir:</p> <p>Uma evolução crescente do número de empréstimos concedidos quer para <i>tuition fee</i>, quer para <i>maintenance</i>.</p> <p>O total do montante em dívida ativa tem sido superados pelos novos empréstimos</p> <p>O montante anual reembolsado aumenta nos primeiros e segundos anos, seguindo-se um aumento gradual nos anos seguintes. O aumento dos reembolsos dá-se devido ao crescimento do rendimento nos anos seguintes à conclusão do ensino superior.</p> <p>Verifica-se uma evolução positiva no cumprimento dos empréstimos</p>

### Student Loans - Debt Outstanding

Outstanding Student Loans Debt by Government Administration that funded the loan

Source: Student Loans Company



The outstanding balance is increasing for all Government Administrations. At this point in time the new lending and the interest added outweighs the repayments being made by those borrowers who are now liable to repay. The debt to the Westminster department is higher due to the greater number of students and a higher average loan taken out. Figures taken from Table 1 of the individual publications.

		<p><b>Student Loans - Average Debt on entry into repayment</b> By Government Administration that funded the loan Source: Student Loans Company</p> <table border="1"> <caption>Average Debt in £ by Region and Year</caption> <thead> <tr> <th>Region</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> <th>2013</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>England</td> <td>14,680</td> <td>16,170</td> <td>17,000</td> <td>18,640</td> <td>20,100</td> </tr> <tr> <td>Northern Ireland</td> <td>10,090</td> <td>12,540</td> <td>14,930</td> <td>15,680</td> <td>16,820</td> </tr> <tr> <td>Scotland</td> <td>5,920</td> <td>5,980</td> <td>6,420</td> <td>6,830</td> <td>7,600</td> </tr> <tr> <td>Wales</td> <td>12,530</td> <td>13,060</td> <td>13,480</td> <td>14,800</td> <td>17,310</td> </tr> </tbody> </table> <p>There are differences between the Government Administrations in the amount of maintenance loan available which influences the total debt when graduating or otherwise leaving Higher Education. On top of the maintenance loan there is a significant difference in the fees charged and, hence, the fee loan added to the maintenance loan. For the Scotland Government Administration only those students studying elsewhere in the UK are charged fees. In Wales the fees are partially offset by a tuition fee grant. Note that these repayment cohorts do not include borrowers from England or Wales who have been subject to the £9,000 maximum fees because they do not become liable for repayment until April 2016. Figures taken from Table 5 of the individual publications.</p>	Region	2010	2011	2012	2013	2014	England	14,680	16,170	17,000	18,640	20,100	Northern Ireland	10,090	12,540	14,930	15,680	16,820	Scotland	5,920	5,980	6,420	6,830	7,600	Wales	12,530	13,060	13,480	14,800	17,310
	Region	2010	2011	2012	2013	2014																										
England	14,680	16,170	17,000	18,640	20,100																											
Northern Ireland	10,090	12,540	14,930	15,680	16,820																											
Scotland	5,920	5,980	6,420	6,830	7,600																											
Wales	12,530	13,060	13,480	14,800	17,310																											
<b>Boas práticas</b>	<p>Apoia um universo relevante de estudantes</p> <p>Capacidade de resposta às solicitações elevada</p> <p>Elevados índices de cumprimento do reembolso</p>																															
<b>Ensinamentos</b>	<b>Do contexto de partida</b>	<p>Acesso massificado ao ensino superior</p> <p>Redução dos apoios do Estado às Universidades, nomeadamente através da concessão de bolsas de estudo</p> <p>Maiores dificuldades dos estudantes e respetivas famílias no pagamento dos cursos universitários, nomeadamente quando implicam deslocalização</p>																														
	<b>Transferibilidade atendendo ao contexto chegada</b>	<p>Possibilidade da existência de um organismo que centraliza os empréstimos e paga diretamente às universidades as propinas</p> <p>Possibilidade de empréstimos de bolsas de subsistência</p> <p>Sistema de reembolso dos empréstimos segundo rendimentos auferidos pelos jovens que iniciam a sua atividade no mercado de trabalho</p>																														

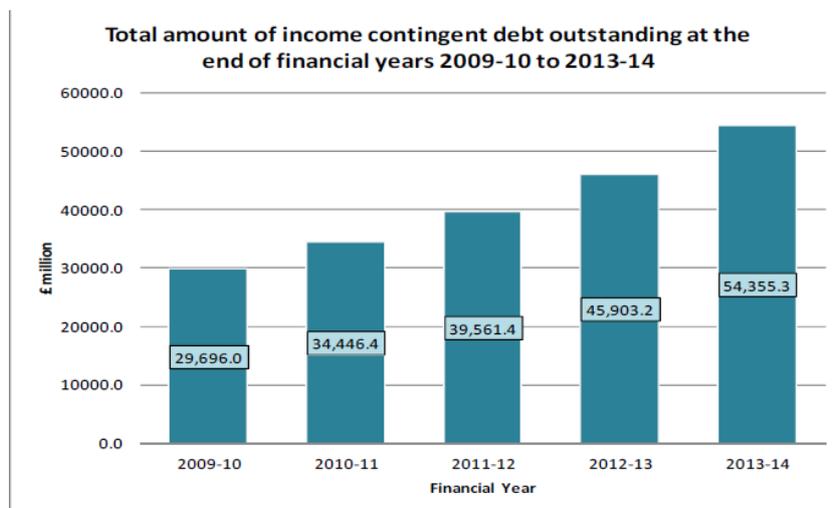
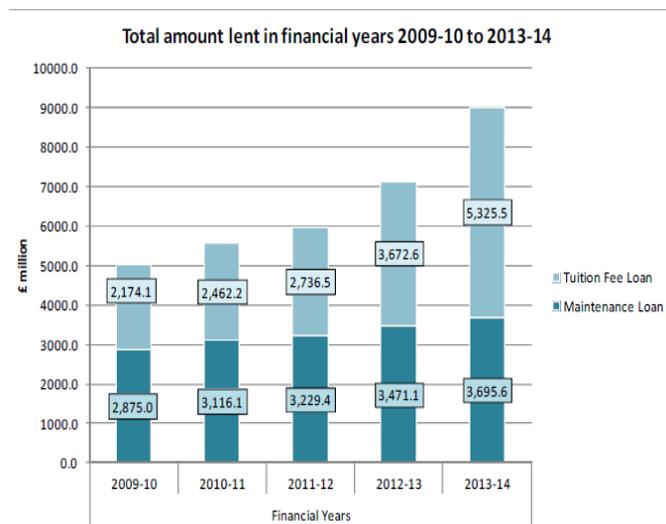
Fontes:

The United Kingdom Education System in comparative context, Kirstine Hansen and Anna Vignoles, 2002

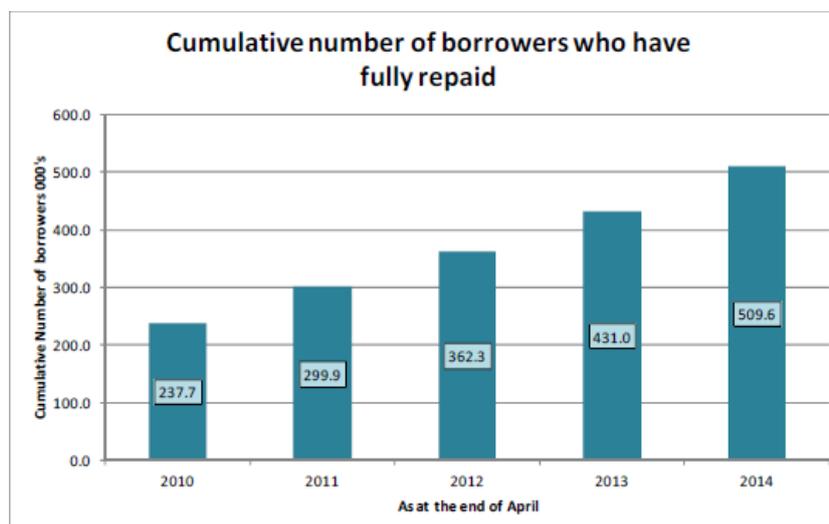
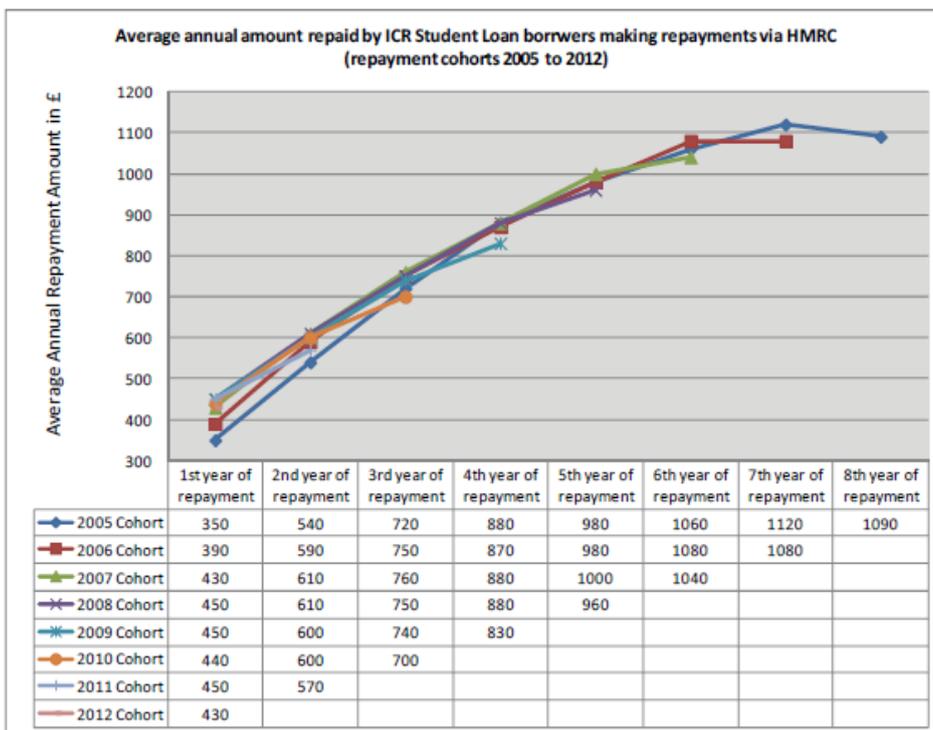
A Review of Instruments for Student Loans in Tertiary Education, Olive Debande, European Journal of Education, Vol.39, nº 2, 2004

A guide to UK higher education and partnerships for overseas universities; UK Higher Education International Unit; Steve Baskerville, Arlecdon Consulting Ltd, julho 2013  
Annual Reports, 2001-2014  
Corporate and Business Plan 2013/2014 e 2014/2015  
Education (Student Loans) Act 1990  
Education (Student Loans) Northern Ireland Order 1990  
The Companies Act 1985  
The Companies Act 2006.  
Annual Performance and Resource Agreement

## INGLATERRA

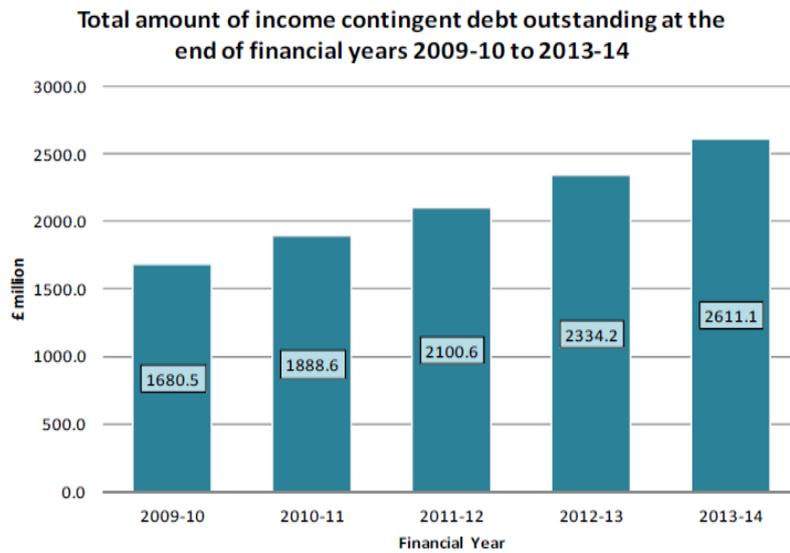
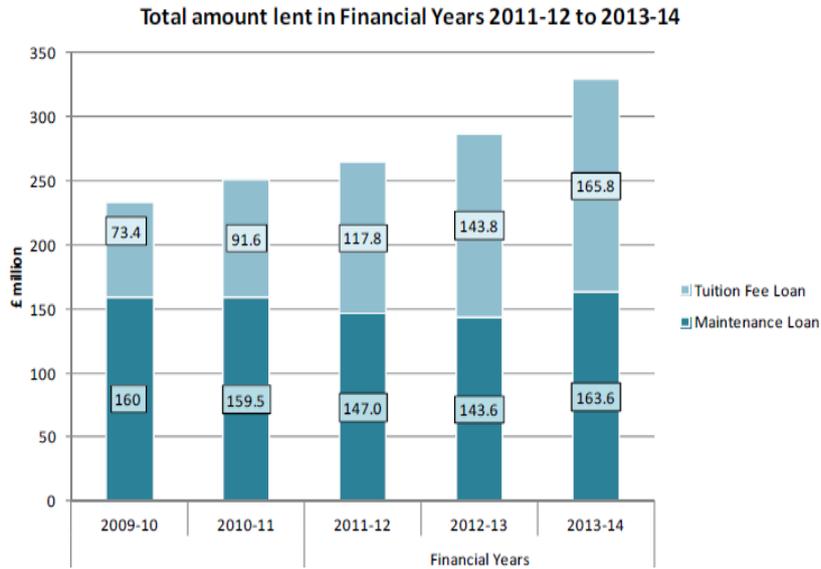


