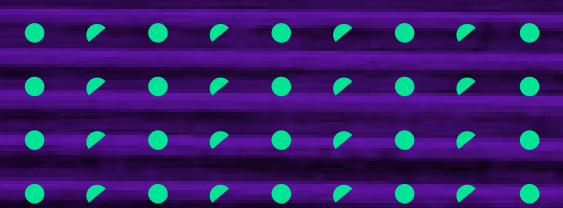


# Análise: Orçamento do Estado 2022 e Inovação em Portugal

**beta** · **i** collaborative  
innovation

Outubro 2021







# Introdução



Tendo em vista apoiar e contribuir para a incontornável trajetória de digitalização da economia Portuguesa, a Beta-i partilha a sua análise executiva das propostas do Orçamento de Estado (OE) para 2022 com impacto no universo da inovação.

Atendendo ao intenso processo de escrutínio público a que o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) foi submetido ao longo dos últimos meses, a Beta-i dirige a sua análise nas propostas estruturantes para a inovação no OE 2022, sem prejuízo de explorar a profunda relação com a projeção de execução do PRR para 2022. Tratam-se de dois instrumentos absolutamente centrais para a recuperação e para o futuro da economia portuguesa.

Neste contexto, enquanto as propostas do OE devem tendencialmente ser específicas para efeitos de estabilidade orçamental, as iniciativas associadas ao PRR têm obrigatoriamente de ser gerais nesta fase de planificação programática integrada, posterior aos compromissos com Bruxelas e anterior ao lançamento de concursos.

O termo “inovação” serviu de bússola de investigação e permitiu realçar a visão e ações do governo neste âmbito para o futuro próximo. No âmbito deste quadro estratégico, o foco incide sobre as principais medidas de política económica e fiscal do OE com impacto no ecossistema de inovação. De modo a facilitar a compreensão do material, o conteúdo original foi tanto reproduzido de forma fidedigna quanto editado, sem prejuízo ao sentido das propostas.

Temas como a Energia, a Saúde, a Economia do Mar e, definitivamente, a Sustentabilidade enquanto elemento transversal para a desejada Transição Verde, também seriam inescapáveis no contexto de análise das propostas do OE associadas à inovação. No âmbito deste documento, foi tomada uma decisão deliberada de analisá-las ao detalhe a seguir à aprovação final do Orçamento. A Transição Verde, que anda lado a lado com a Transição Digital, será a lente norteadora desta análise posterior posto que afeta a todas as indústrias, exigindo uma alteração de incentivos, investimentos, modelos de negócio e comportamentos.

Na qualidade de empresa que tem vindo a apoiar o estabelecimento e desenvolvimento do ecossistema de inovação em Portugal nos últimos 12 anos - que se reflete na sua transformação de uma associação de apoio e fomento ao empreendedorismo para uma consultora especializada em inovação colaborativa com atuação nos cinco continentes -, a Beta-i assume como objetivo contribuir para os interesses de uma comunidade crucial para o futuro do país, e para um ambiente de negócios tecnológico mais atrativo e orientado para a inovação, num Portugal cada vez mais profissional, mais informado e mais envolvido no debate público.



# Orçamento do Estado 2022



# Plano Orçamental:

## Principais medidas de política económica e orçamental associadas à inovação

### O que diz a proposta:

### Apoiar as Empresas no Investimento, Inovação, Tesouraria e Simplificação

#### Sumário Executivo: Pag V

- Melhoria do regime fiscal “patent box”, posicionando-o como um dos regimes mais favoráveis na União Europeia e servindo como um relevante instrumento fiscal na atração de investimento em tecnologia e inovação;
- Incentivos e subsídios às empresas, no âmbito do PRR, no valor 900 milhões de euros em 2022, para a Inovação (360 M€), descarbonização da indústria (182 M€), Digitalização (152 M€) e Qualificações (130 M€);
- Capitalização do Banco de Fomento em 250 M€ para, no quadro do InvestEU, apoiar a capitalização e resiliência financeira das empresas mobilizando investimentos públicos e privados;

