

Relatório Especial

**Os instrumentos
financeiros são
mecanismos
bem-sucedidos
e promissores no domínio
do desenvolvimento rural?**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2240-4	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/744820	QJ-AB-15-004-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2244-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/15130	QJ-AB-15-004-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2296-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/390008	QJ-AB-15-004-PT-E

© União Europeia, 2015

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte. A autorização de utilização ou de reprodução da figura 1 deve ser obtida diretamente junto do detentor dos direitos de autor.

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I (presidida pelo membro do TCE Rasa Budbergytė) especializada nos domínios de despesas da conservação e gestão dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Kersti Kaljulaid, com a colaboração de Peeter Lätti, chefe de gabinete; Helder Faria Viegas, chefe de unidade; Bertrand Tanguy, chefe de equipa; Jan Huth, chefe de equipa adjunto; Christine Kleinsasser, auditora; Ioannis Papadakis, auditor; Roberto Resegotti, auditor e Jolanta Zemaitė, auditora.



Da esquerda para a direita: J. Zemaitė, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Pontos

Siglas, acrónimos e termos técnicos

I-IX **Síntese**

1-15 **Introdução**

4 **Auditorias anteriores do Tribunal**

5-7 **Fundamentos da utilização de instrumentos financeiros**

8 **Desenvolvimentos recentes**

9-12 **Instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural**

13-15 **Gestão dos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural**

16-20 **Âmbito e método da auditoria**

21-95 **Observações**

21-50 **Os instrumentos financeiros foram criados e capitalizados de forma adequada durante o período de programação de 2007-2013?**

22-29 **O quadro de programação não foi preparado de forma satisfatória**

30-40 **Mas as regras aplicáveis às despesas são vantajosas para os Estados-Membros**

41-50 **Sobrecapitalização significativa dos instrumentos financeiros**

51-71 **Os instrumentos financeiros tiveram um bom desempenho no período de 2007-2013?**

53-61 **Os instrumentos financeiros tiveram um desempenho insuficiente na renovação dos fundos**

62-68 **O efeito de alavanca raramente ocorre e alguns fundos foram criados demasiado tarde**

69-71 **O acompanhamento dos instrumentos financeiros no período de 2007-2013 não forneceu informações relevantes suficientes sobre o desempenho alcançado**

- 72-80 **Durante o período de 2007-2013 estiveram em vigor condições adequadas em matéria de política de liquidação e de saída?**
- 75-77 O encerramento não foi bem preparado e as disposições foram interpretadas de forma diferente pelos Estados-Membros e pela Comissão
- 78-80 Falta de clareza das disposições em matéria de política de saída
- 81-95 **O quadro relativo ao período de 2014-2020 tem potencial para realizar as melhorias necessárias no que se refere aos instrumentos financeiros?**
- 82 Verificam-se algumas melhorias notáveis no novo quadro jurídico...
- 83-95 ... mas alguns obstáculos mantêm-se
- 96-103 **Conclusões e recomendações**
- Anexo I — Estimativa da sobrecapitalização dos fundos de garantia em 31 de dezembro de 2013 de acordo com o nível de exposição ao risco**
- Anexo II — Resumo das principais insuficiências que reduziram o desempenho dos instrumentos financeiros auditados**
- Respostas da Comissão**

Siglas e acrónimos

Feader: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

Fundos EEI/FEEI: fundos europeus estruturais e de investimento.

IEF/IF: Instrumento de Engenharia Financeira. Designado Instrumento Financeiro para o período de 2014-2020.

PDR: programa de desenvolvimento rural.

Termos técnicos

Acordo de financiamento: acordo entre um Estado-Membro (ou uma autoridade de gestão) e um gestor de Fundo que estabelece os termos e as condições de financiamento.

Alavancagem: calculada, para efeitos do presente relatório, com base no financiamento em euros (público e/ou privado) garantido ou pago para atividades rurais, por cada euro de financiamento público (União Europeia ou Estado-Membro).

Autoridade de gestão: organismo nacional ou regional designado pelo Estado-Membro para gerir um programa de desenvolvimento rural.

Beneficiário final: indivíduo ou organismo que recebe apoio de um instrumento financeiro.

Eixo (eixos): grupo coerente de medidas com objetivos específicos, diretamente resultantes da aplicação dessas medidas e contribuindo para um ou mais dos objetivos do apoio ao desenvolvimento rural. Por exemplo, as medidas relativas ao eixo 1 contribuem para o aumento da competitividade do setor agrícola e silvícola, enquanto as medidas relativas ao eixo 3 têm por objetivo contribuir para a qualidade de vida nas zonas rurais e para a diversificação da economia rural.

Fundo renovável: sistema através do qual os fundos mobilizados para os instrumentos financeiros são reutilizados ou «renovados», após a sua primeira utilização.

Fundos de capitais de risco: fundos privados lucrativos que disponibilizam capital, geralmente para negócios novos, com elevado potencial e de alto risco.

Fundos para empréstimos: fundos concedidos para empréstimos relativos a projetos de desenvolvimento de pequenas empresas. São considerados «renováveis» na medida em que os fundos voltam a estar disponíveis para novos empréstimos quando os projetos individuais liquidam os empréstimos anteriores.

Fundos de garantia: os fundos de garantia fornecem garantias financeiras para crédito procurado por empresas ou organizações rurais, facilitando a obtenção do respetivo financiamento por parte dos bancos. São considerados fundos «renováveis» pois, à medida que os projetos individuais liquidam os seus empréstimos, as garantias são liberadas, o que permite a emissão de novas garantias. Os fundos de garantia são renovados através de um multiplicador do capital do fundo.

Garantia: compromisso assumido por um terceiro (garante) para pagamento das dívidas de um mutuário. Quando os mutuários não conseguem pagar a dívida, o garante é responsável pela mesma.

Gestão partilhada: uma das modalidades de execução do orçamento da União Europeia. A gestão é considerada «partilhada» quando os projetos financiados pela UE são geridos por organismos nacionais ou regionais (no presente documento, «autoridades de gestão»). A Comissão exerce funções de supervisão.

Gestor do fundo: organismo responsável pela execução de uma estratégia de investimento e pela gestão de uma carteira de investimentos relativa a um instrumento financeiro.

Liquidação: no âmbito do encerramento dos PDR no final do período de programação, procedimento aplicado ao fundo para determinar o montante elegível para cofinanciamento do Feader.

Medida: regime de ajuda para a execução de uma política. As **medidas de investimento** são medidas que prestam apoio financeiro a investimentos em maquinaria e equipamento, construção e/ou outros trabalhos.

Nível de exposição ao risco: o limite máximo de incumprimento considerado aceitável na gestão de um determinado fundo de garantia. Por exemplo, o nível de exposição ao risco seria de 1/5 se fosse prevista uma percentagem máxima de incumprimento de 20% das garantias.

Organismo pagador: organismo nacional ou regional responsável pela avaliação, cálculo e pagamento dos subsídios agrícolas.

Período de programação: período abrangido pelos programas de desenvolvimento rural.

Realizações e resultados: as realizações são atividades realizadas diretamente pelos instrumentos financeiros. Por exemplo, «o número de garantias emitidas» seria uma realização de um fundo de garantia. Os resultados são os efeitos e alterações diretos resultantes da execução de um projeto. Por exemplo, a obtenção de um empréstimo de um banco constitui um «resultado» para os beneficiários finais.

Sobrecapitalização: esta situação ocorre quando o montante pago para capitalização de um IEF é demasiado elevado relativamente ao montante atribuído aos beneficiários finais sob a forma de empréstimos ou de garantias emitidas.

Taxa de desembolso: Para os fundos para empréstimos, a parte do capital investido no fundo que é paga aos beneficiários finais. Para os fundos de garantia, a parte do capital investido no fundo que é utilizada para garantir empréstimos aos beneficiários finais.

I

Os instrumentos financeiros (designados, até 2014, como «instrumentos de engenharia financeira») foram aplicados pela primeira vez no domínio da agricultura no período de programação de 2000-2006 e foram prorrogados até ao período de 2007-2013, tendo em vista ajudar os agricultores e as pequenas empresas agrícolas a obter financiamento privado para projetos de investimento rural. Estes instrumentos, consubstanciados em fundos para empréstimos e fundos de garantia, têm por objetivo atrair mais capital público e/ou privado (efeito de alavanca) e permitir que as dotações iniciais de fundos sejam reutilizadas (fator de renovação). No final de 2013, a União Europeia (UE) e os Estados-Membros tinham contribuído com cerca de 700 milhões de euros em instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural.

II

O quadro de instrumentos financeiros foi igualmente prorrogado para 2014-2020, período durante o qual a Comissão tenciona maximizar o impacto dos fundos da UE. A Comissão espera ainda que se recorra mais a eles durante os próximos anos e pretende que os Estados-Membros se comprometam a aumentar, pelo menos no dobro, a sua utilização em domínios-chave de investimento.