Fonte: SLC



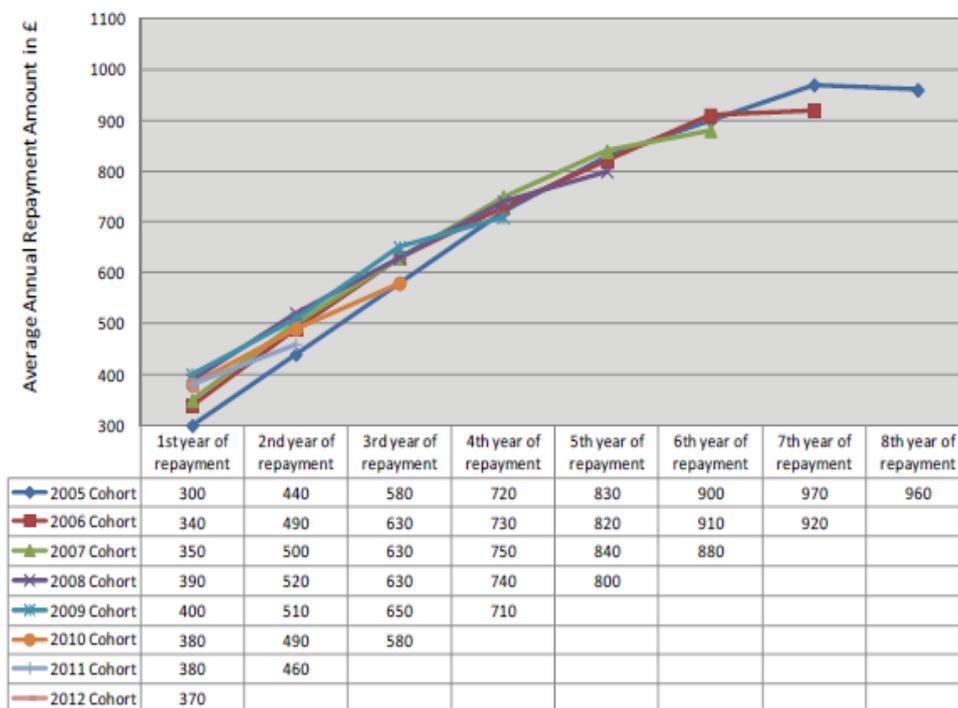
Fonte: SLC

PAÍS DE GALES

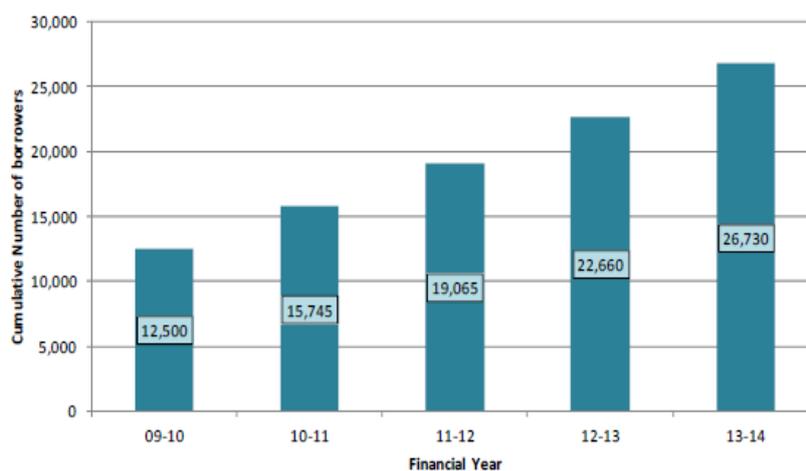


Fonte: SLC

**Average annual amount repaid by ICR Student Loan borrowers making repayments via HMRC (repayment cohorts 2005 to 2012)**



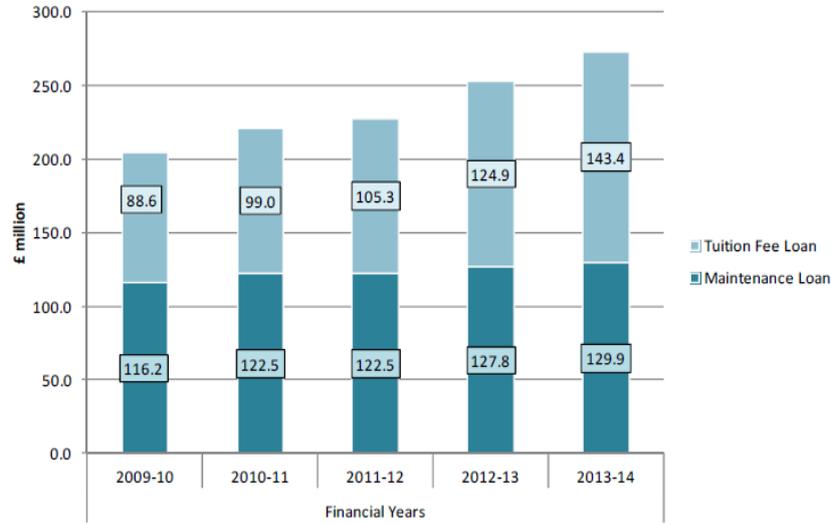
**Cumulative number of borrowers who have fully repaid**



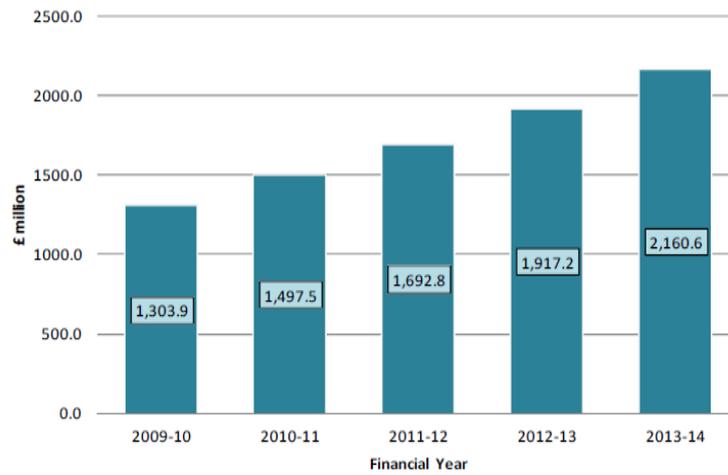
Fonte: SLC

## IRLANDA DO NORTE

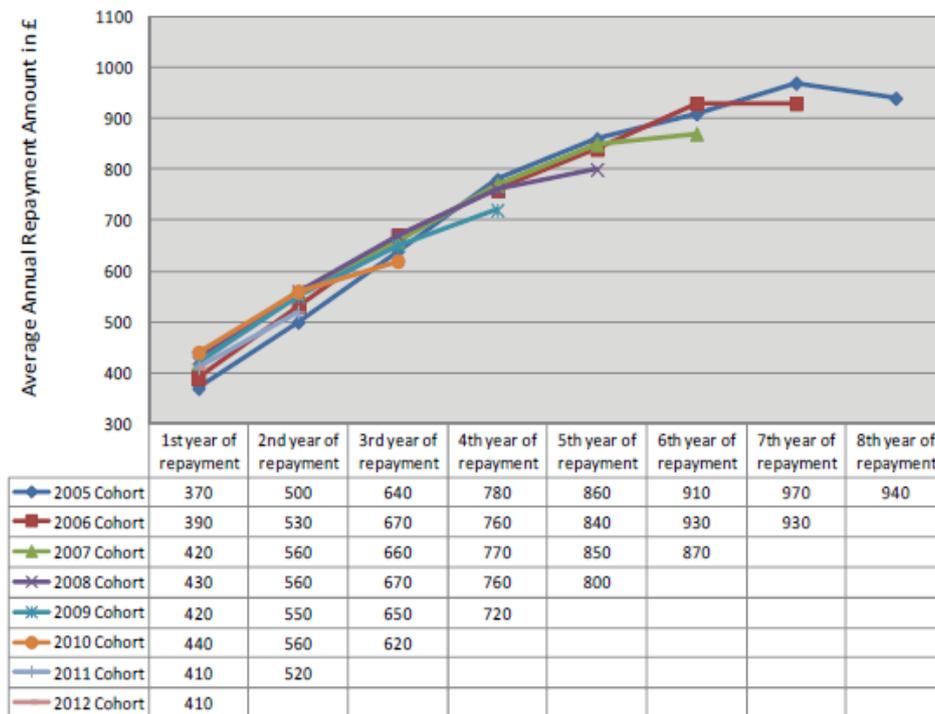
**Total amount lent in financial years 2009-10 to 2013-14**



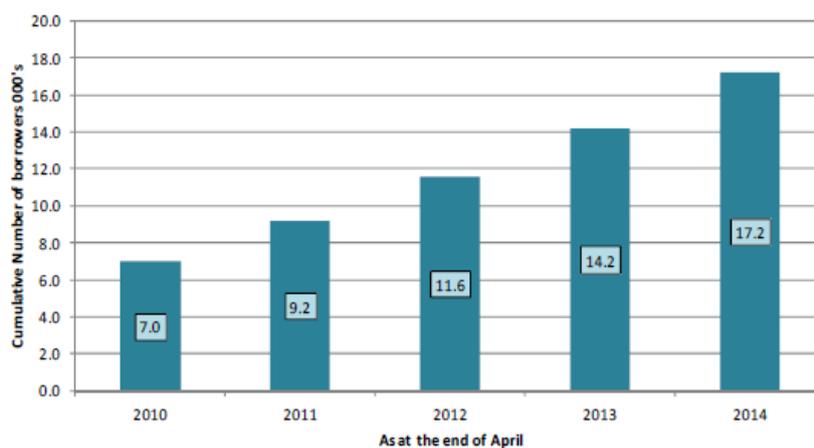
**Total amount of income contingent debt outstanding at the end of financial years 2009-10 to 2013-14**



**Average annual amount repaid by ICR Student Loan borrowers making repayments via HMRC (repayment cohorts 2005 to 2012)**



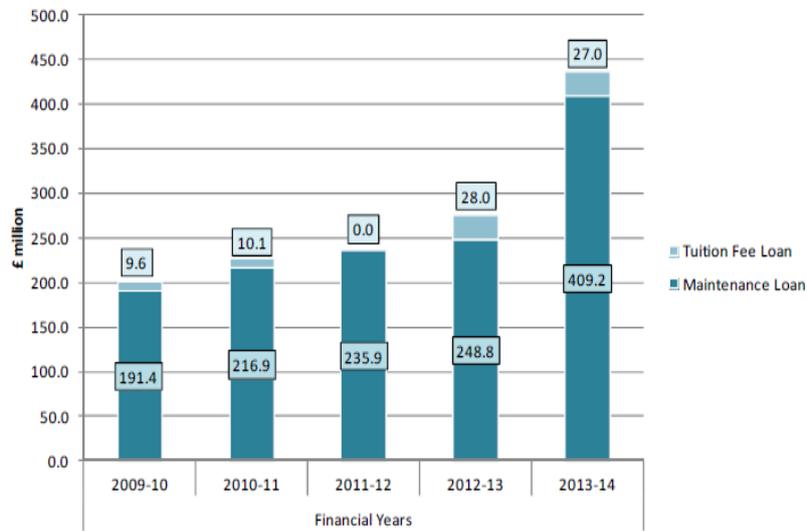
**Cumulative number of borrowers who have fully repaid**