### Estímulo fiscal à inovação das empresas favorecendo a exploração de patentes

#### 2.1.3. Apoiar as Empresas: Investimento, Inovação, Tesouraria e Simplificação: Pag 30

- Tendo em conta a importância que o investimento em Investigação e Desenvolvimento (R&I / R&D) pode assumir no crescimento económico de longo prazo, o Governo tem dirigido um conjunto de políticas para incentivar este tipo de investimentos.
- Considerando que, em 2020, assistimos ao maior investimento em I&D desde que há registo e como forma de estimular a continuidade do crescimento do investimento em I&D, em 2022 será aumentado o limite de não tributação para rendimentos de propriedade industrial abrangidos pelo regime de “Patent Box” de 50% para 85%. Desta forma, o regime português torna-se um dos mais atrativos da União Europeia neste domínio.

### Revisão do regime fiscal das stock options para as startups tecnológicas

#### 2.1.3. Apoiar as Empresas: Investimento, Inovação, Tesouraria e Simplificação: Pag 31

- Para reforçar a atratividade global do regime fiscal dirigido às startups tecnológicas, o Governo fica autorizado a consagrar um regime fiscal próprio para esta realidade, alinhado com as melhores práticas europeias.
- Para o efeito, a Proposta de Lei do Orçamento de Estado propõe, nos termos do artigo 240º, duas autorizações legislativas com prazo de execução de 1 ano:
  - Promoção da definição do conceito legal de “startup”, para efeitos da promoção do ecossistema nacional de empreendedorismo e a definição de políticas específicas de investimento, e em linha com o compromisso refletido na Declaração UE Startup Nations Standard of Excellence.
  - Consagração de regime especial de tributação aplicável aos ganhos derivados dos mecanismos alternativos de remuneração como as stock options, assim como respectivos sentido e extensão.





# O QUE DIZ A BETA-i

Trata-se de um conjunto de medidas vocacionadas para melhorar a rede de incentivos à competitividade e atratividade da economia portuguesa no plano europeu e internacional. Nota-se a ambição e preocupação diferenciada em continuar a melhorar o quadro de atratividade e operacional das startups e do empreendedorismo em Portugal, alinhando com as melhores práticas a nível europeu, reconhecendo-se, assim, o papel central na digitalização do tecido económico português e na trajetória de execução do Plano de Ação da Transição Digital.

As propostas procuram discriminar positivamente as empresas que pretendam aumentar o seu nível de investimento e que atuem no domínio da inovação. Neste âmbito, salientam-se os seguintes aspectos:

- Saúda-se, sobretudo, a intenção de promover uma definição legal de startup para os efeitos aduzidos, conceito há muito reivindicado para efeitos de certeza jurídica.
- De igual modo, saúda-se a intenção de valorizar o regime de “stock options” como mecanismo alternativo de remuneração.
- A majoração fiscal no âmbito do regime das “patent boxes” é relevante para melhorar a competitividade e a atratividade de investimento de Portugal, assim como evitar a mobilização de rendimentos e dos centros de decisão para outras geografias. Para além gerar elevadas receitas, com a tributação do rendimento obtido através deste tipo de ativos, também gera a criação de emprego altamente qualificado e desencadeia um desenvolvimento e crescimento da economia.
- O que está aqui em causa no ordenamento jurídico português assume a natureza de benefício fiscal, consistindo no aumento da sujeição à taxa efetiva de IRC de 50% para 85% do rendimento obtido através da cessão de um direito de propriedade industrial, comumente denominados como royalties. Refira-se que, até à data, o Patent Box português não era competitivo ao nível da UE, tendo em conta que outros Estados-membros iam mais longe quanto à percentagem de rendimento de propriedade industrial excluído da base tributável, e quanto aos tipos de rendimentos abrangidos.
- Neste contexto, é importante salientar que o Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação & Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), embora não citado no OE, mantém-se ativo dentro do seu modelo atual -que permite deduzir à coleta até 82,5% dos custos associados à realização de atividades de investigação e desenvolvimento no ano de referência. Trata-se de uma ferramenta importante para aumentar a competitividade das empresas apoiando o seu esforço em I&D com impacto direto no IRC. Entre as principais despesas elegíveis encontram-se os custos com pessoal, gastos gerais de funcionamento, a contratação de atividade de I&D e o registo e manutenção de patentes, entre outras.
- Por outro lado, a proposta poderia ser mais ambiciosa, se, para além do aumento da percentagem de rendimento de propriedade intelectual excluído da base tributável, o tipo de rendimentos abrangidos fosse mais amplo, aplicando-se, por exemplo, às mais valias obtidas de outros ativos de propriedade industrial, ou ao know-how, fórmulas secretas, etc, inclusive à luz do que é feito nos Estados-membros da União com quadro de atratividade mais competitivo e atrativo.
- Trata-se, de qualquer modo, de um avanço assinalável rumo a uma maior atratividade de investimento e ao desincentivo à deslocalização dos centros de decisão das empresas portuguesas para outras praças europeias e internacionais.





- Para a eficácia destas medidas concorre paralelamente a capacidade de ampliar o campo de intervenção e integrar condições facilitadoras adjacentes e complementares, como a qualificação dos recursos humanos, os níveis de investimento em I&D -que, de certo modo, estão diretamente relacionados com o impacto das medidas no âmbito do regime das “patent boxes” - com a interação entre as empresas e instituições de investigação, etc.
- É igualmente importante avançar com a operacionalização das Zonas Livres Tecnológicas de modo a impulsionar a atração de projetos internacionais. Este é o contexto de desafios que deve pautar e determinar a utilização dos incentivos e subsídios às empresas no âmbito do PRR.
- Por fim, é de salientar que se trata de autorizações legislativas com um prazo de validade de um ano, havendo tradição de as mesmas não se realizarem durante o prazo estabelecido para o efeito.