III

Na presente auditoria, o Tribunal procurou apurar se os instrumentos financeiros foram bem-sucedidos no domínio do desenvolvimento rural e se é provável que tal suceda no futuro. Procurou, para o efeito, determinar se foram bem concebidos e geridos durante o período de programação de 2007-2013 e em que medida as alterações introduzidas para o período de 2014-2020 poderão ter um impacto significativo nas principais insuficiências identificadas.

IV

O Tribunal concluiu que, em termos gerais, os instrumentos financeiros não foram bem-sucedidos no domínio do desenvolvimento rural e, ainda que o período de 2014-2020 seja potencialmente promissor, a concretização do impacto pretendido constituirá um desafio considerável. O Tribunal constatou que, durante o período de programação de 2007-2013, os argumentos a favor da criação de instrumentos financeiros não eram claros e que os mesmos foram sobrecapitalizados. Em especial, o quadro jurídico não teve em conta as características específicas da política de desenvolvimento rural e não foi realizada uma avaliação das necessidades reais.

V

O Tribunal concluiu ainda que não existia informação quantificável fiável para justificar o tipo de instrumentos financeiros criados, determinar a procura de instrumentos financeiros no domínio da agricultura e demonstrar que o montante de capital afetado ao fundo era adequado. O Tribunal estimou que, no final de 2013, os fundos de garantia estavam sobrecapitalizados em 370 milhões de euros.

VI

O Tribunal chegou igualmente à conclusão de que os instrumentos financeiros não funcionaram como previsto e, conseqüentemente, não resultaram na concretização plena dos potenciais benefícios no que se refere aos efeitos de renovação e de alavanca. Esta situação deveu-se, em parte, a atrasos na execução (incluindo o facto de terem sido criados tardiamente ou num momento que não era o mais adequado). Além disso, o quadro jurídico não incluiu disposições adequadas para encorajar a concretização dos benefícios esperados. Por último, nem a Comissão nem os Estados-Membros introduziram sistemas de acompanhamento adequados para fornecer informações fiáveis que demonstrassem se os instrumentos atingiram os seus objetivos de forma eficaz.

VII

A análise do Tribunal incluiu um exame das políticas de liquidação e de saída. O Tribunal conclui que, durante o período de 2007-2013, não estavam criadas condições precisas para garantir o equilíbrio dos instrumentos financeiros a pagar no final do período de programação, nem condições adequadas em matéria de política de saída, essencialmente devido à inexistência de regras e de orientações claras, por parte da Comissão, sobre estas questões.

VIII

O Tribunal constatou que o quadro de 2014-2020 tem potencial para realizar as melhorias necessárias. No entanto, mantiveram-se alguns obstáculos a uma utilização mais alargada dos instrumentos financeiros e, ainda que o novo quadro jurídico contivesse novas disposições específicas para limitar o problema recorrente da sobrecapitalização, o risco pode manter-se. Além disso, a ênfase colocada nos efeitos a longo prazo não foi suficiente e os instrumentos financeiros correm o risco de permanecer demasiado dependentes de subvenções. Por último, as questões fundamentais de desempenho relativas aos efeitos de alavanca e de renovação não foram devidamente tidas em conta.

IX

O Tribunal formula as seguintes recomendações:

a) Comissão deve:

- aumentar os incentivos para que os Estados-Membros criem instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural, identificando os desafios, as características específicas e os obstáculos existentes nesta área, e encorajar ativamente os Estados-Membros a utilizarem esses instrumentos, sempre que adequado;
- fornecer orientações e promover ativamente a qualidade das avaliações *ex ante* obrigatórias dos Estados-Membros, concebidas para funcionar como instrumentos fundamentais, tendo em vista evitar a sobrecapitalização;

- definir normas e metas adequadas relativas aos efeitos de alavanca e de renovação;
 - fornecer atempadamente regras de execução operacional, antes do encerramento do período de programação de 2007-2013 no domínio do desenvolvimento rural (incluindo uma política de saída adequada);
- b) a Comissão e os Estados-Membros devem decidir regras transitórias claras entre os períodos de programação;
- c) os Estados-Membros devem:
- considerar a possibilidade de reservar uma determinada parte do orçamento disponível do Feader para instrumentos financeiros e tornar estes instrumentos mais atrativos do que as subvenções, em circunstâncias claramente definidas;
 - validar o nível de exposição ao risco com a ajuda de peritagem técnica adequada, tendo em vista evitar a sobrecapitalização;
 - executar as novas disposições legais de forma a garantir o máximo nível de flexibilidade, por exemplo através da criação de um único instrumento financeiro (que conceda empréstimos e garantias) capaz de dar resposta às necessidades;
 - prestar especial atenção aos potenciais riscos relativos aos efeitos de inércia ou de deslocação, quando avaliam as candidaturas, aplicando indicadores adequados. Quando estes riscos existirem, os instrumentos financeiros podem tornar-se a opção preferida;
 - examinar de que forma as subvenções e os instrumentos financeiros podem ser combinados para otimizar os recursos, maximizando os efeitos de alavanca/renovação.

01

Os instrumentos financeiros (designados, até 2014, por «instrumentos de engenharia financeira») são instrumentos do orçamento da UE utilizados para permitir que os beneficiários obtenham financiamento sob a forma, por exemplo, de empréstimos, garantias ou investimentos em capital próprio. Diferem das subvenções essencialmente na medida em que são reembolsáveis, tal como ilustrado na **figura 1**.

02

Os instrumentos financeiros foram utilizados em quase todos os principais domínios do orçamento da UE (nas políticas internas geridas centralmente pela Comissão ou em conjunto com instituições financeiras, nas políticas de coesão e de desenvolvimento rural em que a gestão dos fundos é partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros e nas políticas externas) ¹.

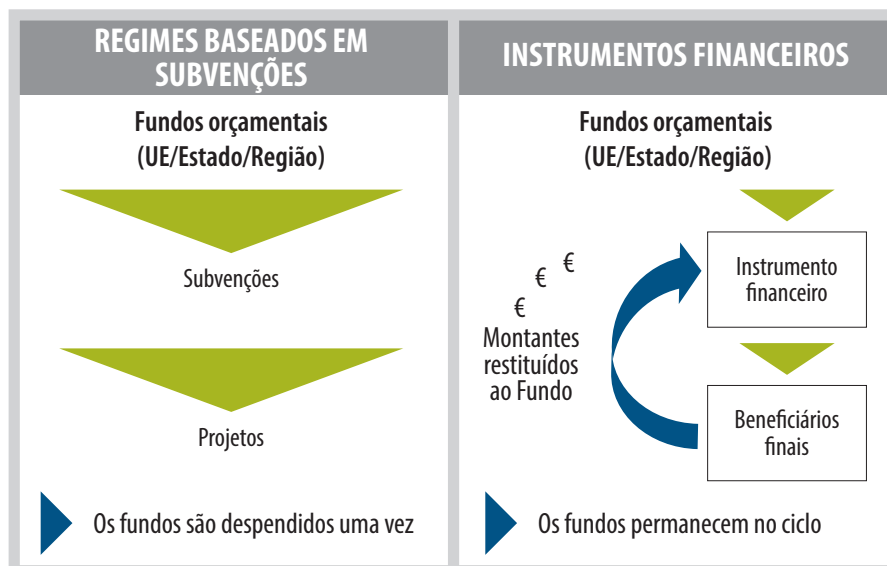
03

No que se refere aos domínios de gestão partilhada, os instrumentos financeiros têm sido essencialmente utilizados no domínio político da coesão. Foram utilizados mais de 941 instrumentos financeiros neste domínio político e o apoio do orçamento da UE e das contribuições nacionais ascendia, no final de 2013, a um montante de 14,3 mil milhões de euros².

- 1 No âmbito do Quadro Financeiro Plurianual de 2007-2013, foi atribuído pouco mais de 1% do orçamento da UE (13,6 mil milhões de euros) a instrumentos financeiros nos domínios das políticas internas e de coesão.
- 2 Relatório da Comissão sobre os progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos de engenharia financeira comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos da alínea j) do n.º 2 do artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25), situação do período de programação de 2007-2013 em 31 de dezembro de 2013. Documento datado de 19 de setembro de 2014, com a referência EGESIF_14-0033-00.

Figura 1

Comparação entre os regimes baseados em subvenções e os instrumentos financeiros



Fonte: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes*, 2013.

Auditorias anteriores do Tribunal

04

Até ao momento, o Tribunal auditou essencialmente instrumentos financeiros no domínio político da coesão³. O Parlamento Europeu solicitou ao Tribunal de Contas que os auditasse em todos os domínios políticos⁴. O presente relatório dá resposta a esse pedido, no que se refere ao desenvolvimento rural. No final de 2013, os Estados-Membros tinham contribuído com cerca de 700 milhões de euros em instrumentos financeiros neste domínio.