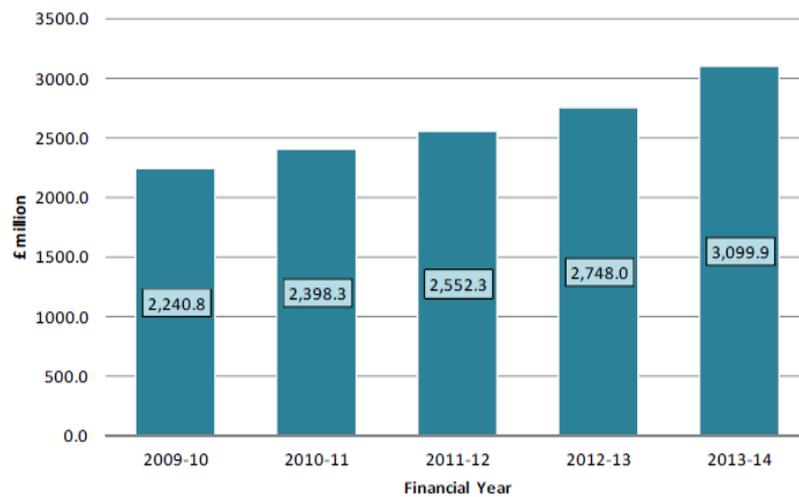
Fonte: SLC

ESCÓCIA

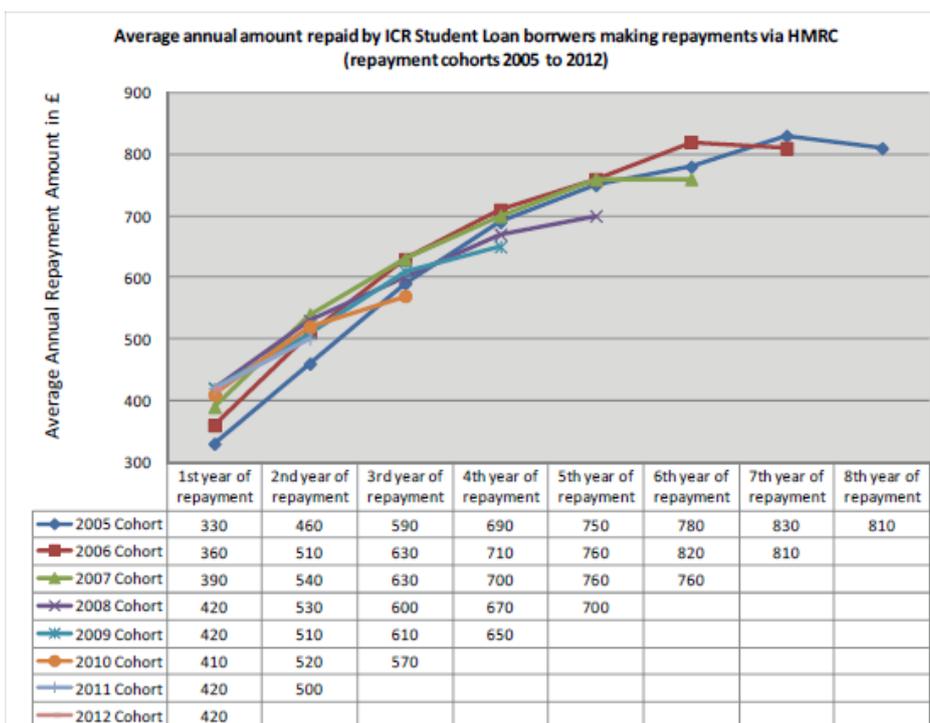
Total amount lent in financial years 2009-10 to 2013-14



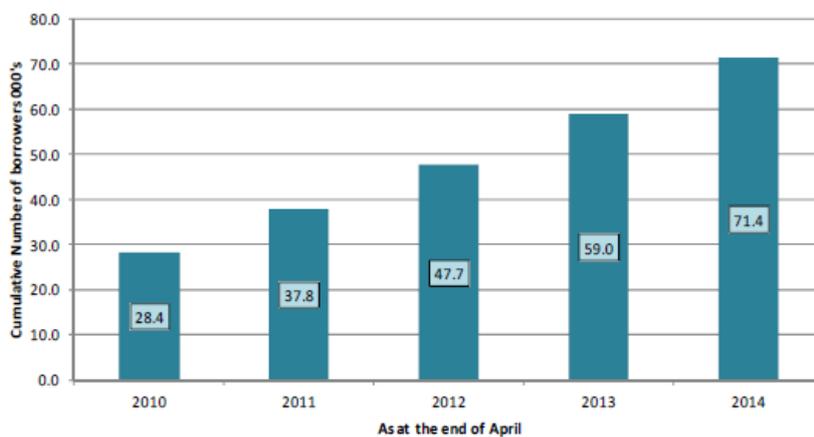
Total amount of income contingent debt outstanding at the end of financial years 2009-10 to 2013-14



Fonte: SLC



**Cumulative number of borrowers who have fully repaid**



Fonte: SLC

QA	Domínio	Indicadores	Análise Síntese
QA3	Análise comparativa das iniciativas internacionais	Pontos fortes e pontos fracos dos instrumentos dos instrumentos em estudo face a outros instrumentos	<p><b>Big Society Capital</b></p> <p><u>Pontos fortes:</u> (i) permitiu o desenvolvimento de um leque variado de investidores sociais e de intermediários que colocam mais liquidez no mercado para a realização de investimentos diversos no mercado de impacto social; (ii) apoio a entidades que se encontram numa fase de crescimento para atividades de (a) capitalização e reforço do balanço financeiro, (b) capital de risco e working capital, (c) crescimento sustentável e organizacional, (d) mecanismos e infraestruturas de mercado, (e) aconselhamento, capacitação, competências e conhecimento; (iii) constituído a partir do investimento de 4 grandes entidades bancárias, que se envolveram no mercado social, e de fundos de herança não reclamados</p> <p><u>Pontos fracos:</u> (i) não abrange entidades que estão a iniciar a sua atividade, de pequena escala e para as quais o Estado ainda desempenha um papel fundamental no financiamento; (ii) necessidade constante de atracção de novos investidores, (iii) necessidade de parcerias com o Estado.</p> <p><b>KfW Microfinance</b></p> <p><u>Pontos fortes:</u> (i) robustez de instituições financeiras de microfinanciamento, (ii) emprego gerado direta e indiretamente por esta capacitação</p> <p><u>Pontos fracos:</u> (i) empreendedores pouco preparados e com fracas capacidades de gestão de projetos, (ii) dificuldade no cumprimento do empréstimo, (iii) apoio de preparação de candidaturas de projetos escassos, (iv) coaching e mentoring nos primeiros anos de vida dos projetos muito necessário mas praticamente inexistente.</p> <p><b>SLC</b></p> <p><u>Pontos fortes:</u> (i) permite o acesso ao ensino superior de indivíduos que não teriam oportunidade sem o financiamento, (ii) pagamento direto das propinas às universidades, o que evita atrasos e respetivos constrangimentos, (iii) existência de bolsas de subsistência para despesas correntes, (iv) plano de reembolso que apoia o estudante até à entrada no</p>

QA	Domínio	Indicadores	Análise Síntese
			mercado de trabalho
Q9	Lições adquiridas com a implementação das iniciativas internacionais	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	<p><b>Big Society Capital</b></p> <p><u>Fatores de sucesso:</u> (i) envolvimento de um elevado número de intermediários financeiros que visam investir em projetos de organizações da economia social, (ii) responsabilização dos promotores, na medida em que os seus investimentos têm que gerar retorno, (iii) avaliação rigorosa aos projetos, (iv) avaliação e medição de impactos</p> <p><u>Fatores de estrangulamento:</u> (i) procura inicial mais lenta do que o esperado; (ii) dificuldade dos gestores de fundos angariarem fundos juntamente com os compromissos a responder, o que provocou atrasos na angariação de capital de diversos fundos</p> <p><b>KfW Microfinance</b></p> <p><u>Fatores de sucesso:</u> (i) robustecimento de uma diversidade de intermediários financeiros, (ii) criação de emprego, (iii) subsistência de agregados familiares excluídos do sistema bancário tradicional, (iv) avaliação e monitorização de projetos</p> <p><u>Fatores de estrangulamento:</u> (i) projetos pouco sustentáveis (ii) dificuldades dos promotores em termos de competências de gestão, particularmente nos primeiros anos de vida do projeto (iii) incumprimentos dos empréstimos</p> <p><b>SLC</b></p> <p><u>Fatores de sucesso:</u> (i) resposta a 99,7% das solicitações recebidas, (ii) responsabilização dos estudantes e incentivo para obtenção de bons resultados académicos</p> <p><u>Fatores de estrangulamento:</u> (i) elevado processamento administrativo deste tipo de operações</p>
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação	<p><b>Big Society Capital</b></p> <p>(i) contratação de uma CFO de Scope para liderar os esforços junto à</p>

QA	Domínio	Indicadores	Análise Síntese
			<p>procura, (ii) contratação de um elemento de uma entidade bancária para liderar esforços das principais instituições financeiras e trabalhar diretamente com os intermediários na identificação e acesso a pools de capital social.</p> <p><b>KfW Microfinance</b> Não há referências</p> <p><b>SLC</b> (i) a introdução de um sistema informático capaz de responder</p>
QA11	Estratégia de investimento	Existência de estudos de suporte que levaram à criação dos instrumentos	<p><b>Big Society Capital</b></p> <p>A criação do Big Society Capital surgiu depois de um longo processo iniciado em 2000, com a criação de uma taskforce para o investimento social, que criou uma agenda a ser implementada a 10 anos, com passos específicos na criação de um mercado de investimento social, nomeadamente a criação de uma incubadora de projetos sociais, um fundo de risco centrado no desenvolvimento da comunidade, incentivos fiscais, o charity bank, entre outros. Só em 2012, é que surge o Big Society Capital depois do Dormant Bank &amp; Building Society Accounts Act que permitiu a utilização de fundos angariados para provisões de um “investidor social grossista”.</p> <p><b>KfW Microfinance</b> Não há referências</p> <p><b>SLC</b> Não há referências</p>
		Tipo de critérios e procedimentos definidos para regular eventuais ajustamentos necessários	Não dispomos de informação
QA14	Indicadores realização e resultado	Adequabilidade dos indicadores definidos Cobertura dos indicadores definidos	Não dispomos de informação

QA	Domínio	Indicadores	Análise Síntese
		Cumprimento regulamentos aplicáveis Cumprimento de indicadores comuns obrigatórios Relevância e qualidade dos indicadores Exequibilidade das metas definidas	
QA16	Sistema de monitorização	Fontes de informação de suporte Disponibilidade dos dados	<p><i>Os casos em estudo disponibilizam nos seus websites os relatórios de atividades anuais, onde reportam os principais resultados obtidos.</i></p> <p><i>No caso SLC, a entidade apresenta uma série de estatísticas que permitir observar a evolução dos empréstimos e bolsas de subsistência concedidas, assim como a evolução em termos de reembolsos.</i></p>

## 6.5. ENTREVISTAS APROFUNDADAS

### GUIÃO DE ENTREVISTA GERAL

#### QUESTÕES TRANSVERSAIS

1. Participou no processo de formulação estratégica do Portugal 2020, particularmente na elaboração do Portugal Inovação Social e na programação dos instrumentos financeiros alocados à área social?
2. Como avalia a aplicação de instrumentos financeiros (particularmente de instrumentos de dívida) às três áreas de intervenção social acima mencionadas? O potencial de aplicação dos IF será diferenciado consoante os referidos três domínios?
3. Que dificuldades antevê na aplicação do conceito de “falha de mercado” para justificar a extensão dos IF à área social?
4. A partir do conhecimento que tem sobre a matéria, em seu entender os IF programados para o período 2014-2020 são substancialmente diferentes dos utilizados no período de programação anterior?
5. Quais as vantagens destes novos instrumentos em relação aos existentes?
6. Que ensinamentos e boas práticas podem ser identificados a partir da experiência de períodos de programação anteriores?
7. Como avalia a possibilidade dos IF tenderem a estimular a mobilização de recursos por parte do investimento privado (por exemplo sob a forma de coinvestimento)?
8. Que fatores críticos podem comprometer os resultados dos instrumentos? Quais os fatores de sucesso?

