



**Follow-up das Recomendações do Estudo de Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM no período 2007-2013, no âmbito do Programa Intervir+**

**Ano 2013**

**INTERVIR+ para uma Região cada vez mais europeia**



## **Programa Operacional**

**Objetivo:** Competitividade Regional e Emprego da Região Autónoma da Madeira

**Zona elegível:** Região Autónoma da Madeira da República Portuguesa

**Período de programação:** 2007-2013

**Número do programa (CCI):** CCI 2007 PT 16 2 PO 002

**Designação do programa:** Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira

**Decisão da Comissão:** C(2007) 4622 de 05.10.2007

C(2011) 9331 de 09.12.2011, que altera a Decisão da C(2007) 4622

C(2012) 9232 de 10.12.2012, que altera a Decisão da C(2007) 4622

**Follow-up das Recomendações da Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM no período 2007-2013, no âmbito do Programa Intervir+**

**Ano do relatório:** 2013

**CONTROLO DO DOCUMENTO**

Versão	Data	Descrição	N. de Página
1	12.07.2013	Follow-up das Recomendações da Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM no período 2007-2013, no âmbito do Programa Intervir+	Todas

**Elaboração:** Autoridade de Gestão**Assinatura:** \_\_\_\_\_**Aprovação:** Comissão de Acompanhamento**Assinatura:** \_\_\_\_\_



## APRESENTAÇÃO

O estudo de Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM no período 2007-2013, no âmbito do Programa Intervir+, reportado ao período de janeiro de 2008 a abril de 2012, foi realizado pelo *Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)*, sob a coordenação do Dr. Luis Madureira Pires.

Esta Avaliação Temática do Programa Intervir+ enquadra-se nas orientações comunitárias, nacionais e regionais, tendo por finalidade contribuir para um maior conhecimento acerca da eficácia e eficiência dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira, através da análise das suas realizações, resultados e impactos, bem como da sua sustentabilidade e respetiva articulação, atendendo a que os sistemas de Incentivos às empresas são um dos instrumentos fundamentais das políticas públicas de dinamização económica, designadamente em matéria da promoção da competitividade, da inovação e do desenvolvimento regional.

O exercício de avaliação incidiu sobre os seguintes domínios ou tipologias de intervenção do Programa:

1.1.1 - Incentivos às empresas designadamente PME;

2.1.1 - Incentivos às empresas designadamente PME;

2.1.2 - Engenharia financeira;

5.1.1 - Incentivos às empresas para compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade.

De referir ainda que o estudo de avaliação em questão teve como âmbito geográfico a Região Autónoma da Madeira (RAM) e assumiu como período de referência o período entre 1 de janeiro de 2008 e 30 de abril de 2012.

O objetivo geral deste estudo é a avaliação dos resultados e efeitos associados à implementação dos diversos sistemas de incentivos de instrumentos de engenharia financeira em vigor na RAM, durante o período de vigência do Programa Intervir+ (2007-2013).

### **Este objetivo geral do estudo desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:**

- ✓ Construir o quadro lógico de resultados e efeitos associáveis à natureza dos sistemas de incentivos e instrumentos de engenharia financeira na RAM;
- ✓ Caracterizar os contributos efetivos e esperados das realizações apoiadas no âmbito dos Sistemas de Incentivos enquadrados pelo Programa Intervir+ para o perfil de resultados e efeitos;
- ✓ Apreçar e interpretar os fatores que determinam os desvios verificados no desempenho dos Sistema de Incentivos até ao momento da avaliação, designadamente face às metas de realização e resultados;
- ✓ Identificar e fundamentar eventuais ajustamentos a adotar de modo a potenciar a eficácia e eficiência dos Sistemas de Incentivos, bem como a melhoria dos resultados e impactos e a sustentabilidade dos investimentos;
- ✓ Identificar iniciativas que, pela sua inovação e/ou potencial de replicabilidade possam ser considerados boas práticas e sejam utilizáveis como instrumentos de divulgação e promoção dos Sistemas de Incentivos junto dos seus destinatários finais e junto de outras partes interessadas.