Fundamentos da utilização de instrumentos financeiros

05

Num momento de restrições dos orçamentos públicos, é fundamental realizar mais investimentos com menos recursos públicos. Os instrumentos financeiros têm potencial para melhorar a utilização dos escassos recursos públicos, financiando mais investimentos com o mesmo orçamento. Os fundos devem reutilizar a dotação inicial utilizada para a sua criação (fator de renovação) e estimular a realização dos objetivos políticos, atraindo mais capital público ou privado (efeito de alavanca). A **caixa 1** apresenta os fundamentos da utilização de instrumentos financeiros.

3 Ver, por exemplo, o Relatório Especial n.º 2/2012 «Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional». A principal conclusão foi que «a eficácia e a eficiência das medidas foram prejudicadas por insuficiências significativas, devidas, sobretudo, à inadequação do presente quadro regulamentar dos fundos estruturais» (<http://eca.europa.eu>).

4 Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de maio de 2012, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2010, secção III — Comissão e agências de execução (ponto 20).

Caixa 1

Fundamentos da utilização de instrumentos financeiros

«Prossecação dos objetivos políticos da União Europeia: Os instrumentos financeiros inovadores prosseguem objetivos políticos específicos da União, garantindo o financiamento necessário em áreas de interesse para a UE (...). O seu objetivo é colmatar as falhas do mercado/imperfeições que estão na origem do financiamento insuficiente dessas áreas por fontes do mercado, por exemplo, quando o sector privado considera que essa área apresenta demasiados riscos.»⁵

«Efeito de alavanca dos investimentos: A cooperação com o sector privado no que respeita a instrumentos financeiros inovadores torna possível amplificar o impacto do orçamento da UE, o que permitirá a realização de um maior número de investimentos estratégicos e reforçará assim o potencial de crescimento da União.»⁶

«Efeito multiplicador do orçamento da UE»: É alcançado um efeito multiplicador [adicional] durante o período de vigência do instrumento financeiro inovador, no caso de os reembolsos de capital ou de os juros e as receitas de um investimento poderem ser reutilizados para o instrumento. Esse carácter «renovável» pode aumentar consideravelmente o alcance dos instrumentos»⁷.

5 COM(2011) 662 final, de 19 de outubro de 2011, «Um quadro para a próxima geração de instrumentos financeiros inovadores: plataformas dos instrumentos de capital e de dívida da União Europeia».

6 COM(2011) 500 final, de 29 de junho de 2011, «Um orçamento para a Europa 2020».

7 COM(2011) 662.

Introdução

06

O Conselho⁸ e a Comissão esperavam que a utilização de instrumentos financeiros aumentasse durante o quadro financeiro plurianual de 2014-2020, em relação a 2007-2013.

07

Na sua resolução sobre a quitação relativa ao exercício de 2010⁹, o Parlamento Europeu afirmou que a Comissão promoveu uma utilização acrescida dos instrumentos financeiros no próximo quadro financeiro plurianual¹⁰.

Desenvolvimentos recentes

08

Na sua recente comunicação «Um plano de investimento para a Europa»¹¹, a Comissão informa que tenciona maximizar o impacto dos fundos da União Europeia. Para o efeito, convida os Estados-Membros a aumentarem significativamente a sua utilização de instrumentos financeiros em domínios-chave de investimento no âmbito dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEL)¹² durante o período de programação de 2014-2020, de forma a realizar globalmente, no mínimo, o dobro da despesa total. Nesta matéria, recomenda igualmente a definição de metas percentuais para a sua utilização¹³.

Instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural

09

A política de desenvolvimento rural da União é executada através de programas de desenvolvimento rural (PDR). Cada um destes programas abrange um período de sete anos. Os instrumentos financeiros fazem parte da política de desenvolvimento rural desde 2000.

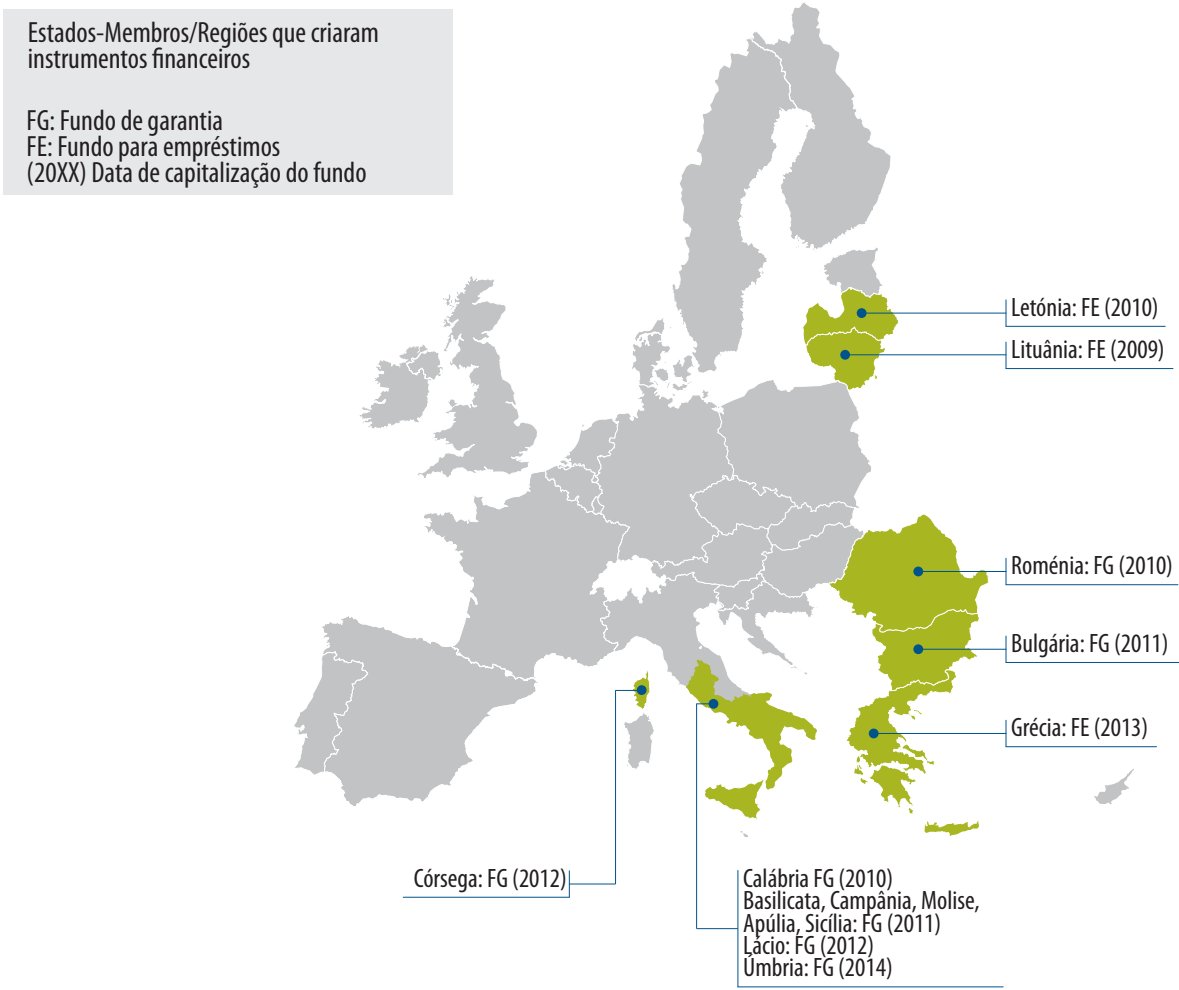
10

A principal legislação neste domínio para o período de programação de 2007-2013 consiste no Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão¹⁴, que previa três tipos de instrumentos financeiros: fundos de capitais de risco, fundos de garantia e fundos para empréstimos. Na realidade, os Estados-Membros criaram 11 fundos de garantia (Bulgária, França (Córsega), 8 regiões diferentes de Itália e Roménia) e 3 fundos para empréstimos (Grécia, Letónia e Lituânia) entre 2009 e 2014, mas não criaram nenhum fundo de capitais de risco (ver **figura 2**).

- 8 Ver, por exemplo, o ponto 26 das conclusões do Conselho Europeu (24/25 de outubro de 2013) (EUCO 169/13), que afirma: «as negociações de programação dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEL) deverão ser utilizadas para aumentar substancialmente o apoio global da UE a partir desses fundos a instrumentos financeiros baseados na alavancagem a favor das PME no período 2014-2020, duplicando, no mínimo, o apoio prestado aos países em que as condições continuam a ser difíceis.»
- 9 Decisão do Parlamento Europeu, de 10 de maio de 2012, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da UE para o exercício de 2010, secção III — Comissão [COM(2011) 473 final — C7-0256/2011 — 2011/2201(DEC)] P7_TA(2012)0153.
- 10 COM(2011) 662 final, *ibid.*
- 11 COM(2014) 903 final, de 26 de novembro de 2014.
- 12 Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.
- 13 Recomenda que os Estados-Membros distribuam, através de instrumentos financeiros inovadores, uma determinada percentagem das dotações previstas nos acordos de parceria para cada um dos domínios-chave de investimento, do seguinte modo: 50% no domínio do apoio a PME, 20% no domínio das medidas de redução de CO₂, 10% no domínio das tecnologias da informação e comunicação, 10% no domínio dos transportes sustentáveis, 5% no domínio do apoio à investigação, desenvolvimento e inovação e 5% no domínio da eficiência ambiental e dos recursos.
- 14 Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

Figura 2

Instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural durante o período de programação de 2007-2013



Fonte: Dados dos acordos de financiamentos relevantes.