#### QUESTÕES ESPECÍFICAS POR DOMÍNIO (questões adicionais a colocar em função do interlocutor)

##### 1. INOVAÇÃO SOCIAL

9. É para si clara a tipologia de projetos que poderão ser apoiados pelo Fundo de Inovação Social?
10. Como avalia a aplicação do conceito de falha de mercado à inovação social em Portugal: necessidades (procura) de inovação social (maior intensidade e complexidade de problemas sociais em contexto de escassez de recursos públicos) versus capacidade de oferta de soluções inovadoras (empreendedores sociais)?
11. Estima ser exequível a quantificação do défice de investimento em inovação social em Portugal?
12. A organização que dirige (ou em que trabalha) será candidata à subscrição concursal de um Fundo de Retalho do Fundo de Inovação Social a criar? Que tipo de intermediação irá realizar? Pode estimar, ainda que grosseiramente, a procura dessa intermediação em termos de investimento? Admite algum coinvestimento por parte da sua organização?

##### 2. MICROEMPREENDEDORISMO (MICROCRÉDITO) E CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO

13. Tendo em conta que os IF aqui em causa não são substancialmente distintos dos utilizados no período de programação anterior, que grandes ensinamentos retira dos períodos de programação anteriores que possam ser úteis para o período 2014-2020?
14. Designadamente que tipo de constrangimentos ao acesso e utilização do microcrédito poderiam ser minimizados?
15. Como avalia o papel das instituições de intermediação que exercem a sua atividade nesta matéria?
16. **ESPECIFICAMENTE PARA A ANDC:** que valor acrescentado atribui à intermediação da ANDC relativamente a outras entidades em termos de resultados obtidos, tipologia de projetos e de promotores?
17. **ESPECIFICAMENTE PARA O IEFP:** que especificidades reconhece existirem (resultados, tipologia de projetos, promotores) na intervenção do IEFP em matéria de apoio ao microempendedorismo e criação do próprio emprego?
18. Estima ser exequível a quantificação do défice de investimento de apoio à criação do próprio emprego em Portugal?
19. Que contributo antevê poder a criação do próprio emprego apresentar para a concretização da meta 2023 de 75% da população ativa empregada (65.6% em 2013)?

### 3. APOIO A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR

20. Tendo em conta que os IF aqui em causa não são substancialmente distintos dos utilizados no período de programação anterior, que grandes ensinamentos retira dos períodos de programação anteriores que possam ser úteis para o período 2014-2020?

21. Que relação pensa poder existir entre o apoio a estudantes do ensino superior sob a forma de bolsas e a utilização dos IF (crédito)? O aumento (diminuição) do número de bolsas tende a influenciar a procura de crédito?

22. Estima ser exequível a quantificação da procura potencial de crédito por parte das famílias e indivíduos interessados no acesso ao ensino superior?

23. Que efeitos na procura de crédito bancário por parte dos estudantes do ensino superior podemos associar ao impacto económico e social da crise das dívidas soberanas e resgate financeiro da economia portuguesa?

24. **ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** que diferenças relevantes existem entre a concessão de crédito a estudantes com intervenção da SPGM e a atividade bancária normal nesse domínio (papel da emissão de garantias)?

25. **ESPECIFICAMENTE PARA ENTIDADES BANCÁRIAS:** Face à atividade normal da entidade que dirige (ou em que trabalha) na concessão de crédito a estudantes do ensino superior que vantagens relevantes antevê existirem na intervenção da SPGM?

26. Que contributo antevê poder o apoio a estudantes do ensino superior apresentar para a concretização da meta 2023 de 40% da população de 30-34 anos com diploma de ensino superior ou equivalente (29.2% em 2013)?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** A SPGM terá intervenção nos 3 domínios atrás considerados ou continuará a intervir apenas no MICROINVEST, SOCIAL INVESTE e crédito a estudantes?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** Podem descrever sucintamente a intervenção da SPGM? O que pode comprometer os resultados dos instrumentos? Quais os fatores de sucesso?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** que diferenças relevantes existem entre a concessão de microcrédito com intervenção da SPGM e a atividade bancária normal nesse domínio (papel da emissão de garantias)?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** Que dimensão de mercado é estimável para o microcrédito em Portugal?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** que diferenças relevantes existem entre a concessão de crédito a estudantes com intervenção da SPGM e a atividade bancária normal nesse domínio (papel da emissão de garantias)?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** Consideram que as necessidades de crédito neste domínio estão cobertas? Ou existe uma procura não solvente?

**ESPECIFICAMENTE PARA A SPGM:** Que comportamento tem tido ao longo do tempo a taxa de incumprimento de créditos concedidos? Houve algum efeito visível e notório do programa de ajustamento da economia portuguesa?

**ESPECIFICAMENTE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO:** Qual será a estratégia utilizada para a captação de recursos privados?

**ESPECIFICAMENTE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO:** Qual a estratégia de investimento prevista?

**ESPECIFICAMENTE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO:** Qual a estrutura de suporte à gestão dos instrumentos prevista?

**ESPECIFICAMENTE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO:** Já existem indicadores de realização e resultado delineados?

**ESPECIFICAMENTE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO:** Como é que se desenvolverá o sistema de monitorização do IF?

Especificamente para **ENTIDADES BANCÁRIAS COM ATIVIDADE DE MICROCRÉDITO:**

1. Desde quando desenvolvem atividades de microcrédito?

2. Como se tem comportado a procura em termos de nº de operações e valor de crédito concedido? E no período do resgate financeiro da economia portuguesa (2011 a 2013) verificaram alterações?
3. Nas operações solicitadas (candidaturas) e operações aprovadas qual a proporção de operações implementadas de programas do banco, isto é, sem a intermediação da garantia mútua? E em termos de montantes de crédito solicitado e montantes de crédito aprovados?
4. Como se tem comportado a taxa de incumprimento?
5. Em termos de negócios realizados em termos de operações solicitadas (candidaturas), operações aprovadas, montante de crédito, quanto representa o montante concedido
6. Quais as principais razões que justificam a não aprovação das candidaturas?
7. As desistências da utilização do crédito concedido são uma realidade representativa? Se sim, quais os principais motivos?
8. Para além da concessão do crédito a instituição desempenha outras atividades, como incubação, acompanhamento técnico,...?
9. A instituição bancária trabalha regularmente com a ANDC?
10. Atendendo à experiência que detêm relativamente ao microcrédito, como consideram que se pode incrementar a procura? E a utilização efetiva do crédito?
11. O que representa o microcrédito para o negócio bancário? É uma área de negócio ou prende-se mais com a responsabilidade social corporativa?
12. Por cada euro de recursos alocados por fundos públicos a iniciativas de microcrédito, que volume de financiamento estará a instituição que representa disposta a libertar?
13. Como estima que será a procura até ao ano de 2020 face à procura atual?
14. Qual o volume de microcrédito que estimam conceder no período que decorre entre 2015 e 2020?

## **GUIÃO ENTREVISTA GRUPO DE TRABALHO**

### **MICRO-EMPREENDEDORISMO**

1. Quem está efetivamente a programar o IF de microcrédito?
2. Refere que do ponto de vista setorial se poderá “equacionar uma releitura de alguns instrumentos existentes”. Quais os instrumentos existentes? Microinveste? Que alterações poderão estar em causa?

### **FUNDO INOVAÇÃO SOCIAL**

1. Em que medida foi considerada a única experiência de crédito às OES existente em Portugal por iniciativa da política pública: o Social Investe? (baixa adesão das OES, baixas taxas de contratação, desconsideração do retorno social do investimento na apreciação das candidaturas – apenas centrado no retorno financeiro, etc.)
2. Como se estimou o montante de 105 milhões de euros associado ao fundo? (sendo que a linha de crédito atual tem 12,5 milhões e pouco mais de 2 milhões contratados e não é centrado na IS)
3. Com base em que critérios serão selecionados os projetos de modo a assegurar que se trata de inovação social?
4. As áreas de atuação do fundo explicitadas são: i) promoção da empregabilidade; ii) combate à pobreza e exclusão social; iii) promoção da saúde e bem-estar; iv) apoio a crianças, jovens e famílias; v) promoção do envelhecimento ativo.  
Uma metodologia interessante para analisar a falha de mercado seria tipificar domínios sociais onde o FIS pretenda produzir resultados e quantificar essas necessidades e atribuir

uma % de contributo realista que possa ser resolúvel via IS. Depois definir metas para o FIS, em função de limites orçamentais e tendo uma leitura mais abrangente daquilo que é o lado da oferta de diferentes investidores. o programa está a pensar avançar neste sentido?

5. Atores / gestão: que perfil terão as entidades de retalho? Serão instituições financeiras? Como assegurar que a apreciação de candidaturas terá em conta os dois retornos relevantes do investimento social: o financeiro/risco e o social e fará a seleção contrabalançando as duas dimensões? Também existirão entidades de intermediação? Com que perfil e que funções? Qual será a estratégia de operacionalização do FIS? Como é atribuído os bolos de retalho? Como são lançadas as candidaturas às OES?
6. O público-alvo do FIS também inclui empresas de missão social. Atualmente a Lei de Bases não classifica estas entidades. Quem são, na visão dos programadores, estas empresas? (para estimar necessidades de financiamento teremos de conhecer estes atores ...) Como antevê que possa avançar o processo de “acreditação” de empresas enquanto empresas de missão social?
7. Em termos práticos, naquilo que são as componentes de contragarantia, como se relacionará o FIS com o sistema de contragarantia nacional? É com este que se relaciona sendo os fundos comunitários? Existirá um reforço do fundo de contragarantia nacional? Que estimativas de perdas / incumprimentos serão assumidas (estudantes assume-se 10% e microcrédito 30%) dado o baixo histórico de implementação e consequentemente incumprimentos?
8. Que IF estarão em causa: instrumentos de dívida ou também poderão ser equacionados outros como os “quase-capital”?

## **GUIÃO ENTREVISTA DR. FILIPE SANTOS – GESTOR PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL**

- 1.No Portugal Inovação Social mantém-se os quatro instrumentos inicialmente previstos? (Fundo Inovação Social, Programa de Capacitação para o Investimento Social, Programa de parcerias para o impacto e Títulos de Impacto Social)
2. Como se delimita o conceito de “inovação social” face a outras iniciativas de empreendedorismo social e/ou comercial?
3. Como enquadra o Portugal Inovação Social os outros instrumentos de apoio à área social, nomeadamente para o microempreendedorismo e criação do próprio emprego (Microinveste e Social Investe)?
4. Quais as principais diferenças que o Portugal Inovação Social introduzirá face aos instrumentos destinados à área social do período de programação 2007-2013?
5. E quais as principais vantagens e valor acrescentado face a outros instrumentos financeiros?
6. Que dificuldades antevê na aplicação dos instrumentos do Portugal Inovação Social?
7. Como avalia a aplicação do conceito de “falha de mercado” à inovação social em Portugal: necessidades (procura) de inovação social (maior intensidade e complexidade de problemas sociais em contexto de escassez de recursos públicos) versus capacidade de oferta de soluções inovadoras (empreendedores sociais)?
8. Estima ser exequível a quantificação do défice de investimento em inovação social em Portugal?
9. Relativamente ao Fundo de Inovação Social:
  - 9.1. Que atores se poderão posicionar como gestores do fundo grossista?
  - 9.2. E como retalhistas?
  - 9.3. Que tipo de organizações serão potenciais beneficiárias do FIS?
  - 9.4. Que tipologia de iniciativas serão elegíveis?
  - 9.5. Já estão pré-definidas as condições de financiamento? Que investimento exigirá dos potenciais beneficiários?
  - 9.6. Existe algum montante médio previsto dos projetos a financiar?

- 9.7. Como será realizado o re-financiamento do FIS?
- 9.8. O FIS funcionará com o sistema de garantias? A SPGM será chamada a intervir neste instrumento?
- 9.9. Como estima que será a procura ao FIS? Quais os principais fatores que a poderão influenciar?
- 9.10. Considera que a utilização do FIS estimulará o investimento privado de organizações da economia social?
- 9.11. Quais os factores críticos que poderão comprometer a eficácia do FIS? E os fatores de sucesso?
- 9.12. Como se processará o sistema de decisão e gestão do FIS, nomeadamente em termos de circuitos de decisão?
- 9.13. E como se processará o seu sistema de monitorização e controlo do FIS?
- 9.14. Já estão definidos indicadores de realização e resultado?