# O QUE DIZ A BETA-i



# Relatório do Orçamento do Estado 2022

## Plano de Recuperação e Resiliência

### O que diz a proposta:

## Construir uma Sociedade Digital

### 2.2.2. Construir uma sociedade digital: Pág. 35

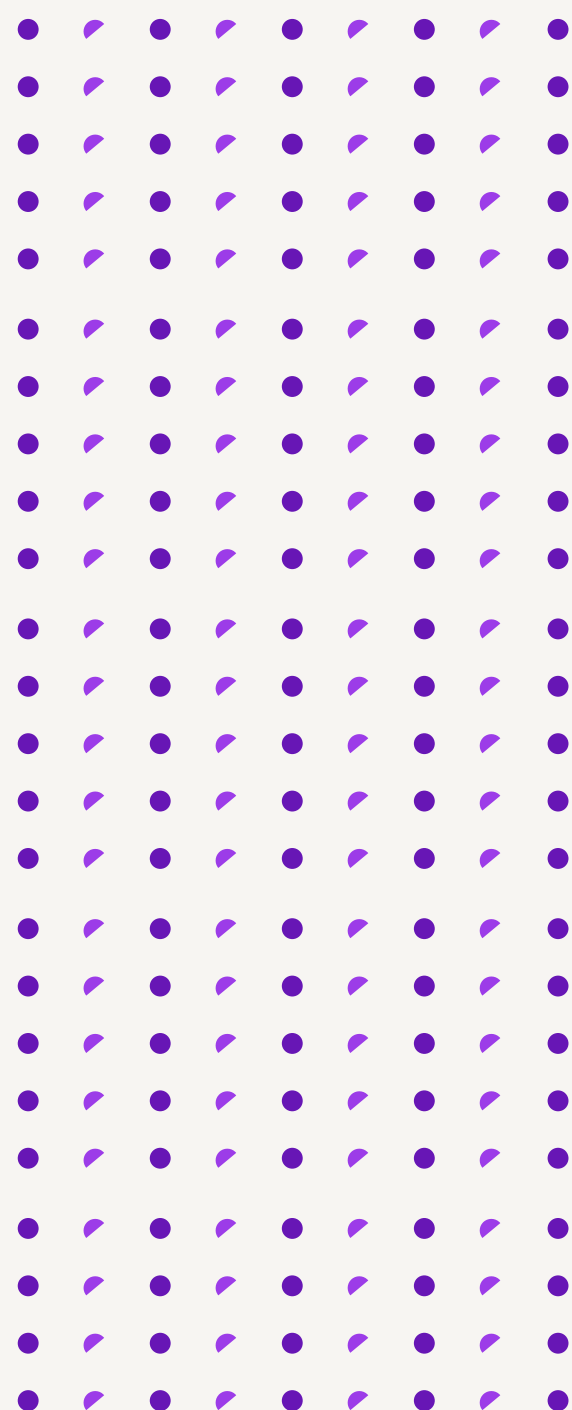
- Academia Portugal Digital / Emprego + Digital (cerca de 12 milhões de euros em 2022) – programa de certificação de competências digitais em larga escala que permitirá aos trabalhadores: i) produzir uma autoavaliação do atual nível de competências digitais, considerando o quadro português de competências digitais (QDRCD) baseado na DigComp; ii) receber um plano personalizado de capacitação em competências digitais com metas concretas, considerando níveis individuais em cada domínio, objetivos pessoais e exigências específicas do mercado de trabalho (atuais e futuras); iii) aceder a recursos de formação online que permitam aos trabalhadores adquirir novas competências e atingir os objetivos pré-indicados; e, iv) desenvolver um passaporte pessoal que centralize e certifique a informação das competências digitais do trabalhador;
- Rede Nacional de testbeds (cerca de 77 milhões de euros em 2022) – criação de uma rede nacional de testbeds, infraestruturas que visam criar as condições necessárias às empresas para o teste de novos produtos e serviços, através de um espaço físico ou de simulador virtual. O objetivo desta rede colaborativa é aumentar o número de pilotos de produto que se tornem comercialmente viáveis, atravessando o que é apelidado de “vale da morte”, correspondente à passagem de validação em laboratório (TRL 4) à fase de protótipos em ambiente industrial (TRL7);
- Coaching 4.0 (cerca de 10 milhões de euros em 2022) – enquadrado no programa nacional para a Indústria 4.0 esta iniciativa visa fomentar a integração de tecnologia nas empresas, apoiando o desenvolvimento de processos e competências organizacionais que fomentem a transformação digital; > programa Portugal SES (Indústria 4.0)
- Reforço Estrutura Empreendedorismo (cerca de 3 milhões de euros em 2022) – reforço da entidade existente – Startup Portugal, enquanto entidade exclusivamente dedicada ao ecossistema empreendedor e com poderes de implementação de políticas públicas definidas pela área governativa da economia e transição digital. Esta estrutura, que possui atualmente a figura de associação de direito privado, detendo o Estado uma posição maioritária, terá a incumbência de liderar a agenda do empreendedorismo e da implementação dos respetivos planos de ação, tendo especificamente como missão, entre outras responsabilidades, a execução de avisos e a implementação de apoios ao ecossistema incluindo as medidas pertencentes ao PRR;
- Vales incubadoras (cerca de 5 milhões de euros em 2022) – o investimento passa por criar um vale para que as incubadoras/aceleradoras possam investir no seu desenvolvimento, nomeadamente tecnológico, terem à sua disposição mais recursos e estarem mais atualizadas no seu conhecimento e nas suas capacidades, nomeadamente no apoio a startups com modelos de negócio assentes no digital. Estas condições permitirão, assim, que estas estruturas apoiem melhor as startups incubadas, nomeadamente nas condições de acolhimento e acompanhamento nos seus programas. Neste domínio, os investimentos disponibilizados deverão, ainda, permitir um maior foco das incubadoras e aceleradoras em startups que possuam soluções e modelos de negócio de forte pendor digital (produtos e/ou serviços), no sentido de serem elas próprios catalisadores do processo de transição digital preconizado nesta componente;
- Vales Startups verdes e digitais (cerca de 30 milhões de euros em 2022) – programa de vouchers que tem por objetivo apoiar startups que tenham ou queiram desenvolver modelos de negócio digitais e com forte componente verde;