Introdução

11

Os Estados-Membros utilizam instrumentos financeiros para realizar as atividades previstas nos eixos 1 e 3 do PDR para medidas como a modernização das explorações agrícolas, o aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais ou a criação e desenvolvimento de empresas. Os fundos de garantia fornecem garantias financeiras para crédito procurado por empresas ou organizações, facilitando a obtenção do respetivo financiamento por parte dos bancos. À medida que os responsáveis pelos diferentes projetos reembolsam os seus empréstimos, as garantias são liberadas, podendo ser emitidas novas garantias. Os fundos para empréstimos disponibilizam dinheiro para projetos de desenvolvimento de empresas. Os fundos ficam disponíveis para novos empréstimos à medida que os projetos pagam os empréstimos anteriores.

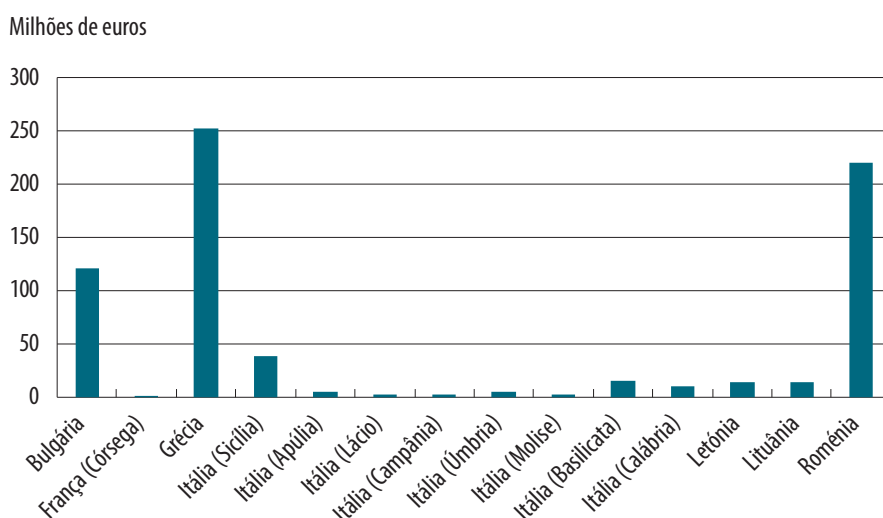
12

Do montante total da contribuição de 700 milhões de euros¹⁵ para instrumentos financeiros (ver ponto 4), 564 milhões de euros consistiram em fundos públicos, dos quais 440 milhões de euros provieram da União Europeia. A **figura 3** apresenta as dotações repartidas por Estado-Membro.

¹⁵ Na Grécia, este montante incluiu 138 milhões de euros de capital privado investido no fundo para empréstimos, além de 115 milhões de euros de capital público.

Figura 3

Financiamento de instrumentos financeiros no final de 2013



Fonte: Dados dos planos de atividade, dos relatórios anuais relevantes sobre os progressos registados em 2013 e cálculos do TCE.

Gestão dos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural

13

A Comissão e os Estados-Membros partilham a gestão dos instrumentos financeiros. A Comissão avalia e aprova os PDR elaborados e apresentados pelos Estados-Membros, que adotam todas as disposições legislativas, estatutárias e administrativas necessárias para garantir o correto funcionamento dos fundos. Os quatro principais intervenientes nos Estados-Membros são a autoridade de gestão (geralmente, o Ministério da Agricultura), o gestor do fundo, as instituições financeiras (por exemplo, bancos e instituições de crédito) e os beneficiários finais (por exemplo, explorações agrícolas ou empresas de transformação alimentar).

14

As autoridades de gestão concebem e supervisionam os instrumentos financeiros. Os gestores dos fundos executam a estratégia de investimento

e verificam se os investimentos concretizam efetivamente os objetivos a que se destinam. As instituições financeiras avaliam a viabilidade económica dos projetos apresentados e analisam a capacidade de crédito dos beneficiários finais. Estes últimos celebram contratos (de empréstimo ou garantia) com os gestores dos fundos e/ou as instituições financeiras. Os beneficiários finais são ainda responsáveis pela execução dos investimentos e pelo reembolso às instituições financeiras, nos termos das respetivas disposições contratuais.

15

As responsabilidades e funções dos diferentes intervenientes dependem igualmente do tipo de instrumento financeiro aplicado, uma vez que os fundos para empréstimos e os fundos de garantia têm formas de funcionamento diferentes. Por exemplo, existe saída de fluxos de dinheiro no que se refere aos fundos para empréstimos, o que não se passa com os fundos de garantia, a menos que o beneficiário entre em incumprimento.

Resumo dos instrumentos financeiros

- Instrumentos reembolsáveis: os fundos podem ser reutilizados no domínio do programa. O efeito de renovação é importante, num momento de restrição dos orçamentos públicos.
- Um outro efeito fundamental esperado consiste na atração de mais capital privado para a realização dos objetivos da política da União Europeia: a designada alavancagem.
- Pouca experiência e reduzida materialidade no que se refere ao desenvolvimento rural, tendo em conta que o principal domínio dos instrumentos financeiros tem sido a coesão.
- Os fundos de garantia são os predominantemente utilizados mas também foram criados alguns fundos para empréstimos.
- As responsabilidades de gestão são partilhadas entre a Comissão e os Estados-Membros.
- A Comissão promove a utilização de instrumentos financeiros mas existem dificuldades e riscos na sua execução.

16

O objetivo da presente auditoria foi determinar se os instrumentos financeiros executados no âmbito da política de desenvolvimento rural foram bem concebidos e geridos durante o período de programação de 2007-2013. Por outro lado, os principais regulamentos da UE relativos ao período de programação de 2014-2020 foram aprovados recentemente. Por isso, o Tribunal pôde analisar em que medida as alterações introduzidas pelo novo quadro jurídico poderão ter um impacto significativo nas principais insuficiências identificadas durante a auditoria.

17

A questão global de auditoria era:

Os instrumentos financeiros são um instrumento bem-sucedido e promissor no domínio do desenvolvimento rural?

Mais especificamente, a auditoria procurou dar resposta às seguintes questões:

- Os instrumentos financeiros foram criados e capitalizados de forma adequada durante o período de programação de 2007-2013?
- Os instrumentos financeiros tiveram um bom desempenho no período de 2007-2013?
- Durante o período de 2007-2013 estiveram em vigor condições adequadas em matéria de política de liquidação e de saída?
- O quadro relativo ao período de 2014-2020 tem potencial para realizar as melhorias necessárias no que se refere aos instrumentos financeiros?

18

O Tribunal estabeleceu critérios de auditoria relativos à conceção, à execução e ao acompanhamento/avaliação dos instrumentos financeiros. Estes critérios foram definidos com base em anteriores auditorias do Tribunal, legislação, documentos da Comissão e outras publicações. O Tribunal consultou igualmente peritos da OCDE¹⁶ sobre a validade e a viabilidade destes critérios de auditoria e realizou uma revisão da documentação existente da OCDE.

19

As visitas de auditoria foram realizadas em França, na Grécia, na Lituânia, na Roménia e em Itália, e incluíram fundos de garantia¹⁷ e fundos para empréstimos¹⁸. Em cada Estado-Membro foram reunidas e examinadas provas de auditoria de acordo com os critérios de auditoria, através de entrevistas e da análise de documentos e dados. Através dos controlos documentais, os auditores também recolheram e analisaram informações adicionais sobre os instrumentos financeiros executados pelos Estados-Membros ou regiões que não foram visitados (em especial, a Bulgária e a Letónia). Realizaram igualmente entrevistas com funcionários da Comissão e analisaram documentos relevantes.

20

O Tribunal realizou um inquérito junto de 37 autoridades de gestão, 32 das quais não executaram nenhum instrumento financeiro no âmbito da política de desenvolvimento rural durante o período de 2007-2013. No final de 2013, estas autoridades de gestão tinham absorvido cerca de 90% dos pagamentos do Feader para medidas essenciais de investimento ao abrigo das quais os instrumentos financeiros foram utilizados¹⁹. O inquérito teve como objetivo principal identificar as razões pelas quais, durante a fase de planeamento e de conceção, não criaram um ou mais instrumentos financeiros.

16 Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

17 França (Córsega), Itália (Apúlia e Sicília) e Roménia.

18 Grécia e Lituânia.

19 Designadamente, a medida 121 (Modernização das explorações agrícolas) e a medida 123 (aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais).

Os instrumentos financeiros foram criados e capitalizados de forma adequada durante o período de programação de 2007-2013?