### **GUIÃO ENTREVISTA DR. NUNO FRAZÃO – PROJETO MIES**

- 1. Dentro do empreendedorismo social o que se pode considerar inovação social? Quais os critérios de distinção?
- 2. Qual a oferta em inovação social em Portugal? É possível quantificá-la?
- 3. Estima ser exequível a quantificação do défice de investimento em inovação social em Portugal?
- 4. Considera que as organizações existentes respondem à maioria dos problemas sociais? Quais as áreas com maiores lacunas de resposta às necessidades sociais?
- 5. Como considera que responderá o Portugal Inovação Social, em particular o Fundo de Inovação Social às necessidades de financiamento destas entidades? Que tipologias de projetos considera que poderão ser apoiados pelo FIS?

## 6.6. PAINEIS DE DISCUSSÃO

### PAINEL 1

#### ENTIDADES FINANCIADORAS, GESTORAS E PROMOTORAS DE IF PARA A ÁREA SOCIAL

#### PRESENÇAS

Entidades	Participantes
ANDC	Dra. Francisca Cordovil
CASES	Dra. Carla Pinto
Fundação EDP	Dr. Sandro Fonseca
Fundação Mota Engil	Dr. Rui Pedroto
IEFP	Dr. Alexandre Oliveira
Iniciativa Economia Cívica	Dra. M <sup>a</sup> do Carmo Marques Pinto Dr. Luís Filipe da Silva Ferreira
Montepio	Dr. Paulo Amorim
Portugal Inovação Social	Dr. Filipe Santos
SPGM	Dr. António Gaspar

#### TEMAS ABORDADOS

- Poderemos falar de um mercado potencial de instrumentos financeiros para a área social em Portugal? Com que segmentos de mercado mais relevantes?
- Que insuficiências de investimento na área social podem os IF ajudar a colmatar?
- A constituição de fundos para a gestão e aplicação de IF com recursos públicos nacionais e/ou comunitários pode alavancar o investimento privado desses domínios?
- Que constrangimentos relevantes podem ser antecipados em matéria de aplicação destes instrumentos à intervenção social?

#### PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- Em Portugal nos últimos anos o setor do investimento e empreendedorismo social tem tido um crescimento importante. O MIES demonstra isso. Existe uma nova vaga de empreendedores sociais com modelos de atuação novos.
- O Portugal Inovação Social procura envolver os bancos (em particular com experiências mais sociais), atores de capital de risco com o *label EUsef (equity)* e modelos mais híbridos) e instituições da economia social ou fundações (individualmente ou em consórcio) ou conjunto de associações. Deverá existir uma escala mínima, pelo que não se irão criar 10 fundos para que haja equilíbrio no mercado. Será desejável cofinanciamento nos fundos, a este propósito o IEFP sugeriu que a contribuição pudesse ser o montante das bonificações de taxas de juro que concede anualmente.
- No cenário atual existe um país a duas velocidades – novos empreendedores sociais e entidades já existentes, o que poderá condicionar as medidas a implementar e respetiva execução.
- As respostas tradicionais da economia social devem continuar a assumir as responsabilidades que têm vindo a assumir até agora, sendo que a inovação social vem incrementar o número de organizações mais despertas para a inovação, nomeadamente no caso do FIS.

- A alteração da abordagem de financiamento (subvenção não reembolsável para instrumentos financeiros) cria perturbação no modo tradicional de funcionamento da economia social e encontrará obstáculos e aversão à mudança. Contudo, os problemas sociais agravaram-se e o OE possui constrangimentos para responder a esta nova realidade social do país.
- Os intervenientes salientam a existência de défice de capacitação, embora já se verifiquem alguns progressos eles podem não chegar aos quadros dirigentes.
- Existem dúvidas quanto à preparação das entidades para aceder ao FIS, embora os intervenientes se tenham mostrado disponíveis para aceder.
- As entidades começam a despertar para estes temas. A mudança cultural está a ocorrer ao seu ritmo.
- A prioridade é perceber quais os problemas sociais que não possuem resposta evidente por parte do esquema público ou onde é que este é insuficiente, ou seja, onde é que o mercado não responde a esses problemas sociais nem a rede assistencial solidária. É nestes nichos que a inovação social poderá ter um contributo potencial maior (pode ser mais impactante e mais eficaz).
- O entendimento da CMVM do regulamento *Eusef* é a de que os beneficiários podem ser iniciativas de investimento e empreendedorismo social independentemente na natureza das entidades que estão na origem do consórcio que funda a iniciativa. As iniciativas terão de ser certificadas e terão de visar o impacto social e não o lucro. Deverão ser lideradas por uma entidade que reúna um conjunto de condições.
- O microcrédito tem muita procura. Por isso, verifica-se a necessidade de encontrar novas formas de financiamento que permitam superar a barreira de intervenção e a concentração do microcrédito nas áreas urbanas e litoral.
- Os intermediários financeiros argumentam que existe uma análise das candidaturas, nomeadamente no que ao Social Investe diz respeito, que é distinta da análise meramente financeira.

## PAINEL 2

### ENTIDADES VOCACIONADAS PARA A PROMOÇÃO, INCUBAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE PROJETOS E PRÁTICAS DE INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL E MICROEMPREENDEDORISMO

#### PRESENCAS

Entidades	Participantes
Fundação EDP	Dr. Luís Amado
Centro de Inovação Social	Dra. Cláudia Costa
	Dr. Daniel Coelho
Iniciativa Glocal	Dra. Cristina Coelho

#### TEMAS ABORDADOS

- Em que medida o Fundo de Inovação Social e os Fundos de Retalho previstos para a sua aplicação e os instrumentos financeiros previstos para apoiar o microempreendedorismo poderão contribuir para a dinamização da vossa atividade?
- Existe uma procura potencial não satisfeita de apoio a projetos de empreendedorismo social e de microempreendedorismo que possa ser colmatada por este tipo de IF?

- De acordo com o vosso conhecimento do perfil dos potenciais promotores, que avaliação fazem da recetividade/aceitação destes IF?
- Sugestões/orientações para a aplicação destes IF no período de programação 2014-2020

### PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- As entidades públicas apresentam alguma aversão ao risco e existe medo de falhar.
- Os novos agentes da economia social têm boas ideias, mas apresentam excesso de confiança, o que resulta em projetos sem grande sustentabilidade e impacto.
- Face aos défices de capacitação por parte das organizações da economia social, os novos agentes poderão estimular a economia tradicional. Contudo, consideram que poderá existir risco do fundo de inovação não ter procura, dada a estrutura das entidades com quem trabalham.
- De acordo com os intervenientes, a este nível, existem aprendizagens que não foram apropriadas enquanto política pública (ex: Equal) e existem questões que não se alavancaram devido a peso burocrático e políticas que não tiveram continuidade.
- Existência de uma visão estratégica do território muito curta com uma ausência de medição de impactos.
- As fronteiras entre o empreendedorismo e o empreendedorismo social são difíceis de traçar.
- Os intervenientes relembram que o estatuto de empresa social ainda não está criado mas que poderá ser prejudicial criar, pois muitas entidades crerão utilizar esse “chapéu”.
- Há um potencial forte para se demonstrar ao Estado que a realização de determinados projetos resultem em poupanças na resolução dos problemas, existindo potencial para se tornar política pública.
- Adicionalmente, os intervenientes deixaram uma nota em relação às limitações de um fundo apenas para a capacitação uma vez que existe um elevado risco de não chegar ao projeto, ficando sem continuidade.
- Resistência a modalidades de reembolso de financiamento.

### PAINEL 3

#### EMPRÉSTIMOS PARA O ENSINO SUPERIOR – ASSOCIAÇÕES DE ESTUDANTES, BANCA E SERVIÇOS SOCIAIS DE UNIVERSIDADES

#### PRESENCAS

Entidades	Representantes
Serviços Sociais da Universidade de Lisboa	Dr. Carlos José Paula Dá Mesquita Garcia
Serviços Sociais da Universidade Católica Portuguesa	Dra. Eugénia Graça
Serviços Sociais da Universidade Nova	Dra. Iva Matos Dra. Emília Capucho
Associação de Estudantes do ISCTE	João Rodrigues
Federação Académica do Instituto Politécnico de Lisboa	João Pedro Cruz
Caixa Geral de Depósitos	Dr. Rui Negrões Soares
Santander Totta	Dr. Marcos Ribeiro

## TEMAS ABORDADOS

- Papel do crédito bancário a estudantes do ensino superior no aumento da taxa de participação no ensino superior (do ponto de vista da estratégia de captação de estudantes por parte das instituições e na perspetiva das estratégias de formação dos estudantes)
- Bolsas versus crédito bancário: concorrenciais ou complementaridade?
- Avaliação do papel da banca: modalidades e condições do crédito compatíveis com o público-alvo?

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES

### Papel do crédito bancário na procura do ensino superior

Os serviços sociais e a banca consideram que a existência do crédito a estudantes ao ensino superior é positiva e responde a uma situação financeira intermédia - os estudantes que não têm direito a bolsa mas também não possuem recursos que lhes permitam aceder ao ensino superior. Os representantes de associações de estudantes afirmam o Estado é que deveria apoiar na sua política social a totalidade dos candidatos ao ensino superior. Além disso, afirmam que existe incompatibilidade com este instrumento financeiro, que exige o pagamento do crédito relativamente à promessa realizada pelo Primeiro-ministro, em encontro do dia anterior (24 de março), que garantiu apoios a fundo perdido.

Segundo os participantes, temos uma situação que retrata a necessidade de se definir uma política social global e integrada e um modelo de atribuição de bolsas/empréstimos mais definido.

Todos consideram que o incremento que o instrumento pode dar à taxa de participação dos estudantes do ensino superior é pouco significativo.

Em relação à utilização futura do IF não há previsões, pois depende dos beneficiários de bolsas, dos que têm capacidade para contrair empréstimos sem garantia e do próprio modelo que vier a ser assumido.

Existiu uma menção ao Programa Retomar, medida inserida no Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem, que permite o regresso de alunos que tinham desistido, uma vez que podem ser potenciais candidatos a instrumentos financeiros. Verificamos que foram submetidos 482 requerimentos (74 ensino privado e 408 ensino público)

### Bolsas vs crédito bancário: concorrenciais ou complementaridade?

A generalidade dos participantes acha que a percentagem que acumula bolsa e crédito de 33% é muito elevada.

Todos consideram que os empréstimos são complementares às bolsas (valor mínimo da bolsa iguais às propinas). Não pode existir uma substituição total de mecanismos mas sim uma complementaridade. As universidades não podem substituir o Estado.

Na UCP os candidatos a bolsas tem vindo a diminuir devido a questões burocráticas e ao tempo de decisão, o que permeia o recurso ao empréstimo.

### Avaliação do papel da banca

A banca menciona que a linha de financiamento esgota e a procura tem sido grande.

O Santander considera que se devem atribuir bolsas só para quem precisa e crédito só para quem pode pagar. O crédito deve ser pensado de forma segmentada porque aumenta a possibilidade de cumprimento do empréstimo (reembolso) e a análise de risco mais deverá ser mais trabalhada.

A CGD e o Santander afirmam que o produto não é interessante para a banca, é um produto de responsabilidade social ou mecenato, não se revelando um fator de fidelização de clientes. Assiste-se a uma taxa de incumprimento elevada e acima dos 10% cobertos pelo FCG, ou seja, os bancos incorrem em prejuízos diretos que não deveriam incorrer. Neste sentido, consideram que a partilha de risco tem que ser reavaliada.

Os bancos afirmam que a democratização da linha não está a funcionar, o que exige uma definição por parte do Estado do estudante que irá repor mais tarde o empréstimo (segmentação - conforme ciclo ou o que a sociedade precisa), partilha de risco – a banca está interessada em continuar a participar nesta linha, contudo o risco que corre tem que ser revisto – há riscos que incorre que não deveria incorrer (riscos partilhados e não partilhados).

### **Alteração do modelo**

Confirmam a má utilização dos empréstimos concedidos mas não têm capacidade de fiscalização. Talvez, os bancos com a avaliação a meio do período os possam ajudar. Contudo, a generalidade das entidades não se revê num modelo semelhante ao britânico, devido a questões jurídicas e a uma desvirtualização da responsabilização dos alunos.

O comprovativo da inscrição anual como mecanismo de controlo não suficiente, pois pode existir incumprimento de propinas. A atribuição de bolsas cofinanciadas pelo FSE elevou o incumprimento, uma vez que o pagamento é realizado ao beneficiário.