# Relatório do Orçamento do Estado 2022

## Plano de Recuperação e Resiliência

- Digital Innovation Hubs (DIH) (cerca de 12 milhões de euros em 2022) – programa que tem por objetivo ampliar a rede de DIH, complementando aquela que já se encontra em desenvolvimento no âmbito do Digital Europe Programme (DEP); o objetivo é alcançar um maior número e diversidade de empresas portuguesas, segmentando-as sectorialmente em função das suas necessidades específicas e fomentando o desenvolvimento de uma cultura colaborativa, promovendo a inovação aberta e o desenvolvimento de competências;
- Será ainda promovida a exploração de tecnologias emergentes como a Cloud e o 5G. A respeito da Cloud, prevê-se para 2022 a celebração dos primeiros acordos-quadro que facilitarão a adoção desta tecnologia pelas entidades públicas. No que concerne ao 5G, serão identificadas oportunidades de inovação com recurso a esta tecnologia e a outras por esta viabilizada (e.g. Internet of Things, inteligência artificial, entre outros) com vista à inovação na prestação de serviços públicos (cerca de 40 milhões de euros em 2022).



# O QUE DIZ A BETA-i

- Para efeitos de construir uma sociedade digital, são propostas um conjunto de iniciativas e envelopes financeiros em linha com os objetivos traçados em documentos estratégicos públicos, como o Plano de Ação da Transição Digital, a Estratégia para Transformação Digital da Administração Pública, a Estratégia Cloud para a Administração Pública, entre outros.
- Com o objetivo horizontal de potenciar a emergência de novos atores e produtos a nível nacional, o foco das iniciativas incide no estabelecimento e no reforço de um quadro favorável de instrumentos públicos humanos, jurídicos, tecnológicos e financeiros aceleradores da digitalização dos processos produtivos e do tecido económico português, privilegiando uma lógica de rede colaborativa e de disseminação de conhecimento entre os vários participantes do ecossistema.
- Neste quadro, é de salientar o reforço da Startup Portugal e do papel das incubadoras, assim como as iniciativas de apoio à testagem e à integração dos produtos por parte dos agentes económicos. Este último ponto, em específico, possui relação direta com iniciativas como os test beds e as zonas livres tecnológicas, bem como os Vales Startups verdes e digitais, os Vales Incubadoras, as mudanças na “patent box”, os Digital Innovation Hubs e agendas mobilizadoras. Este conjunto de frentes de atuação são decisivos para acelerar a lógica de prototipagem e pilotos de inovação e acelerar a inovação colaborativa.
- No seguimento desta visão, contudo, recomendamos que as iniciativas associadas à inovação aberta e à colaboração reforcem a sua atratividade fiscal. Embora os modelos contemporâneos de gestão de inovação não sejam de todo um fator de risco para qualquer entidade - pelo contrário, são a sua melhor hipótese de crescimento e sobrevivência -, é bastante comum que a inovação aberta seja percebida como prejuízo ou fracasso quando indicadores-chave de desempenho (KPIs) do core business são declinados para projetos experimentais. A cultura de gestão rumo à inovação e à colaboração pode ser efetivamente acelerada com contrapartidas fiscais.
- Uma dimensão sub-representada e que é estruturante para o conceito de sociedade digital tem que ver com as competências digitais. Contrariamente ao Programa Orçamental da Economia, no âmbito do qual o Governo pretende, em 2022, reforçar a sua aposta em diferentes iniciativas que respondam aos diferentes perfis e segmentos da população (como é o caso da Escola Digital, do Emprego + Digital, do Upskill, do Líder + Digital e do Eu Sou Digital), apenas os dois primeiros vêm acompanhados de dotação orçamental para 2022.
- Por outro lado, a abordagem proposta revela múltiplos eixos de intervenção e envelopes financeiros, sem que se verifique uma hierarquização das medidas, dispersando o seu foco e impacto (e.g. integrar medida 5 e 6).