21

Era necessário preparar cuidadosamente o período de programação de 2007-2013, de forma a garantir uma base sólida para os instrumentos financeiros. Em especial, o quadro jurídico relativo aos instrumentos financeiros deveria ter em conta as características específicas da política de desenvolvimento rural e era necessária uma avaliação das necessidades reais, baseada em informação quantificável e fiável que justificasse o tipo de IEF necessários, determinasse a procura do mercado de apoio dos IEF e demonstrasse que o montante de capital afetado ao fundo era adequado. O Tribunal examinou estas características principais na conceção de instrumentos financeiros durante o período de programação de 2007-2013.

O quadro de programação não foi preparado de forma satisfatória

22

Esta secção avalia se o quadro jurídico relativo aos instrumentos financeiros teve em conta as características específicas da política de desenvolvimento rural e uma avaliação sólida das necessidades. Além disso, fornece informações relativas ao inquérito enviado aos Estados-Membros sobre a reduzida utilização dos instrumentos financeiros durante o período de 2007-2013.

O quadro jurídico de 2007-2013 relativo aos instrumentos financeiros não foi concebido especificamente para efeitos de desenvolvimento rural

23

O Tribunal constatou que o quadro jurídico de 2007-2013 relativo aos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural foi predominantemente influenciado pela política de coesão. A Comissão não foi capaz de demonstrar que avaliou e deu resposta às características específicas do desenvolvimento rural quando concebeu esse quadro. No domínio do desenvolvimento rural, contrariamente ao que sucede, por exemplo, no domínio da coesão, a maioria dos potenciais beneficiários era composta por pequenas explorações agrícolas, habituadas a subvenções não reembolsáveis, e os projetos também tinham dimensões muito reduzidas. Além disso, as autoridades de gestão dos Estados-Membros não tinham experiência suficiente em tipos de financiamento que não fossem subvenções.

24

A Comissão não tinha experiência passada suficiente em matéria de instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural na qual basear o período de programação de 2007-2013. Apesar de, durante o período de programação de 2000-2006 ter estado efetivamente disponível uma medida separada de engenharia financeira, na prática só Portugal e quatro regiões²⁰ italianas criaram instrumentos financeiros. A engenharia financeira foi a medida menos executada.

20 Basilicata, Calábria e Apúlia (no âmbito do FEOGA-Orientação) e Marche (no âmbito do FEOGA-Garantia).

Observações

25

Apenas foram incluídos três tipos de instrumentos no quadro jurídico de 2007-2013 (ver ponto 10), sem que constasse qualquer explicação para esse facto. Por outro lado, na documentação produzida pela OCDE e pela FAO²¹, e através de trocas de impressões com peritos da OCDE e autoridades nacionais durante as visitas aos Estados-Membros, o Tribunal constatou que, na realidade, eram utilizados outros tipos de instrumentos no setor agrícola, tais como o financiamento de recibos de depósito²².

Os objetivos eram definidos em termos gerais e não foi feita uma avaliação clara das necessidades reais

26

Os Estados-Membros que utilizaram os instrumentos não definiram objetivos específicos e mensuráveis. Os objetivos apresentados eram bastante vagos e não foram, por conseguinte, considerados úteis para avaliar se a falta de crédito tinha sido reduzida. A **caixa 2** inclui exemplos da forma como os objetivos foram definidos.

- 21 Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.
- 22 Os recibos são emitidos como prova de depósito de mercadorias com especificação da respetiva qualidade e quantidade, em locais específicos, por depositantes identificados. Os recibos podem utilizá-los como colateral para efeitos de obtenção de financiamento.

Caixa 2

Exemplos de objetivos utilizados para os instrumentos financeiros

Na Grécia, os objetivos pretendidos com a criação do fundo para empréstimos eram mencionados em termos gerais no PDR revisto; incluíam o reforço da liquidez dos beneficiários finais/mutuários e a concessão de empréstimos bancários em condições favoráveis, de forma a apoiar o empreendedorismo e a acelerar a absorção de fundos do Feader.

Na Lituânia, o objetivo do fundo para empréstimos incluído no PDR era permitir o acesso ao crédito a investimentos que prosseguissem os objetivos enunciados nas medidas.

Em Itália (Apúlia e Sicília), o objetivo atribuído ao instrumento financeiro era aumentar o acesso ao crédito por parte das explorações agrícolas. Os PDR não desenvolveram quaisquer outros objetivos.

No PDR romeno, os objetivos para os regimes de garantia eram os seguintes: melhoria do acesso ao crédito para desenvolvimento rural e reforço do interesse e da confiança das instituições financeiras na economia rural.

27

A avaliação das necessidades reais não se baseou em informação quantificável e fiável e não foram disponibilizadas avaliações formais das falhas existentes relativamente a nenhum dos Estados-Membros que executaram instrumentos financeiros. Apesar de a legislação não exigir efetivamente uma avaliação das falhas existentes, não foi feita qualquer outra análise com um valor probatório semelhante,

designadamente informação quantificada sobre a natureza das necessidades e o tipo de instrumento financeiro mais adequado. Todos os programas se limitaram a comunicar uma falta de liquidez e dificuldades gerais, por parte do setor agrícola, na obtenção de crédito. Esta insuficiência na avaliação inicial das necessidades resultou na sobrecapitalização de um número elevado de instrumentos financeiros (ver ponto 43).

Os instrumentos financeiros não foram considerados úteis pela maioria dos Estados-Membros

28

O inquérito do Tribunal confirmou que a maioria dos Estados-Membros não considerou os instrumentos financeiros como um mecanismo útil²³. A adequação destes instrumentos às características da maioria dos beneficiários do Feader constituiu um problema central para as autoridades de gestão. A principal razão invocada foi a falta de procura de instrumentos financeiros, uma vez que os potenciais beneficiários não estavam familiarizados com os mesmos, mas sim habituados ao financiamento de projetos através de subvenções.

29

O quadro que se segue confirma o interesse limitado pelos instrumentos financeiros durante o período de programação de 2007-2013, tendo em conta que cerca de 1,5% dos montantes do Feader despendidos com os respetivos eixos 1 e 3, relativos ao desenvolvimento rural, foram pagos através de instrumentos financeiros (**quadro 1**).

Mas as regras aplicáveis às despesas são vantajosas para os Estados-Membros

30

O Tribunal constatou que os instrumentos financeiros eram atrativos para alguns Estados-Membros porque permitiam uma despesa mais célere, facilitando, por conseguinte, a aplicação de determinadas disposições relativas à absorção dos fundos da União. Além disso, podiam gerar receitas (juros).

23 As principais razões foram as seguintes: as características específicas do desenvolvimento rural não são (ou não são de forma adequada) tidas em conta pelo quadro jurídico em vigor; a população beneficiária, designadamente os agricultores, está habituada a receber subvenções, não foram identificadas vantagens suficientes para a utilização de instrumentos financeiros quando comparados com outras medidas de apoio, o apoio prestado através de instrumentos financeiros não correspondia às características normais dos beneficiários comuns do Feader e não foi identificada necessidade nem procura destes instrumentos no domínio do desenvolvimento rural.

Quadro 1

Montantes do Feader pagos a instrumentos financeiros na despesa total do Feader

	Montante (milhões de euros)	Percentagem comparada com os pagamentos do Feader para os eixos 1 e 3 até 15 de outubro de 2014 (incluindo adiantamentos)
Despesas acumuladas declaradas do Feader para os eixos 1 e 3 (T4 2006 a T3 2014) ¹	32 767	100,00%
Instrumentos financeiros (parte máxima disponível do Feader no capital do fundo até à declaração relativa ao T3 2014) ²	530	1,62%

1 Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Regional — Anexo à nota informativa sobre programas de desenvolvimento rural — Comité de Desenvolvimento Rural — 19 de novembro de 2014.

2 Cálculo do TCE baseado nas declarações trimestrais de despesas.

As contribuições para os instrumentos financeiros são consideradas despesas incorridas

31

O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho estipula que a Comissão efetua pagamentos intermédios para o reembolso das despesas incorridas na execução dos programas²⁴. O Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão estabelece que as despesas declaradas à Comissão como incorridas serão as despesas totais pagas em relação com a constituição dos fundos ou com contribuições para os fundos²⁵. Esta disposição permitiu que os Estados-Membros declarassem despesas superiores às efetivamente incorridas.

Os juros produzidos revertem para os Estados-Membros

32

A legislação permite igualmente que o montante total do capital do fundo seja reclamado e pago, desde o início, aos instrumentos financeiros. Os Estados-Membros foram incentivados a fazê-lo, na medida em que poderiam produzir juros ao investir esse capital. O caso que melhor ilustra esta situação foi detetado na Roménia, onde o montante total do capital do fundo foi pago numa única contribuição e mantido em contas nacionais. O tipo de instrumento financeiro criado (fundo de garantia) e a reduzida taxa de incumprimento²⁶ (inferior a 1%) fizeram com que, na realidade, o Estado-Membro não tivesse de despende o grosso do capital, permitindo-lhe gerar um montante significativo em juros. Até ao final de 2013, a Roménia auferiu um montante total de cerca de 50 milhões de euros desta forma.