Os serviços sociais da Universidade de Lisboa propõem que os empréstimos sejam revistos e concedidos de forma diferenciada, de acordo com as necessidades da economia, e que sigam o modelo alemão, em se concedem melhores taxas de juro para estudantes de níveis mais superiores (menor risco) e apoio de acordo com as necessidades do mercado de trabalho. Contudo, nem todos os participantes concordam com esta segmentação.

Os estudantes afirmam que os empréstimos são concedidos de forma indiferenciada e que o reembolso é muito complicado, dada a baixa empregabilidade, fator que incrementa a taxa de incumprimento. Mencionam que a maioria dos estudantes recorrem ao crédito em estado de aflição e, por isso aceita tudo, sem pensar, num momento em que a capacidade de discernimento diminui. Existe uma falta de informação sobre estes apoios. Provavelmente os empréstimos deveriam ser apenas para 2º e 3º ciclos e como complemento da política de ação social.

A banca considera que há uma forte desresponsabilização dos estudantes, o que exige uma componente jurídica mais acentuada e mais mecanismos de controlo. As bolsas exigem a responsabilização das famílias, ao passo que nos empréstimos a responsabilização é a nível individual. Considera ainda que a operacionalização do produto é muito complexa, os documentos não são *standard*, existe a necessidade de maior objetividade para tornar o processo mais ágil e menos burocrático.

### **Recomendações**

Apoio social de forma integrado: direto (ação social que se vai mais limitado devido a cortes orçamentais), indireto e empréstimos.

Necessidade de divulgação dos empréstimos ao ensino superior a alunos do secundário

Necessidade de fatores de ponderação, como a empregabilidade, os períodos de carência, mecanismos de filtragem ou reavaliação a meio dos empréstimos (situação económica e evolução do aluno face ao estudos) – permite aos bancos fazer a reavaliação do risco em função destes fatores

## PAINEL 4

### ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL

#### PRESENÇAS

Entidade	Representante
ADEIMA	Dra. Luísa Martins
Engenho	Dra. Lucinda Lopes
Santa Casa da Misericórdia do Porto	Dra. Florbela Guedes
Diapotek	Dra. João Teixeira
Especialistas em matérias sociais	Dra. Patrícia Monteiro/ Dra. Mafalda Jesus

#### TEMAS ABORDADOS

- Grau de adequação dos IF de apoio à intervenção social face às características e situação atual em termos de recursos humanos, organizacionais e financeiros das organizações da economia social: correspondem os IF 2014-2020 às necessidades de financiamento das entidades aqui representadas?
- Constrangimentos que a aplicação dos IF vai encontrar no terreno (em função das características e perfis das entidades da economia social que se relacionam com a entidade que representam)
- Efeitos potenciais dos IF em matéria de melhorias de eficiência e de organização das entidades da economia social
- Recomendações

#### PRINCIPAIS CONCLUSÕES

##### Adequabilidade dos instrumentos financeiros

A Diapotek menciona que ainda é necessário definir concretamente a economia social. Os bancos têm dificuldade em responder a estas entidades, ou seja, há necessidade de incentivos. No entanto, o FIS vem resolver o problema de apoio à área social, atendendo ao perfil das IPSS existentes. Para a DIAPOTEK (plataforma de gestão de medicamentos), a formação é muito importante (mas não formação sobre motivação pessoal ou empreendedorismo), mas o capital não o é menos. Mesmo nos mais jovens, a aversão ao risco é menor, mas não é nula.

A Santa Casa da Misericórdia do Porto aponta que será necessário ter conceitos mais estáveis de economia social, empreendedorismo social e inovação social. Afirma que as candidaturas têm que apostar numa lógica de rede com diferentes agentes. Considera a capacitação como fundamental, nomeadamente devido ao envelhecimento dos recursos humanos, para os quais deve existir uma preocupação de renovação. A SCMP tem apostado no apoio a projetos de empreendedorismo social, inclusive através do microcrédito. Julga que existem duas tipologias de agentes da economia social: grandes/pequenos e tradicionais/inovadores. A SCMP é uma grande IPSS que procura um *mix* de soluções tradicionais e inovadoras, sendo que atualmente procura novas soluções/respostas e novas formas de financiamento, mas este objetivo esbarra na capacidade da própria estrutura histórica e com recursos humanos envelhecidos. Existe uma aposta no microcrédito e a capacitação é extremamente importante – “oferece a cana para pescar e não o peixe”. Quanto aos empréstimos, quando se perspetiva a sustentabilidade das IPSS, podem resultar num grande problema. O FIS é para um nicho, nunca para a economia social tradicional.

A Engenho considera que ainda não existe informação suficiente para avaliar a adequabilidade ou não, mas questiona a definição da inovação na economia social. Considera que não se devem esperar grandes resultados em termos de eficácia e isso deve estar refletido nos indicadores como uma medida experimental. Como tal, também necessita de uma grande atenção e acompanhamento

por parte da Autoridade de Gestão, mesmo ao nível da execução. Os cortes abruptos transformam o projeto e a sua sustentabilidade. Só participaria no FIS se estivesse assegurado um risco mínimo.

**Constrangimentos que a aplicação dos IF vai encontrar no terreno (em função das características e perfis das entidades da economia social que se relacionam com a entidade que representam)**

**Efeitos potenciais dos IF em matéria de melhorias de eficiência e de organização das entidades da economia social**

A inovação social é relevante, mas existem necessidades sociais que ainda não estão totalmente cobertas. Está a avançar-se para a economia social 2.0, sem a ação social estar totalmente equipada e preparada para satisfação das necessidades tradicionais (falta equipamento, nomeadamente de transporte). A Engenho considera que basta um risco de perda de 5 mil euros para não avançar.

As especialistas da área social julgam que serão necessários critérios qualitativos e não só quantitativos. As instituições não estão preparadas para trabalhar em rede e a Santa Casa da Misericórdia julga que é esse o ponto-chave: a estimulação da rede e o envolvimento do tecido empresarial. A capacidade de candidatura ao FIS deverá ser medida pela capacidade de abertura das organizações. Isto determina que a maioria das organizações não estejam preparadas para isso. Ainda assim, o sucesso do empreendedorismo social passa por uma alteração do paradigma e uma integração de empreendedores sociais no seio das organizações tradicionais.

Para a ADEIMA, à luz da reduzida informação existente sobre o FIS, não consegue ver as vantagens do FIS e julga que não existiriam condições para a ADEIMA se candidatar.

**Recomendações**

De acordo com a SCMP, a capacitação é essencial e no caso do microcrédito ainda é mais necessária. Esta capacitação é muito importante para os agentes, mas também para a população. A formação é um padrão dos empreendedores que conheceram a área social e mudaram de vida. No pós projeto, revela-se necessário um acompanhamento contínuo. Há necessidade de legislação homogénea.

A Engenho também considera que as competências básicas de gestão, como a realização de pequenas campanhas de marketing, nomeadamente *online*, são extremamente úteis. Adicionalmente, considera que a análise das candidaturas deve ser minuciosa, mas ao mesmo tempo participada. Ou seja, deve existir uma interação na fase de candidatura e uma menor rigidez, nomeadamente na execução e nos prazos. Chama a atenção para a necessidade de introduzir mais tecnologia e inovação na Economia Social porque os equipamentos são novos, mas os aparelhos são os mesmos de há décadas atrás.

Para a Diapotek é absolutamente fulcral garantir que as grandes empresas não possam financiar a responsabilidade social via FIS porque podem aproveitar os instrumentos de dívida com taxas de juro mais baixas do que as que auferem no mercado da banca comercial. Deverá haver não uma penalização pela falha, mas uma compensação pelo sucesso. É necessário assegurar a coesão territorial e o sucesso num local é diferente de um mesmo resultado num outro, a majoração deve ser ponderada.

A ADEIMA concorda com a necessidade de acompanhamento, que deverá ser feito por uma equipa competente e preparada para o efeito, sendo necessária uma normalização de conhecimentos (o que parece não existir atualmente – quem acompanha o início da candidatura apresenta condicionantes que não são as mesmas de quem monitoriza e avalia, ou seja, a informação fornecida não é correcta).

## **6.7. MAPA DE INDICADORES (VERSÃO INTEGRAL)**

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
QA1 QA2	IF1	N.º de OES em Portugal por tipo de organização	X	Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		Nº de estabelecimentos de atividade de apoio social		Análise estatística	Quadros de Pessoal - MESS	A fonte de informação e o indicador referido, embora explorado na análise implementada pela equipa de avaliação, revelou-se desadequado à natureza da resposta final a produzir (resultado)
		Capacidade / necessidade de financiamento das ISL ao serviço das famílias		Análise estatística	Contas anuais da ISL ao serviço das famílias	O indicador referido, embora explorado na análise implementada pela equipa de avaliação, revelou-se desadequado à natureza da resposta final a produzir (resultado)
		Montante total de financiamento líquido necessário das OES		Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		Montante de financiamento líquido necessário das OES por atividade		Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		Montante de financiamento líquido necessário das OES por tipo de organização		Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		Estimativa do valor dos ativos dos grupos de potenciais investidores no mercado de inovação social		Análise estatística	Dados estatísticos LIS	
		VAB das OES	X	Análise estatística	Conta Satélite da Economia Social - INE	
		Iniciativas de empreendedorismo e inovação social, nos seus diferentes estádios de desenvolvimento, nas regiões do Norte, Centro e Alentejo	X	Análise estatística	Dados MIES da publicação dos primeiros resultados obtidos	
		Linha Social Invest, montante de financiamento e de investimento global do eixo II	X	Análise documental	Dados SPGM	
		Valor médio dos projetos Equal	X	Análise documental	Relatório Final de Execução EQUAL	
Número e % de projetos de IS apoiados no âmbito do EQUAL que passaram à fase de disseminação, completando o ciclo de		Análise documental	Relatório Final de Execução EQUAL			

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		inovação				
		Estimativa de custos médios associadas à disseminação de projetos de IS apoiados no âmbito do EQUAL		Análise documental	Relatório Final de Execução EQUAL	
	IF 2	Percentagem de desempregados jovens à procura do 1º emprego e de desempregados de longa duração que possam ser realisticamente considerados como público com potencial de criação do próprio emprego		Análise estatística	Dados estatísticos IEFP, IEMadeira e OEFP_RAA	O indicador referido, embora explorado na análise implementada pela equipa de avaliação, foi substituído pelo total de desempregados para resposta final
		Públicos, crédito concedido e investimento apoiado registados nos diferentes programas de políticas ativas de emprego do IEFP que utilizem IF de dívida, com a diferenciação microcrédito <i>versus</i> outros programas		Análise estatística	Dados estatísticos IEFP	Indicadores não utilizados pela equipa de avaliação por indisponibilidade associada à não resposta da fonte ao pedido oportunamente realizado e relativo a: Nº empréstimos, montante dos empréstimos, montante de investimento e postos de trabalho criados através do sistema de microcrédito, nomeadamente antes da existência do Microinvest e após a sua implementação, por ano e por NUT II; Nº empréstimos, montante dos empréstimos e montante de investimento e postos de trabalho criados através do sistema de microempreendedorismo/Invest+, por ano e por NUT II; Nº e montante das prestações de desemprego destinadas à criação do próprio emprego (CPE), por ano e NUT II
		Públicos, crédito concedido e investimento apoiado registados nos diferentes programas de políticas ativas de emprego do IEFP que não utilizem IF de dívida		Análise estatística	Dados estatísticos IEFP	
		Evolução da procura, do número de contratos assinados e do crédito concedido em iniciativas de microcrédito realizadas com a intermediação da ANDC		Análise estatística	Dados estatísticos ANDC	O indicador referido, embora explorado na análise implementada pela equipa de avaliação, foi considerado parcial face ao necessário para a resposta final à questão, o que seria resolvido com a resposta esperada ao pedido