# Relatório do Orçamento do Estado 2022

## Plano de Recuperação e Resiliência

### O que diz a proposta:

## Estratégia 2030: Projetos contratualizados para 2022 no âmbito do PRR

**2.3. Investimentos e Reformas do Plano de Recuperação e Resiliência, Pag 44 e 45**

## Coesão Territorial

**Novo quadro de programação - PT 2030 - e a coesão territorial: Pag 189**

Tendo por base a Estratégia 2030, e em complemento com os fundos estruturais do futuro Acordo de Parceria 2021-2027, o PRR concretiza a visão e objetivos da Estratégia Portugal 2030 e concorre para a promoção da implementação das suas agendas temáticas.

- Agenda temática 1 – As pessoas primeiro: melhor equilíbrio demográfico, mais inclusão, menos desigualdade;
- Agenda temática 2 – Inovação, digitalização e qualificação como motores do desenvolvimento;
- Agenda temática 3 – Transição climática e sustentabilidade dos recursos;
- Agenda temática 4 – Um País externamente competitivo e internamente coeso.

Na Inovação Empresarial, tenciona-se:

Celebrar, através do IAPMEI, 10 contratos para desenvolvimento de novos bens e serviços em áreas estratégicas relevantes (Agendas de Inovação), dos quais 4 em áreas estratégicas relevantes para a economia hipocarbónica, a resiliência e a adaptação às alterações climáticas;

Aprovar os projetos apresentados pelos consórcios para o desenvolvimento de novos produtos, tecnologias e processos da bioeconomia nos setores do têxtil e vestuário, do calçado e da resina natural;

Criar cinco novas plataformas para a transição digital das empresas: envio de faturas digitais; a certificação de cibersegurança; a certificação de privacidade; a certificação de usabilidade; e a certificação de sustentabilidade;

Efetuar a transferência de capital de 250 milhões de euros para o Banco Português de Fomento e adotada a política de investimento do Fundo.

No campo da Coesão Territorial, o foco está na capacitação e inovação, fomentando o potencial de inovação, a cocriação e a aprendizagem coletiva e a partilha de experiências por forma a experimentar e transferir soluções inovadoras, promover a competitividade territorial, disseminar conhecimento e capacitar os atores do território.





# O QUE DIZ A BETA-i

- Este é um objetivo intrinsecamente ligado à consciencialização da necessidade de reindustrializar o país, de reforçar as cadeias de valor, e de fabricar produtos com maior incorporação tecnológica, aumentando o perfil de especialização das empresas nacionais.
- Daí, também, o facto de vir inscrita no âmbito da componente “Resiliência” do PRR. O objetivo de fundo é operacionalizado por via da consolidação e expansão das sinergias entre a indústria e o sistema científico e tecnológico, consubstanciado numa política de clusters empresariais.
- A abordagem traz consigo uma magnitude que necessita de maior detalhe, e onde os agentes do ecossistema de inovação possam ter participação ativa no processo deliberativo e decisório.
- O tema da Coesão Territorial, embora refletido em iniciativas como os Centros de Inovação, testbeds descentralizados e diversas colaborações com empresas privadas, é apresentado de forma vaga, sem especificar detalhes das linhas de atuação claramente orientadas para este fim.