### **Os objetivos específicos do estudo traduziram-se nas seguintes questões de avaliação:**

1. Qual a consistência dos Sistemas de Incentivos (coerência interna) face aos objetivos e instrumentos operacionais do PO? Identificação de espaços de melhoria e eventuais obstáculos que estejam a implicar perda de eficiência e coerência?
2. Qual o perfil de realização esperado face à tipologia de beneficiários abrangidos e às áreas de atividade dos projetos apoiados? Quais as mudanças ocorridas face ao perfil empresarial de partida?
3. Qual a natureza e a tipologia de componentes de investimentos, por sistema de incentivo?
4. Qual o padrão de localização dos projetos, por zonas geográficas? Qual a relevância dos apoios na descentralização dos investimentos das empresas?
5. O ritmo de execução financeira é o esperado face ao atual posicionamento do ciclo de vida do PO? Que Ações/Tipologias são alvo de maior atenção?
6. Quais os contributos já visíveis para a concretização dos objetivos estratégicos do QREN no âmbito da Agenda da Competitividade? Quais os contributos efetivos observados para a concretização dos objetivos específicos dos Eixos I, II e V do Programa Intervir+?
7. O modelo de articulação entre o IDE-RAM e os organismos técnicos/especializados é adequado e eficaz na fundamentação dos processos de análise e decisão e nas iniciativas de acompanhamento?
8. Quais os efeitos-tipo específicos resultantes da utilização dos instrumentos complementares de financiamento criados no decorrer da implementação do Programa (Linha de crédito PME Madeira, Linha de crédito bonificado para as micro e pequenas empresas da Madeira e participação do IDE-RAM no Fundo de Contra-garantia Mútua) sobre a procura dos Sistemas de Incentivos?
9. Quais as necessidades e carências das empresas regionais ao nível da utilização dos Instrumentos de engenharia Financeira? Quais os mecanismos a implementar?
10. Quais os resultados do SI- Funcionamento no quadro da manutenção das empresas e dos postos de trabalho no contexto de recessão económica?
11. Quais os resultados decorrentes do acesso aos sistemas de incentivos e projetos aos mecanismos de engenharia financeira, no tecido empresarial da Região e na economia regional considerando os objetivos (emprego, produtividade, exportações, despesas em I&D, inovação, etc.) contemplados no PDES e no Programa Intervir+?

O presente relatório dá resposta às recomendações da Avaliação Temática do Programa Intervir+ em cumprimento do princípio da resposta obrigatória tendo como objetivo principal valorizar o papel deste exercício na sua orientação para a ação, aferindo a qualidade da avaliação através da utilidade das recomendações na melhoria da eficácia e eficiência de gestão do Programa.

Compete, por isso, a quem se destinam as recomendações (Autoridade de Gestão e Organismo Intermédio) pronunciar-se sobre as recomendações efetuadas, aceitando-as, total ou parcialmente, ou rejeitando-as, em todas as situações de forma fundamentada, e identificando, quando aceites, as iniciativas desenvolvidas ou a desenvolver para as concretizar.

A programação do QREN contemplou, ainda o imperativo de proceder à divulgação dos resultados dos processos de avaliação do QREN e dos PO, bem como a necessidade de promover o follow-up das recomendações das avaliações desenvolvidas ao longo do período de programação 2007-2013. Esta obrigação encontra-se prevista nos capítulos do Programa Operacional sobre Disposições de implementação/Modelo de governação, nomeadamente no que se refere à Monitorização e Avaliação, onde consta o princípio da resposta obrigatória.

A equipa de avaliação do IESE apresentou um conjunto de 12 recomendações, sendo que 11 foram aceites e apenas 1 não foi aceite.

Apresenta-se de seguida o quadro do “follow-up” de cada uma das recomendações que consta do Relatório Final da Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM no período 2007-2013, no âmbito do Programa Intervir+, de acordo com o modelo elaborado pelo Observatório do QREN e adotado pela Rede de avaliação do QREN.

Por último, das principais conclusões deste exercício de Avaliação, espera-se que o “follow-up” permita reforçar a aprendizagem interna ao nível da execução do Programa Intervir+ por via do envolvimento dos vários “stakeholders” relevantes na execução do Programa e do maior grau de transparência na “prestação de contas” no que diz respeito à aplicação dos Fundos Estruturais na Região Autónoma da Madeira.