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
						realizado junto do IEFP
		Evolução da procura, do número de contratos assinados e do microcrédito concedido em iniciativas de crédito bancário realizadas sem o apoio de programas públicos envolvendo o sistema de garantia mútua		Análise estatística	Dados estatísticos SPGM	O indicador não foi utilizado pela equipa de avaliação por indisponibilidade destes dados da SPGM, o que se tentou superar através do inquérito lançado à banca
		Linha de apoio ao empreendedorismo e criação do próprio emprego (Total; Microinvest e Invest+): nº de operações de financiamento; montante global de investimento; montante global de garantias; Postos de trabalho criados	X		SPGM, relatório e contas de 2013	
		Evolução dos Desempregados inscritos nos CE por região	X		Dados do IEFP	
		Evolução da População desempregada por região	X		Dados do INE, inquérito ao Emprego	
		Nº operações de crédito aprovadas, no âmbito do sistema de microcrédito		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	Taxa de resposta não permite retirar conclusões relativamente a estes indicadores
		Valor total de crédito concedido (€), no âmbito do sistema de microcrédito		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Nº candidaturas não aprovadas, no âmbito do sistema de microcrédito		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Taxa de incumprimento (%), no âmbito do sistema de microcrédito		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Principais razões que justificam a não aprovação de candidaturas de microcrédito (%)		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Principais motivos que justificam a desistência da utilização do microcrédito (%)		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
	<b>IF 3</b>	Número de novos diplomados do ensino superior que possam realisticamente ser		Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos DGES	O indicador referido, embora explorado na análise implementada

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		considerados como resultado do crédito bancário com garantias mútuas (estimação da procura social)				pela equipa de avaliação, revelou-se desadequado à natureza da resposta final a produzir (resultado), tendo sido substituído pelo indicador relativo aos alunos inscritos no ensino superior, mais adequado ao objetivo do aumento da participação no ensino superior
		Projeção de diplomados do ensino superior para 2020 e 2023		Análise estatísticas	INE EUROSTAT	O indicador referido, embora explorado na análise implementada pela equipa de avaliação, revelou-se desadequado à natureza da resposta final a produzir (resultado), tendo sido substituído pelo indicador relativo aos alunos inscritos no ensino superior, mais adequado ao objetivo do aumento da participação no ensino superior
		Evolução da concessão de bolsas (número e valor médio) a estudantes universitários carenciados		Análise estatística	Dados estatísticos DGES	O indicador não foi utilizado pela equipa de avaliação por indisponibilidade associada à não resposta da DGES
		Evolução do crédito bancário a estudantes do ensino superior não inserido em programas públicos, com diferenciação do que é realizado no âmbito de protocolos com associações de estudantes do ensino superior público e privado		Análise estatística	Dados estatísticos SPMG	A fonte de informação é desadequada ao indicador referido e o próprio indicador não é viável pois as associações de estudantes não são protocoladas para efeito de atribuição de crédito a EES
		Empréstimos a Estudantes do ensino superior (Nº empréstimos total, Valor contratado e Valor executado)	X		Dados da DGES	
		Distribuição regional dos Empréstimos a Estudantes do ensino superior (a partir de dados distritais)	X		Dados da DGES	
		Nº de inscritos no ensino superior	X		Dados estatísticos da BD PORDATA (DGEEC/MEC)	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		Estimativa das Necessidades de investimento anual em apoios a EES por região	X		Dados da DGES, da PORDATA e cálculos da Equipa de avaliação	
		Estimativa do Défice investimento anual em apoios a EES por região	X		Dados da DGES, da PORDATA e cálculos da Equipa de avaliação	
		Despesa média das famílias por aluno no ensino superior	X		Dados do INE, Inquérito às Despesas das Famílias	
		Nº operações de crédito aprovadas, no âmbito do sistema de crédito a estudantes do ensino superior, com e sem o apoio de programas públicos envolvendo o sistema de garantia mútua		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	Taxa de resposta não permite retirar conclusões relativamente a estes indicadores
		Valor total de crédito concedido (€), no âmbito do sistema de crédito a estudantes do ensino superior, com e sem o apoio de programas públicos envolvendo o sistema de garantia mútua		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Nº candidaturas não aprovadas, no âmbito do sistema de crédito a estudantes do ensino superior, com e sem o apoio de programas públicos envolvendo o sistema de garantia mútua		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Taxa de incumprimento (%), no âmbito do sistema de crédito a estudantes do ensino superior, com e sem o apoio de programas públicos envolvendo o sistema de garantia mútua		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Principais razões que justificam a não aprovação de candidaturas ao sistema de crédito a estudantes do ensino superior (%)		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
		Principais motivos que justificam a desistência da utilização do crédito atribuído a estudantes do ensino superior (%)		Análise estatística	Inquérito às instituições financeiras	
QA3	IF 1	% de entidades da economia social entrevistadas pela equipa de AEA que manifestam recetividade negativa à	x	Análise de conteúdo de testemunhos	Entrevistas Painéis de reflexão	Indicador utilizado mas não de forma quantitativa.

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		utilização de IF de dívida a gerir pelo FIS				
		Representatividade de intermediários financeiros entrevistados pela equipa de AEA que manifestam recetividade negativa à utilização de IF de dívida a gerir pelo FIS	x	Análise de conteúdo de testemunhos	Entrevistas Painéis de reflexão	Novo (importante incluir opinião da oferta)
		Dotação efetiva estimada do IF no período 2015-2020 proporcionada pelo <i>revolving effect</i> do instrumento empréstimos	x	Análise estatística Análise documental	Dados de programação financeira - POISE	Novo
		Peso das contribuições adicionais dos destinatários finais do Eixo 1 do SOCIAL INVESTE	x	Análise estática	Dados de realização financeira - CASES	Novo
		Montante total de crédito aprovado face à dotação total da linha de crédito SOCIAL INVESTE		Análise de conteúdo de estudo de caso	Dados disponibilizados   Estudo de caso SOCIAL INVESTE	O indicador referido, embora explorado na análise implementada pela equipa de avaliação, foi substituído pelo anterior.
		N.º de organização que solicitam crédito / n.º total de organizações potenciais destinatárias do SOCIAL INVESTE		Análise de conteúdo de estudo de caso	Dados disponibilizados   Estudo de caso SOCIAL INVESTE	Idem
		Histórico de aplicação (períodos de programação anteriores) de instrumentos de política pública para as áreas de intervenção a que corresponde a aplicação dos IF sob avaliação, com a diferenciação de IF e outros instrumentos, designadamente subsídios a fundo perdido		Análise estatística Análise documental	Dados de realização física e financeira	Traduziu-se na análise do SOCIAL INVESTE utilizada na análise anterior
	IF 2	Taxas de contratualização (face à procura revelada) e de desistência de projetos contratualizados em programas de microcrédito com apoio à incubação e ao acompanhamento e em programas sem essas dimensões		Análise estatística	Dados estatísticos ANDC Dados estatísticos IEFP Inquérito às Instituições financeiras	Informação não disponibilizada
		Taxas de contratualização (face à procura revelada) e de desistência de projetos contratualizados em programas de microcrédito com apoio público versus		Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos do Banco de Portugal	Informação não disponibilizada

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		programas de microcrédito promovidos pela banca sem esse enquadramento				
		Taxas de incumprimento de créditos / estimativa de perda associada ao crédito ao microempreendedorismo	x	Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Inquérito às Instituições financeiras	Novo
		Peso (regulamentado) das contribuições adicionais dos destinatários finais	x	Análise documental	Estratégia financeira do Micro Invest e Invest+	Novo
		Histórico de aplicação (períodos de programação anteriores) de instrumentos de política pública para as áreas de intervenção a que corresponde a aplicação dos IF sob avaliação, com a diferenciação de IF e outros instrumentos, designadamente subsídios a fundo perdido		Análise estatística Análise documental	Dados de realização física e execução financeira dos PO	
		Dotação efetiva estimada do IF no período 2015-2020 proporcionada pelo <i>revolving effect</i> do instrumento empréstimos	x	Análise estatística Análise documental	Dados de programação financeira - POR	Novo
	<b>IF 3</b>	Taxas de incumprimento de créditos / estimativa de perda associada ao crédito bancário aos estudantes do ensino superior	x	Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Inquérito às Instituições financeiras	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		Número de empréstimos aos estudantes contratualizado no período 2007/2008 – 2013/2014	x	Análise estatística	DGES	
		Histórico de aplicação (períodos de programação anteriores) de instrumentos de política pública para as áreas de intervenção a que corresponde a aplicação dos IF sob avaliação, com a diferenciação de IF e outros instrumentos, designadamente subsídios a fundo perdido		Análise estatística Análise documental	Dados de realização física e execução financeira dos PO Inquérito às Instituições financeiras	Substituído pelo indicador anterior.
QA4	IF 1	Grau de coerência interna (ao nível dos PO que acolhem os IF sob avaliação) entre a intervenção delineada para estes últimos e outros instrumentos de programação considerados portadores de sinergia e complementaridade com os IF		Análise documental	Documentos de programação	Análise da coerência interna centrada no PIS, na medida em que se não existem outros instrumentos que assumam relação direta com a inovação social ou a criação de um mercado de investimento social.
		Indicadores de complementaridade entre os IF sob avaliação e outras medidas de políticas concebidas a nível central e destinadas aos domínios de aplicação dos IF sob avaliação		Análise documental	Documentos	
	IF 2	Grau de coerência interna (ao nível dos PO que acolhem os IF sob avaliação) entre a intervenção delineada para estes últimos e outros instrumentos de programação considerados portadores de sinergia e complementaridade com os IF		Análise documental	Documentos de programação	Indicador utilizado; análise da relação com outros instrumentos de apoio à criação de emprego para as pessoas com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho: ACPE, Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego, Investe Jovem e Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de Trabalho e outros instrumentos de fomento do empreendedorismo, tomando-se
		Indicadores de complementaridade entre os IF sob avaliação e outras medidas de política concebidas a nível central e destinadas aos domínios de aplicação dos IF sob avaliação		Análise documental	Documentos	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
						como referência central o Programa “Finicia”/ vertente de microemprededorismo.
	IF 3	Grau de coerência interna (ao nível dos PO que acolhem os IF sob avaliação) entre a intervenção delineada para estes últimos e outros instrumentos de programação considerados portadores de sinergia e complementaridade com os IF		Análise documental	Documentos de programação	Indicador utilizado; análise da relação com subvenções não reembolsáveis: Bolsas de Ação Social, Programa + Superior e Programa Retomar.
		Indicadores de complementaridade entre os IF sob avaliação e outras medidas de políticas concebidas a nível central e destinadas aos domínios de aplicação dos IF sob avaliação		Análise documental	Documentos	
QA6	IF 1	% de coinvestimento a mobilizar pelas entidades candidatas à intermediação dos Fundos de Retalho do FIS que venham a ser concursados	X	Análise documental Análise de conteúdos de entrevistas	Documentos de programação Entrevistas	
		Projetos de <i>crowdfunding</i> suscitados por apoios emblemáticos à inovação social		Análise de conteúdos de entrevistas	Entrevistas	Informação não disponibilizada
	IF 2	Magnitude financeira de microcrédito concedido pela banca não ao abrigo da intervenção dos IF sob avaliação		Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos Banco de Portugal Inquérito às Instituições financeiras	Devido à taxa de resposta do inquérito às instituições financeiras não foi possível calcular este indicador
	IF 3	Magnitude financeira de crédito bancário concedido a estudantes do ensino superior que não estejam inseridos nos programas de aplicação dos IF sob avaliação	X	Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos Banco de Portugal Inquérito às Instituições financeiras	
QA7	IF 1	% de coinvestimento que as entidades de intermediação social acrescentam à mobilização de fundos do Fundo de Inovação Social a realizar por via da gestão	X	Análise documental	Documentos	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		de Fundos de Retalho				
	IF 2	Crédito bancário a projetos de microcrédito concedido pela banca comercial não ao abrigo de programas que mobilizem o IF sob avaliação		Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos Banco de Portugal Inquérito às Instituições financeiras	Devido à taxa de resposta do inquérito às instituições financeiras não foi possível calcular este indicador
		% de coinvestimento de fundos de <i>Venture Capital</i> e de <i>Start-up Capital</i> em projetos de microempreendedorismo		Análise documental Análise de conteúdos de entrevistas	Relatórios de execução dos fundos Entrevistas	Informação não disponível
	IF 3	Recursos públicos e privados adicionais mobilizados para o apoio a estudantes universitários, com destaque para o crédito bancário concedido a estudantes sem o apoio de programas que mobilizem o IF sob avaliação		Análise estatística	Dados estatísticos SPGM Dados estatísticos Banco de Portugal	Informação não disponível
QA8	IF 1	Valor das metas estabelecidas para o efeito-alavancagem	X	Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Tipologia de investidores privados-alvo	X	Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Tipologia de remunerações preferenciais e de garantias proporcionadas a investidores privados	X	Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
	IF 2	Valor das metas estabelecidas para o efeito-alavancagem		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	Os indicadores não foram utilizados pela equipa de avaliação por indisponibilidade de informação
		Tipologia de investidores privados-alvo		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Tipologia de remunerações preferenciais e de garantias proporcionadas a investidores privados		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
	IF 3	Valor das metas estabelecidas para o efeito-alavancagem		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	Os indicadores não foram utilizados pela equipa de avaliação por indisponibilidade de informação
		Tipologia de investidores privados-alvo		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Tipologia de remunerações preferenciais e de garantias proporcionadas a investidores privados		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
QA9	IF 1	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos BSC Benchmarking nacional – Documentos EQUAL	
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos BSC Benchmarking nacional – Documentos EQUAL	
	IF 2	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos KfW Benchmarking nacional – documentos – Estudo APDES e UCP	
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação		Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos KfW	Indicador não utilizado pela equipa de AEA por indisponibilidade de informação da fonte
	IF 3	Fatores de sucesso e estrangulamento da implementação dos instrumentos	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos SLC	
		Medidas de correção dos estrangulamentos na implementação	X	Análise documental	Benchmarking internacional – Documentos SLC	
QA10	IF 1	N.º de estudos prévios de suporte à conceção do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	Indicadores utilizados como base para a resposta à QA
		N.º de estudos de avaliação da implementação dos IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Grau de coerência entre os estudos prévios e a estratégia concebida		Análise documental	Documentos	
		N.º de alterações introduzidas na estratégia em função de resultados de estudos de avaliação da implementação do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Grau de clareza da estratégia do IF segundo a perceção dos intermediários financeiros		Análise de dados do inquérito	Inquérito aos intermediários financeiros	
		Grau de clareza da estratégia do IF segundo a perceção das autoridades de gestão e das comissões de acompanhamento do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações	
		Existência de estudos de suporte que levaram à criação dos instrumentos	X	Análise documental	Benchmarking internacional   Documentos BSC	Indicador utilizado como base para a resposta à QA	
		Tipo de critérios e procedimentos definidos para regular eventuais ajustamentos necessários		Análise documental	Benchmarking internacional   Documentos BSC	O indicador não foi utilizado por falta de informação da fonte	
		Diferencial de explicitação da estratégia do IF face a outros IF semelhantes de origem internacional		Análise documental	Benchmarking internacional   Documentos BSC	O indicador não foi utilizado por falta de informação da fonte	
		Diferencial de explicitação da estratégia do IF face a outro IF semelhante de origem nacional		Análise documental	Estudo de caso   Documentos	O indicador não foi utilizado por inexistência de outros IF semelhantes	
	IF2	N.º de estudos prévios de suporte à conceção do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	Indicadores utilizados como base para a resposta à QA	
		N.º de estudos de avaliação da implementação dos IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas		
		Grau de coerência entre os estudos prévios e a estratégia concebida		Análise documental	Documentos		
		N.º de alterações introduzidas na estratégia em função de resultados de estudos de avaliação da implementação do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas		
		Grau de clareza da estratégia do IF segundo a perceção dos intermediários financeiros		Análise de dados do inquérito	Inquérito aos intermediários financeiros		
		Grau de clareza da estratégia do IF segundo a perceção das autoridades de gestão e das comissões de acompanhamento do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas		
		Existência de estudos de suporte que levaram à criação dos instrumentos		Análise documental	Benchmarking internacional   Documentos KfW		O indicador não foi utilizado por falta de informação da fonte
		Tipo de critérios e procedimentos definidos para regular eventuais ajustamentos necessários		Análise documental	Benchmarking internacional   Documentos KfW		O indicador não foi utilizado por falta de informação da fonte
	IF3	N.º de estudos prévios de suporte à conceção do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	Verificou-se a inexistência de estudos de suporte e de estudos de implementação de IF nacionais	
		N.º de estudos de avaliação da		Análise de conteúdo	Entrevistas		