## Créditos

### Editor:

#### **Alisson Avila**

Communication & Knowledge Principal  
International Federation of Journalists (IFJ) BR17908  
alisson.avila@beta-i.com

### Analistas:

#### **André Gonçalves**

Senior Project Manager

#### **Carlos Lopes**

Policy Officer

#### **Ana Pinela**

Senior Project Manager

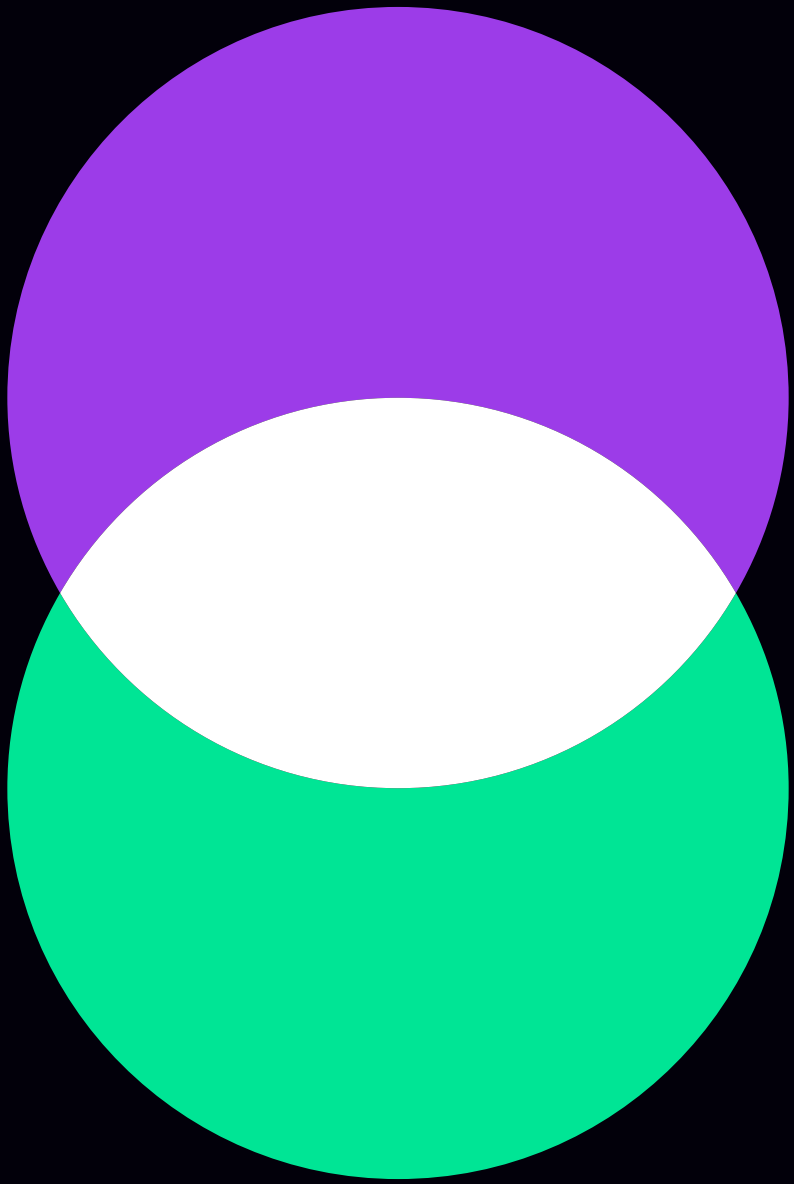
### Design:

#### **Diego San Pedro**

Creative Team Lead

© 2021 Beta-i  
Lisbon, Portugal  
www.beta-i.com





Avenida Duque de Loulé 12, 6th Floor -1050-090 Lisbon -Portugal