RECOMENDAÇÕES	Follow-up (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada)	Justificar resposta	Principais iniciativas a promover com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite)	Estado de concretização das iniciativas (implementada, em desenvolvimento,...)
<p>R1. Dados os atuais níveis de realização e o próximo fim do período de programação/elegibilidade da despesa, recomenda-se a criação de uma Task Force de Acompanhamento dos projetos no seio do IDE que deveria de forma sistemática contactar os empresários (incluindo presencialmente) com atrasos de realização significativos, por forma a tipificar situações e tentar encontrar e/ou ajudar a negociar soluções junto da banca, garantia mútua, etc. ou ajustar regras internas: sistema de adiantamentos dos SI, adaptação do conteúdo dos projetos aprovados, etc.</p>	Aceite		<p>O reforço das ações de acompanhamento dos projetos com fraca / nula execução é uma preocupação que está desde de 2012 no centro da ação do IDE e culminou com a anulação de diversas candidaturas no âmbito dos SI e respetiva descativação do incentivo. Com o objetivo de recuperar alguns projetos e acelerar a taxa de execução foram alteradas as normas de pagamento do incentivo, prescindiu-se das garantias bancárias para algumas modalidades de pagamento para as PME's, minimizando por esta via os encargos financeiros a suportar pelas empresas. Foram igualmente encetadas negociações com as entidades envolvidas no âmbito das Linhas de Crédito (garantia mútua e banca) que culminaram na prorrogação do período de candidaturas para algumas Linhas e alargamento do período de carência para outras. O IDE tem tido uma atitude proactiva juntos dos diferentes autores envolvidos nos projetos de investimento.</p>	Implementada
<p>R2. A Task Force proposta deveria ser capaz de detetar os projetos sem condições de levar o investimento a bom termo; naqueles em que não for possível encontrar soluções razoáveis face aos objetivos e ao calendário do Intervir+, os projetos deverão ser cancelados e as correspondentes verbas reafectadas a outros projetos do Programa (SI preferencialmente, se houver procura).</p>	Aceite		<p>Durante o ano de 2011 e 2012 foram identificados um conjunto de projetos que não garantiam nem ofereciam condições quanto à sua execução. Após esta constatação foram desencadeados os processos legais que conduziriam à anulação do incentivo, resolução do contrato, possibilitando assim a reafecção das verbas a outros projetos.</p>	Implementada

RECOMENDAÇÕES	Follow-up (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada)	Justificar resposta	Principais iniciativas a promover com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite)	Estado de concretização das iniciativas (implementada, em desenvolvimento,...)
<p>R3. Dado que os contributos têm dimensão limitada no tecido empresarial da RAM (e estão ainda dependentes da realização concreta dos projetos e consecução dos seus objetivos), importa prosseguir os esforços desenvolvidos (empreendedorismo, I&amp;DT, fatores dinâmicos de competitividade, ...) numa perspetiva de maior seletividade, com melhor utilização dos instrumentos de Engenharia financeira e promovendo uma forte complementaridade com os Sistemas de Incentivos.</p>	Aceite		<p>O IDE com o objetivo de promover o empreendedorismo procedeu à alteração em finais de 2009 do diploma que regulamenta o EMPREENDINOV, aumentando a taxa de comparticipação para 60% a fundo perdido. Nos últimos 2 anos, por força da conjuntura económica desfavorável aliada à seletividade dos sistemas de incentivos, as empresas regionais encontraram nas Linhas de Crédito uma alternativa de financiamento para os investimentos essenciais à atividade, onde o esforço nos fatores dinâmicos de competitividade é praticamente inexistente.</p>	Implementada
<p>R4. Os FDC devem constituir a base dos próximos Sistemas de Incentivos ao Investimento empresarial, deixando para outros instrumentos (p.e., Linhas de Crédito) o financiamento aos fatores necessários à atividade, através de uma maior complementaridade de objetivos e regras de acesso entre as duas tipologias de apoios.</p>	Aceite		<p>A metodologia proposta já consta no diagnóstico prospetivo regional para o período 2014 - 2020.</p>	Recomendação a considerar no próximo período de programação
<p>R5. O apoio ao empreendedorismo deve ser prosseguido e favorecido em termos de incentivo a fundo perdido mas de forma mais seletiva, apenas para a criação de novas empresas inovadoras e qualificantes. Tal implicará a afinação de conceitos e uma definição clara de áreas/atividades com interesse para o desenvolvimento da Região que justifiquem um esforço público especial. Dada a maior margem de manobra das novas empresas na escolha de localização das suas unidades produtivas, a questão da majoração regional (e/ou apoios centrados nos parques empresariais) não pode deixar de ser equacionada neste âmbito.</p>	Não Aceite	<p>Considerando a proximidade do encerramento do atual período de programação não será conveniente aumentar a seletividade e as condições que regulamentam o acesso aos sistemas de apoio que dinamizam o empreendedorismo, ainda para mais, num período de forte contração do investimento privado numa região com a mais alta taxa de desemprego jovem do país. No próximo quadro estas preocupações serão implementadas e ajudarão a promover um crescimento sustentado e mais equilibrado na região.</p>		