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		implementação dos IF		de entrevistas		desta natureza
		Grau de coerência entre os estudos prévios e a estratégia concebida		Análise documental	Documentos	O indicador não foi utilizado por falta de informação
		N.º de alterações introduzidas na estratégia em função de resultados de estudos de avaliação da implementação do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
		Grau de clareza da estratégia do IF segundo a perceção dos intermediários financeiros		Análise de dados do inquérito	Inquérito aos intermediários financeiros	
		Grau de clareza da estratégia do IF segundo a perceção das autoridades de gestão e das comissões de acompanhamento do IF		Análise de conteúdo de entrevistas	Entrevistas	
QA12	IF 1	Grau de correspondência entre os objetivos do IF e a SWOT		Análise documental	Documentos	Face ao desenvolvimento da temática da questão, os indicadores não se revelaram ajustados.
		Grau de coerência externa entre os objetivos do IF e o planeamento regional na área social		Análise documental	Documentos	
		Grau de coerência interna entre os objetivos do IF e os objetivos dos PO		Análise documental	Documentos	
	IF 2	Grau de correspondência entre os objetivos do IF e a SWOT		Análise documental	Documentos	
		Grau de coerência externa entre os objetivos do IF e o planeamento regional na área do empreendedorismo / emprego		Análise documental	Documentos	
		Grau de coerência interna entre os objetivos do IF e os objetivos dos PO		Análise documental	Documentos	
	IF 3	Grau de correspondência entre os objetivos do IF e a SWOT		Análise documental	Documentos	
		Grau de coerência externa entre os objetivos do IF e o planeamento regional na área do ensino superior		Análise documental	Documentos	
		Grau de coerência interna entre os objetivos do IF e os objetivos dos PO		Análise documental	Documentos	
QA13	IF 1	Grau de explicitação dos trâmites processuais associados ao IF		Análise documental	Documentos	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Grau de explicitação das competências e		Análise documental	Documentos	Indicador inadequado face ao nível

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		funções das entidades gestoras e implementadoras				de programação do IF
		Procedimentos de articulação entre os órgãos de gestão dos IF e outros apoios financeiros que concorram para os mesmos fins e públicos-alvo		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Peso do número de pessoas com competência específicas em gestão de IF nas autoridades de gestão dos PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
	<b>IF 2</b>	Grau de explicitação dos trâmites processuais associados ao IF		Análise documental	Documentos	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Grau de explicitação das competências e funções das entidades gestoras e implementadoras		Análise documental	Documentos	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Procedimentos de articulação entre os órgãos de gestão dos IF e outros apoios financeiros que concorram para os mesmos fins e públicos-alvo		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Peso do número de pessoas com competência específicas em gestão de IF nas autoridades de gestão dos PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
	<b>IF 3</b>	Grau de explicitação dos trâmites processuais associados ao IF		Análise documental	Documentos	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Grau de explicitação das competências e funções das entidades gestoras e implementadoras		Análise documental	Documentos	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Procedimentos de articulação entre os órgãos de gestão dos IF e outros apoios financeiros que concorram para os mesmos fins e públicos-alvo		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Peso do número de pessoas com competência específicas em gestão de IF nas autoridades de gestão dos PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
QA14	IF1	Número de indicadores de realização dos PO diretamente associado ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Número de indicadores de resultado dos PO diretamente associados ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		% de indicadores dos PO diretamente associados ao IF que cumpre os critérios de qualidade		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Adequabilidade dos indicadores definidos		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos BSC	Indicadores não utilizados pela equipa de AEA por indisponibilidade de informação da fonte
		Cobertura dos indicadores definidos				
		Cumprimento dos regulamentos aplicáveis				
		Cumprimento de indicadores comuns obrigatórios				
	Relevância e qualidade dos indicadores					
	IF2	Número de indicadores de realização dos PO diretamente associado ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Número de indicadores de resultado dos PO diretamente associados ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		% de indicadores dos PO diretamente associados ao IF que cumpre os critérios de qualidade		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Adequabilidade dos indicadores definidos		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos KfW	Indicadores não utilizados pela equipa de AEA por indisponibilidade de informação da fonte
		Cobertura dos indicadores definidos				
		Cumprimento dos regulamentos aplicáveis				
Cumprimento de indicadores comuns obrigatórios						
Relevância e qualidade dos indicadores						
IF3	Número de indicadores de realização dos PO diretamente associado ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas		
	Número de indicadores de resultado dos PO diretamente associados ao IF	X	Análise documental Análise de conteúdo	Documentos Entrevistas		

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
				das entrevistas		
		% de indicadores dos PO diretamente associados ao IF que cumpre os critérios de qualidade		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Adequabilidade dos indicadores definidos		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos SLC	Indicadores não utilizados pela equipa de AEA por indisponibilidade de informação da fonte
		Cobertura dos indicadores definidos				
		Cumprimento dos regulamentos aplicáveis				
		Cumprimento de indicadores comuns obrigatórios				
		Relevância e qualidade dos indicadores				
QA15	IF 1	Grau de complementaridade entre o IF e outras ações dos PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Decidiu-se pela opção de não contemplar a informação das entrevistas devido aos PO conterem a informação e as entrevistas não terem fornecido dados adicionais
		Grau de coerência interna entre os objetivos do IF e os objetivos específicos do PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Taxa de cobertura dos objetivos do IF face aos objetivos específicos do PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 2	Grau de complementaridade entre o IF e outras ações dos PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Decidiu-se pela opção de não contemplar a informação das entrevistas devido aos PO conterem a informação e as entrevistas não terem fornecido dados adicionais
		Grau de coerência interna entre os objetivos do IF e os objetivos específicos do PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Taxa de cobertura dos objetivos do IF face aos objetivos específicos do PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 3	Grau de complementaridade entre o IF e outras ações dos PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Decidiu-se pela opção de não contemplar a informação das entrevistas devido aos PO conterem a informação e as entrevistas não terem fornecido dados adicionais
		Grau de coerência interna entre os objetivos do IF e os objetivos específicos do PO		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Taxa de cobertura dos objetivos do IF face		Análise documental	Documentos	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		aos objetivos específicos do PO		Análise de conteúdo das entrevistas	Entrevistas	
QA16	IF 1	Tipo de fontes de informação necessárias ao cálculo dos indicadores		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Frequência e atualidade da informação necessária ao cálculo dos indicadores		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Tipo de condições administrativas, logísticas e humanas previstas para o funcionamento do sistema		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Fontes de informação de suporte	X	Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos BSC	Indicador utilizado como base para a resposta à QA
		Disponibilidade dos dados	X	Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos BSC	Indicador utilizado como base para a resposta à QA
	IF 2	Tipo de fontes de informação necessárias ao cálculo dos indicadores		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Frequência e atualidade da informação necessária ao cálculo dos indicadores		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Tipo de condições administrativas, logísticas e humanas previstas para o funcionamento do sistema		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas
		Fontes de informação de suporte		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos KfW	O indicador não foi utilizado pela equipa de AEA por indisponibilidade da fonte de informação

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
		Disponibilidade dos dados		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos KfW	O indicador não foi utilizado pela equipa de AEA por indisponibilidade da fonte de informação
	IF 3	Tipo de fontes de informação necessárias ao cálculo dos indicadores		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Frequência e atualidade da informação necessária ao cálculo dos indicadores		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF e à natureza da resposta esperada
		Tipo de condições administrativas, logísticas e humanas previstas para o funcionamento do sistema		Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	Indicador inadequado face ao nível de programação do IF
		Tipo de articulação com sistemas de monitorização de nível superior previstas	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Fontes de informação de suporte		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos SLC	Indicador utilizado como base para a resposta da QA
		Disponibilidade dos dados		Análise documental	<i>Benchmarking</i> internacional – Documentos SLC	Indicador utilizado como base para a resposta da QA
QA17	IF 1	Tipo de critérios válidos para rever ou atualizar a avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Lista de indicadores de sinalização da necessidade de revisão e atualização da avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 2	Tipo de critérios válidos para rever ou atualizar a avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
		Lista de indicadores de sinalização da necessidade de revisão e atualização da avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 3	Tipo de critérios válidos para rever ou atualizar a avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo	Documentos Entrevistas	

QA	IF	Indicadores-Chave	Mobilizado para a redação do relatório final (X)	Método de análise	Fonte de informação	Observações
				das entrevistas		
		Lista de indicadores de sinalização da necessidade de revisão e atualização da avaliação ex-ante	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
QA18	IF 1	Tipo de referenciais de razoabilidade nos desvios dos indicadores de realização e resultado dos PO associados aos IF utilizados noutros contextos	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 2	Tipo de referenciais de razoabilidade nos desvios dos indicadores de realização e resultado dos PO associados aos IF utilizados noutros contextos	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	
	IF 3	Tipo de referenciais de razoabilidade nos desvios dos indicadores de realização e resultado dos PO associados aos IF utilizados noutros contextos	X	Análise documental Análise de conteúdo das entrevistas	Documentos Entrevistas	