As garantias liberadas no final do período de programação eram elegíveis para cofinanciamento da União Europeia

33

Todos os empréstimos contraídos pelos beneficiários finais e reembolsados ao fundo, assim como as garantias emitidas para cobrir empréstimos e posteriormente liberadas, eram considerados elegíveis, no final do período de programação, para efeitos de cofinanciamento do Feader. Gerou-se assim uma situação que permitia que os fundos fossem mantidos pelo Estado-Membro em causa ainda que, no final, já não se encontrassem em risco (reembolso do empréstimo) ou não tivesse existido qualquer custo real ou fluxo de capital (liberação das garantias). Apesar de estar previsto num regulamento de execução²⁷, o Tribunal sublinha que os princípios da boa gestão financeira não são respeitados quando as garantias liberadas são consideradas despesas elegíveis, uma vez que nunca foram despendidas efetivamente em termos monetários (ver também pontos 75-77).

- 24 Artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).
- 25 N.º 1 do artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.
- 26 Definida como a relação entre os montantes das garantias em incumprimento e os montantes das garantias emitidas.
- 27 Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.

Instrumentos financeiros criados para que fundos públicos (empréstimos/garantias) ajudem a despendar fundos públicos (subvenções)

34

Os instrumentos financeiros foram essencialmente utilizados para ajudar a liberar as despesas do Feader durante o período de 2007-2013, mas o seu impacto no recurso a essas subvenções nem sempre foi comprovado pelos dados disponíveis. Este impacto também foi prejudicado por fatores estruturais (ver **caixa 3**).

35

Os instrumentos financeiros foram criados para que fundos públicos (empréstimos/garantias) ajudassem a despendar outros fundos públicos (subvenções), em vez de constituir uma alternativa às subvenções. O Tribunal constatou que, relativamente a todos os instrumentos financeiros executados no período de 2007-2013 pelos Estados-Membros visitados, apenas os requerentes de subvenções lhes podiam ter acesso (acesso indireto).

Caixa 3

Dificuldades estruturais na obtenção de acesso ao crédito na Roménia

O organismo pagador estimou que, em última instância, não puderam ser executados projetos aprovados num montante total de 700 milhões de euros, ao abrigo de todas as medidas de investimento, porque os potenciais beneficiários não tinham conseguido obter crédito ou garantias suficientes. Até junho de 2014, aproximadamente 69% dos cancelamentos de projetos deveram-se à falta de uma parte do cofinanciamento. Em virtude de fatores estruturais (reduzido interesse dos bancos na agricultura, ausência de um histórico de crédito, nenhuma outra garantia adequada, projetos considerados economicamente inviáveis pelos bancos), mesmo com um instrumento financeiro, a falta de crédito na Roménia manteve-se e a absorção de subvenções associadas a garantias permaneceu reduzida. Os dados disponíveis até 31 de março de 2014 indicam que cerca de 15% da despesa total com subvenções foram suportados por uma garantia do fundo de garantia cofinanciado pela UE para empréstimos contraídos para financiar os projetos.

36

O Tribunal identificou casos específicos em Itália (Apúlia e Sicília), na Lituânia e na Roménia, em que o montante total da subvenção e do instrumento financeiro, no seu conjunto, correspondia praticamente ao montante do custo elegível do projeto, igualava esse valor ou excedia-o. Por conseguinte, no final do período de programação de 2007-2013, verificou-se o risco de os projetos serem efetivamente financiados até 100% com fundos públicos.

37

Esta situação é explicitamente evitada no domínio político da coesão, uma vez que os instrumentos financeiros e as subvenções funcionam de forma independente. Os instrumentos financeiros não podem cobrir os custos de um projeto que já sejam suportados por uma subvenção.

Em alguns casos os instrumentos financeiros contribuíram para aliviar a aplicação da regra de anulação de autorizações

38

O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho inclui um mecanismo para estimular a execução financeira dos programas. Contém uma regra que exige que a Comissão anule (cancele) a parte de uma autorização orçamental anual que não tenha sido utilizada num período de dois anos (conhecida como a regra «N+2»²⁸). Esta regra tem por objetivo «contribuir para a aceleração da execução dos programas e para a boa gestão financeira²⁹». O Tribunal já assinalou, em diversas ocasiões, o risco de os instrumentos financeiros poderem contribuir para contornar esta regra³⁰.

39

A Comissão também reconhece este risco relativamente a alguns Estados-Membros³¹. O Tribunal identificou a existência desse risco na Bulgária, na Grécia (**caixa 4**) e em Itália (Sicília) no momento que os fundos foram criados.

- 28 Artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho.
- 29 Relatório Anual de Atividades da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural relativo ao exercício de 2013, anexo 10, p. 158.
- 30 Relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios de 2010 (ponto 4.33) (JO C 326 de 10.11.2011) e 2012 (ponto 4.7) (JO C 331 de 14.11.2013); Parecer n.º 7/2011 do Tribunal sobre a proposta de Regulamento 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 para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (ponto 49) (JO C 47 de 17.2.2012); Relatório Especial n.º 2/2012 (ponto 54) e Documento do Tribunal (2014) «Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013» (ponto 21) (<http://eca.europa.eu>).

Caixa 4

Situação relativa à regra «N+2» na Grécia

Em dezembro de 2013, na Grécia, foi feito um pagamento de 115 milhões de euros de fundos públicos a um fundo para empréstimos. O Tribunal verificou que existia um elevado risco de a criação do fundo servir igualmente o propósito de limitar a aplicação da regra «N+2». Esta situação verificou-se porque:

- o montante atribuído representava uma parte significativa dos fundos disponíveis³²;
- foram desembolsados montantes insignificantes aos beneficiários finais (ver **caixa 5**);
- em 2013, o risco de anulação de autorizações era significativo.

32 Entre 10% e 30% do orçamento disponível para as medidas em causa.

40

Por conseguinte, em três dos sete Estados-Membros que criaram instrumentos financeiros durante o período de programação de 2007-2013, foram criados instrumentos financeiros que também foram utilizados para reter pagamentos da União Europeia, mais do que para dar resposta às necessidades e objetivos comunicados oficialmente. Ao aceitar tais práticas, a Comissão não garantiu a devida aplicação dos princípios da boa gestão financeira³³.

Sobrecapitalização significativa dos instrumentos financeiros

41

Esta situação ocorre quando o montante pago para capitalização dos instrumentos financeiros é demasiado elevado relativamente ao montante atribuído aos beneficiários finais sob a forma de empréstimos ou de emissão de garantias.

42

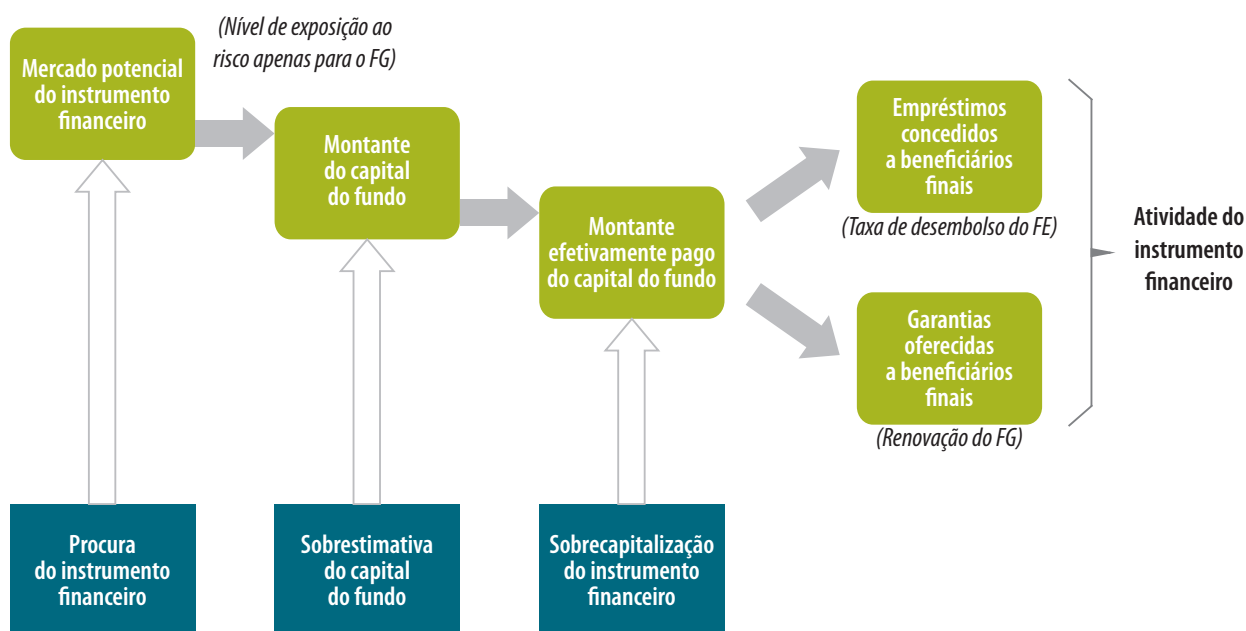
A **figura 4** indica que o processo tem início com a definição do mercado potencial do instrumento financeiro. Esta informação serve para estimar o capital do fundo. Uma estimativa errada pode resultar na sobrecapitalização do instrumento financeiro.