RECOMENDAÇÕES	Follow-up (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada)	Justificar resposta	Principais iniciativas a promover com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite)	Estado de concretização das iniciativas (implementada, em desenvolvimento,...)
<p>R6. O apoio a iniciativas inovadoras e à cooperação com os centros produtores de conhecimento/ universidades deverá manter-se como uma prioridade para a Região e como tal ser acarinhado pelos poderes públicos; nesse sentido são essas iniciativas que poderão merecer apoios ou componentes de apoio não reembolsável.</p> <p>A noção de inovação – tanto enquanto projetos como enquanto componentes/tipologias de despesas – deve ser reponderada no sentido de restringir a elementos com valor acrescentado para a economia regional; a identificação das despesas em FDC deve também ser revista em consonância.</p>	Aceite		<p>O Recente Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da RAM integra os elementos chaves da evolução da região nos domínios da investigação e da inovação e já prevê o envolvimento de entidades públicas e privadas com o objetivo de reforçar os investimentos nestes domínios e aproximar a Madeira dos valores médios nacionais. O reforço da cooperação institucional no âmbito da inovação e ID&amp;T será uma prioridade para o próximo período de programação. No futuro a promoção do investimento empresarial assentará no apoio a fundo perdido para as atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis, bem como no apoio a projetos empresariais que visam o investimento em inovação, criatividade, internacionalização e formação de competências fundamentais para o reforço da competitividade das empresas, em particular das PME.</p>	Recomendação a considerar no próximo período de programação
<p>R7. Os apoios a projetos que não se traduzam em mudança qualitativa significativa para as empresas promotoras ou para a competitividade da Região deveriam ter acesso apenas às Linhas de Crédito ou outros instrumentos de Engenharia Financeira (que seriam então transversais ao tecido empresarial). Os instrumentos de engenharia financeira passariam, assim, a complementares da estratégia de desenvolvimento e dos Sistemas de Incentivos mas menos seletivos; seriam os instrumentos “naturais” de apoio ao investimento empresarial; poderiam incluir o apoio ao fundo de maneiio mas apenas ligado a projetos de investimento.</p>	Aceite		<p>Está previsto um novo modelo de apoio ao investimento para o próximo período de programação que visa melhorar a eficácia e a eficiência dos instrumentos operacionais de cofinanciamento (ações de parceria e de eficiência coletiva, instrumentos financeiros, etc.) através de um apoio mais simplificado mas mais exigente em termos de resultados e de demonstração e disseminação de conhecimento e boas práticas.</p>	Recomendação a considerar no próximo período de programação

RECOMENDAÇÕES	Follow-up (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada)	Justificar resposta	Principais iniciativas a promover com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite)	Estado de concretização das iniciativas (implementada, em desenvolvimento,...)
<p>R8. Face aos objetivos da Estratégia Europa 2020, das orientações para os Fundos Estruturais em 2014-20, da nova prioridade dada à engenharia financeira e das regras próprias das regiões “desenvolvidas”, será indispensável desenvolver este tipo de instrumentos no próximo período de programação, designadamente criando fundos de capital de risco ou business angels para os quais sejam canalizados os projetos start-up ou inovadores com elevado risco.</p>	<p>Aceite</p>		<p>Está em curso a elaboração dum Plano Estratégico para a Economia da Madeira (PREE-RAM) para o período 2014 - 2020 com a finalidade de apurar os melhores instrumentos e as áreas de intervenção, à luz das prioridades da Estratégia EU 2020. No desenvolvimento do estudo serão auscultados todos os Stakeholders relevantes no âmbito da ação empresarial. Os projetos start-up ou inovadores com elevado risco serão canalizados para fundos de capital de risco ou business angels a criar para o efeito.</p>	<p>Recomendação a considerar no próximo período de programação</p>
<p>R9. Os instrumentos de engenharia financeira deveriam constituir a ferramenta base de apoio ao investimento empresarial na Madeira, deixando para os Sistemas de Incentivos uma atuação mais seletiva e mais virada para a mudança do paradigma de desenvolvimento da Região, designadamente no que respeita a inovação e a internacionalização.</p>	<p>Aceite</p>		<p>A metodologia proposta consta já no Diagnóstico prospetivo Regional para 2014-2020. Os Sistemas de Incentivos ao Investimento serão canalizados para reforçar a inovação e a competitividade das empresas através de alterações qualitativas no processo de produção e/ou de comercialização ou de racionalização de custos, por introdução de novas tecnologias ou saber fazer. Na vertente da internacionalização foi disponibilizado em Março de 2013 um Sistema de Incentivos à Internacionalização destinado a impulsionar a penetração e posicionamento das empresas regionais no mercado global e reforçar por esta via as competências chaves da competitividade.</p>	<p>Recomendação a considerar no próximo período de programação</p>