31 Na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, a Comissão reconhece que «[ela própria] observou que alguns Estados-Membros fazem uso extensivo (...) de instrumentos de engenharia financeira que pode ter o efeito de reduzir ou evitar a perda de fundos conforme a regra N+2».

33 N.º 2 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 e artigo 73.º do Regulamento n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

Figura 4

Fatores que contribuem para a sobrecapitalização



Fundo geralmente sobrecapitalizado

43

A Comissão supervisionou o processo de determinação do montante do capital do fundo atribuído aos instrumentos financeiros. Apesar desta supervisão, o Tribunal observou uma sobrecapitalização significativa na Bulgária, na Grécia, em Itália (Basilicata e Sicília), na Lituânia e na Roménia. A Comissão apenas tomou medidas concretas no caso da Bulgária, o que resultou numa redução do referido capital. A **caixa 5** apresenta exemplos de sobrecapitalização.

Uma das causas da sobrecapitalização é a falta de uma análise sólida da procura de instrumentos financeiros nos Estados-Membros

44

O Tribunal constatou que os Estados-Membros tentaram, em documentos operacionais como nos planos de atividade, estimar a procura dos instrumentos financeiros existentes, mas basearam-se em estimativas aproximadas de recurso a subvenções. Foram detetadas insuficiências semelhantes em todos os instrumentos financeiros auditados nos Estados-Membros (ver ponto 19), com exceção de França (Córsega). As informações recolhidas para o exame indicam que na Bulgária também existiram insuficiências semelhantes. A **caixa 6** apresenta alguns exemplos.

Caixa 5

Exemplos de sobrecapitalização de instrumentos financeiros

Na Grécia, o fundo para empréstimos beneficiou de financiamento público no montante de 115 milhões de euros, a despender no período de 2014-2015. Na realidade, até novembro de 2014, apenas foram pagos 0,5 milhões de euros aos beneficiários finais.

Na Lituânia, foi inicialmente planeado um fundo num montante superior a 130 milhões de euros, mas na prática a dotação máxima foi de apenas 52 milhões de euros. No final de 2013, o capital do fundo foi reduzido para 13,8 milhões de euros.

Em Itália (Sicília), o montante pago ao fundo de garantia foi de cerca de 38 milhões de euros. Este montante foi significativamente sobrestimado, tendo em conta que a absorção financeira foi de cerca de 5 milhões de euros (ver ponto 55).

Exemplos de falhas na análise da procura de instrumentos financeiros

Em Itália (Apúlia e Sicília), o princípio aplicado foi a realização de uma estimativa da procura potencial de fundos de garantia correspondente a cerca de 75% (Apúlia) e 50% (Sicília), respetivamente, dos empréstimos bancários esperados para financiar a parte privada dos projetos relativos às medidas de investimento envolvidas. Este cálculo resultou numa procura estimada (312 milhões em Apúlia e 120 milhões na Sicília) que excedeu significativamente a procura real. Em julho de 2014, a procura estimada de fundos de garantia para apenas duas regiões (Apúlia e Sicília) era 8% superior ao total de garantias prestadas pelo gestor do fundo para todo o país³⁴.

Na Bulgária, as autoridades consideraram que o fundo de garantia cobriria 75% do total do investimento potencial. A procura potencial do fundo de garantia foi calculada em cerca de 600 milhões de euros para o período de 2012-2015. No final de abril de 2014, este valor era 12 vezes superior ao mercado real. A Comissão reviu o processo sem pôr em causa a hipótese de os 75%, com base nos quais os cálculos foram efetuados, não terem sido consubstanciados.

Na Roménia, não foram fornecidas análises *ex ante* para justificar as estimativas. Foi referido terem sido baseadas na experiência anterior e no programa SAPARD, sem quantificação dos volumes de garantias no período anterior.

³⁴ O gestor do fundo (ISMFA) é um organismo público que presta informações e serviços financeiros ao setor agrícola em Itália. Gere um fundo de garantia nacional e é igualmente o gestor de seis fundos de garantia regionais apoiados pelo Feader.

45

O Tribunal constatou que a atratividade dos instrumentos financeiros para potenciais beneficiários finais dependia essencialmente do custo do crédito que, por sua vez, dependia das taxas de juro do mercado. Esta situação pode ser ilustrada com o caso da Lituânia. Os períodos durante os quais os contratos com os beneficiários finais foram efetivamente celebrados coincidiram, em grande medida, com os períodos durante os quais o fundo para empréstimos foi atrativo em termos de taxas de juro³⁵. Esta situação demonstra que a procura de instrumentos financeiros deve ser avaliada de forma aprofundada e a longo prazo, uma vez que depende de uma combinação de circunstâncias e de situações intrínsecas, assim como de tendências externas.

Outra razão para a sobrecapitalização dos fundos de garantia: falhas na definição dos níveis de exposição ao risco

46

No que se refere aos fundos de garantia, o nível de exposição ao risco fornece o limite máximo de incumprimento considerado aceitável para efeitos de gestão do fundo. Se o montante do capital, multiplicado pelo nível de exposição ao risco, for demasiado elevado em relação às garantias emitidas aos beneficiários finais, verifica-se uma situação de sobrecapitalização.

³⁵ Taxas de juro oferecidas pelo fundo para empréstimos comparadas com as taxas de juro propostas pelo mercado.

Observações

47

O valor do nível de exposição ao risco influencia fortemente o montante de capital a pagar aos fundos de garantia. É necessário adaptar o valor utilizado para o nível de exposição ao risco de acordo com o valor da taxa de incumprimento efetivamente observada. Na Roménia, por exemplo, o nível de incumprimento (inferior a 1%, ver ponto 32) observado no final de 2013 era muito inferior ao limite máximo de 20%, que esteve na base da capitalização do fundo de garantia.

Estimativa da sobrecapitalização dos fundos de garantia

48

O Tribunal estimou o montante da sobrecapitalização dos fundos de garantia em 31 de dezembro de 2013 com base nos níveis de exposição utilizados pelas autoridades nacionais. Os cálculos constantes do **anexo I** indicam que o montante total das garantias emitidas até final de 2013 para todos os instrumentos financeiros executados durante o período de 2007-2013 poderia ter sido realizado com um capital total de cerca de 50 milhões de euros pagos aos fundos. Na realidade, tinham sido investidos aproximadamente 420 milhões de euros. Esta situação revela uma sobrecapitalização imensa no final de 2013, uma vez que os montantes investidos foram oito vezes superiores ao que seria necessário de forma realista.

Observaram-se igualmente exemplos de abordagens cautelosas na capitalização dos fundos

49

Apesar da sobrestimativa da procura potencial, a região italiana de Apúlia aplicou uma abordagem prudente por etapas e limitou os pagamentos ao fundo a 20% do capital estimado, para evitar a sobrecapitalização. Esta decisão demonstrou estar em relativa consonância com as garantias emitidas (ver ponto 55). A mesma abordagem foi igualmente adotada noutras regiões italianas (Campânia e Molise).

50

Foi observada uma abordagem idêntica em França (Córsega). Apenas metade do capital inicialmente planeado foi efetivamente pago ao fundo, correspondendo às garantias emitidas. No entanto, tendo em conta o nível de exposição ao risco, os instrumentos financeiros em Itália (Apúlia) e em França (Córsega) também estariam totalmente operacionais com uma dotação de capital muito inferior.

Os instrumentos financeiros tiveram um bom desempenho no período de 2007-2013?

51

Para que os instrumentos financeiros tenham um bom desempenho, devem estar reunidas determinadas condições. Esta situação apenas sucede quando os beneficiários finais recebem, atempadamente, os recursos suficientes dos instrumentos financeiros e estes instrumentos funcionam como esperado, permitindo, conseqüentemente, obter o máximo dos seus potenciais benefícios (efeitos de renovação e de alavanca). Seria expectável que o quadro jurídico da União Europeia incluísse uma disposição adequada para estimular uma concretização destes benefícios. A criação atempada dos instrumentos financeiros durante o período de programação também pode contribuir para a concretização das vantagens esperadas. Deveriam igualmente existir sistemas de acompanhamento que produzissem dados fiáveis para se poder determinar a concretização dos respetivos resultados.

52

O Tribunal avaliou se estas condições fundamentais para efeitos de desempenho estavam em vigor quando os instrumentos financeiros foram executados, durante o período de programação de 2007-2013. Em termos globais, constatou que tal não sucedeu.