RECOMENDAÇÕES	Follow-up (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada)	Justificar resposta	Principais iniciativas a promover com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite)	Estado de concretização das iniciativas (implementada, em desenvolvimento,...)
<p>R10. As Linhas de Crédito deveriam tender a focalizar-se mais nos objetivos de modernização empresarial e, portanto, a constituir instrumentos complementares dos Sistemas de Incentivos, em duas dimensões:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• apoio a projetos que não respondam às condições seletivas de acesso dos Sistemas de Incentivos, mas que se enquadrem nos objetivos por eles visados;</li> <li>• apoio a despesas não financiáveis de projetos aprovados pelos Sistemas de Incentivos.</li> </ul>	Aceite		O apoio a projetos que não se traduzam em mudanças qualitativas significativas para as empresas promotoras ou para a competitividade da Região serão no futuro apoiados de forma transversal através das Linhas de Crédito ou através de outros instrumentos no âmbito da Engenharia Financeira.	Recomendação a considerar no próximo período de programação
<p>R11. O papel dos Organismos técnicos/especializados poderia ser valorizado no processo de decisão dos projetos, sem pôr em causa a supervisão e autonomia do IDE que contribui para dar coerência às decisões e não subordinar decisões sobre o todo a aspetos particulares dos projetos. Contudo, sobretudo no caso do turismo e da I&amp;DT, a intervenção na fase da instrução/análise dos projetos ganharia em ser mais robusta, ao mesmo tempo que haveria clara vantagem em que os organismos técnicos especializados pudessem acompanhar tecnicamente o desenrolar do projeto até à sua conclusão. Nesse contexto, poderiam aconselhar o promotor, prevenir desvios, alertar o IDE para eventuais alterações técnicas aos projetos, dar parecer sobre elas e, finalmente, avaliar se os resultados das componentes foram atingidos, retirando ensinamentos para a sua divulgação no quadro do prosseguimento das políticas públicas sectoriais.</p>	Aceite		Atendendo a que o atual período de programação se encontra já muito próximo do seu encerramento, esta recomendação será tida em conta na estrutura de governação do PO do próximo período de programação.	Recomendação a considerar no próximo período de programação

RECOMENDAÇÕES	Follow-up (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada)	Justificar resposta	Principais iniciativas a promover com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite)	Estado de concretização das iniciativas (implementada, em desenvolvimento,...)
---------------	--	---------------------	--	--

R12. Recomenda-se que logo que as atuais condições económico-financeiras negativas sejam minoradas se passe progressivamente a um paradigma mais estruturante de apoios ao funcionamento da economia madeirense, com o acento a ser colocado nos custos de transporte das empresas exportadoras tanto de produto final, como de matérias-primas e fornecimentos necessários para esse produto acabado. Tratar-se-ia, pois, de apoiar de forma significativa os custos permanentes que reduzem a competitividade das empresas madeirenses face às congéneres do Continente: tanto no transporte de inputs para a produção provenientes do Continente como dos produtos finais exportados, deveria haver um forte apoio à redução dos custos de transporte entre o Continente e a Madeira. Tais apoios poderiam incluir algum elemento de moderação do custo salarial, desde que suportado em estudo que meça diferenciais em relação ao Continente português. A questão da utilização dos apoios ao funcionamento no quadro das despesas de internacionalização/prospeção de mercados deve também ser equacionada neste contexto, enquanto complemento/ antecipação do acesso aos incentivos ao investimento.

Aceite

A Região pretende no futuro alocar às empresas, de uma forma direta e indireta, a totalidade da dotação dos sobrecustos para financiamento das despesas correntes, despesas com a internacionalização e ainda afetar uma parcela à engenharia financeira através da criação ou participação de um fundo de capital de risco. Relativamente às iniciativas a implementar o IDE atenderá às orientações da Comissão Europeia para este tipo de auxílio.

Recomendação a considerar no próximo período de programação



## Ficha Técnica

**Título:** Follow-up das Recomendações da Avaliação dos Sistemas de Incentivos e dos Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na RAM no período 2007-2013, no âmbito do Programa Intervir+  
Ano 2013

**Edição:** Instituto de Desenvolvimento Regional  
Travessa do Cabido, n.º 16  
9000-715 Funchal  
Tel.: (+351) 291 214 000 / Fax: (+351) 291 214 001

**Data de Edição:** Julho de 2013

Informação disponível em [www.idr.gov-madeira.pt](http://www.idr.gov-madeira.pt)