Os instrumentos financeiros tiveram um desempenho insuficiente na renovação dos fundos

53

O Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2013 sublinha o reduzido nível de assistência prestada pelos instrumentos financeiros aos beneficiários finais, no domínio político da coesão³⁶. O relatório indica que a taxa de desembolso «continua a ser muito baixa para se poder esperar que todos os fundos disponíveis sejam utilizados pelo menos uma vez». A presente auditoria confirmou que esta situação também se verificou no domínio do desenvolvimento rural. Em 31 de dezembro de 2013, apenas 45% dos 700 milhões de euros do capital dos fundos dos instrumentos financeiros (dos fundos para empréstimos e dos fundos de garantia) tinham sido efetivamente utilizados para conceder empréstimos ou garantias aos beneficiários finais.

54

Um dos principais efeitos que se pode esperar dos instrumentos financeiros consiste na obtenção de um efeito de renovação. No entanto, não existem obrigações legais relativas a qualquer nível de renovação e as taxas de desembolso insuficientes podem atrasar o desenvolvimento de efeitos de renovação. A auditoria também confirma esta situação em relação ao desenvolvimento rural.

36 Ver pontos 5.33 a 5.36: de acordo com os últimos dados da Comissão, apenas 37% dos 8,4 mil milhões de euros que foram pagos aos instrumentos financeiros entre 2007 e o final de 2012 tinham sido efetivamente pagos ou garantidos aos beneficiários finais.

Observações

Os efeitos de renovação dos fundos de garantia foram insuficientes até ao momento

55

O potencial de um fundo de garantia é o de ultrapassar em larga medida o capital disponível através de um efeito multiplicador. É assim possível prestar mais garantias do que o capital disponível. No entanto, o efeito multiplicador ou de renovação obtido nos Estados-Membros foi insuficiente. De acordo com os dados do Tribunal, o efeito de renovação dos 11 fundos de garantia existentes foi de 0,53 no final de 2013, como ilustrado no **quadro 2**:

56

O efeito de renovação para alguns fundos de garantia italianos (Basilicata, Calábria, Sicília e Úmbria) foi especialmente baixo. Apenas em três dos fundos de garantia indicados no **quadro 2** (em Itália — Campânia, Molise e Apúlia) foram emitidas garantias superiores ao capital do fundo, o que resultou meramente num ligeiro efeito de renovação.

Quadro 2 Efeito de renovação dos fundos de garantia

Estados-Membros / região(ões)	Montante máximo pago ao fundo até 31.12.2013 (milhões de euros) A	Total dos montantes garantidos aos beneficiários finais em 31.12.2013 (milhões de euros) B	Efeito de renovação (multiplicador — 31.12.2013) B/A	Multiplicador máximo pretendido
Bulgária	171,29	50,0 ¹	0,29	5
França (Córsega)	0,60	0,40	0,67	3
Itália (Sicília)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Itália (Apúlia)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Itália (Lácio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Itália (Campânia)	2,25	3,26	1,45	12,5
Itália (Úmbria)	4,80	0,00	0	3
Itália (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Itália (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Itália (Calábria)	10,00	1,68	0,17	2
Roménia	220,00	177,17	0,81	5
TOTAL	473,80	249,64	0,53	-

1 Garantias emitidas até 30 de abril de 2014.

2 O valor máximo do multiplicador foi fixado em 12,5, tanto em Apúlia como na Sicília. No entanto, em Apúlia, o montante do capital do fundo foi determinado com base neste valor, enquanto na Sicília o valor utilizado foi 3.

57

Em 2013, a Bulgária reduziu o capital do fundo em mais de um quarto (de 171,29 para 121 milhões de euros) e, em 2014, a Roménia reduziu-o em quase metade (de 220 para 115 milhões de euros). Os respetivos recursos do Feader foram novamente transferidos do fundo de garantia para a parcela relativa a subvenções das medidas de investimento aplicáveis. Estas reduções do capital do fundo resultaram num aumento do efeito de multiplicação/renovação.

58

Tendo em conta estas reduções e a estimativa das garantias emitidas nos três primeiros trimestres de 2014, não foi alcançado qualquer efeito multiplicador até 30 de setembro de 2014, relativamente aos 11 fundos de garantia existentes, o que continua muito abaixo do efeito multiplicador pretendido pelos próprios Estados-Membros (ver **quadro 2**, última coluna) e da situação apresentada no **anexo I**. Em consequência, o capital pago aos fundos de garantia continuou a exceder o montante das garantias emitidas aos beneficiários finais, enfraquecendo o potencial do instrumento.

O efeito de renovação é igualmente reduzido no que se refere aos fundos para empréstimos

59

De acordo com os dados do Tribunal, a taxa média de desembolso para os dois fundos para empréstimos operacionais no final de 2013 era de 0,75, tal como ilustrado no **quadro 3**.

60

Na Grécia, não foram concedidos empréstimos até meados de 2014. Relativamente à Lituânia e à Letónia, os dados encobrem uma situação em que os fundos funcionaram de forma descontínua. Na Lituânia, não foi assinado um único contrato desde o primeiro trimestre de 2012 (ver ponto 45). Não foram envidados esforços no sentido de adaptar as condições do fundo às necessidades do mercado. Na Letónia, a situação foi idêntica: não foram concedidos novos empréstimos a partir de junho de 2012. A solução encontrada na Lituânia e na Letónia foi a de reduzir gradualmente o capital do fundo, em cerca de três quartos e de dois quartos, respetivamente, até ao final de 2013. Esta prática de redução continuou em 2014.

Quadro 3

Taxa de desembolso dos fundos para empréstimos

Estados-Membros / Região(ões)	Montante máximo pago ao fundo até 31.12.2013 (milhões de euros)	Montantes totais pagos aos beneficiários finais em 31.12.2013 (em milhões de euros)	Taxa de desembolso com montante máximo pago ao fundo até 31.12.2013
Letónia ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Lituânia	52,45	39,05	0,74
TOTAL	90,05	67,30	0,75

1 De acordo com a taxa de câmbio do Banco da Letónia, 1 euro=0,702804 LVL.

2 Estimativa do TCE, com base nas declarações trimestrais da Letónia, incluindo o 4.º trimestre de 2013.

Fonte: Dados dos relatórios anuais relevantes de 2013 sobre os progressos registados e cálculos do TCE.

Observações

61

No que se refere aos fundos para empréstimos, o efeito de renovação apenas pode ter início depois de o empréstimo ter sido liquidado pelo beneficiário final. O Tribunal constatou que, no final de 2013, não existia realmente qualquer efeito de renovação relativamente a esses fundos.

O efeito de alavanca raramente ocorre e alguns fundos foram criados demasiado tarde

62

Na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2013 (ponto 5.36), a Comissão sublinhou os limites de um indicador único, tal como a taxa de desembolso, enquanto instrumento de avaliação do desempenho dos instrumentos financeiros, e considerou que «a avaliação do desempenho deve igualmente incidir na obtenção de resultados pelos instrumentos financeiros cofinanciados, incluindo os efeitos renováveis e de alavancagem».

O efeito de alavanca raramente ocorre

63

Os instrumentos financeiros têm por objetivo alavancar a ajuda pública, incentivando a participação do setor privado. Se, por exemplo, cada euro de recursos públicos for acompanhado de um euro de financiamento privado, o montante total de que os beneficiários finais dispõem duplica. No entanto, não existe nenhum requisito legal para que seja obtido um determinado grau de participação privada (alavanca).

64

O artigo 223.º do Regulamento de execução do Regulamento Financeiro³⁷ estipula que os instrumentos financeiros «[...] destinam-se a ter um efeito de alavanca em relação à contribuição da União, mediante a mobilização de um investimento global que exceda o montante desta contribuição» e que «o efeito de alavanca dos fundos da União equivale ao montante do financiamento a favor dos beneficiários finais elegíveis, dividido pelo montante da contribuição da União»³⁸. No entanto, no contexto do Feader, o cofinanciamento público normal concedido pelos Estados-Membros seria assim considerado como decorrente do efeito de alavanca, mesmo que não tenha sido disponibilizado qualquer financiamento privado.

65

O regulamento que estabelece disposições comuns³⁹ define o «efeito de alavancagem previsto» como «uma estimativa dos recursos públicos e privados adicionais a receber potencialmente pelo instrumento financeiro até ao nível do beneficiário final». De acordo com esta definição e no contexto da presente auditoria de resultados, o Tribunal entende a alavancagem como o montante de euros de financiamento (público e privado) garantido ou pago para financiar projetos de desenvolvimento rural por cada euro de financiamento público (UE e Estados-Membros). Deste modo, o Tribunal calculou a alavancagem⁴⁰ nos seguintes termos:

Financiamento aos beneficiários finais

Contribuições públicas

37 Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

38 Ver Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União Europeia (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

39 Ver n.º 2 do artigo 37.º do 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 para os Assuntos Marítimos e as Pescas, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

40 Ver Relatório Especial n.º 2/2012, ponto 102.

66

Os Estados-Membros envidaram poucos esforços para obter a alavancagem. As visitas de auditoria do Tribunal revelaram que não foi obtida, por exemplo, na Letónia, na Lituânia e em Itália (Sicília), uma vez que a execução dos instrumentos financeiros não atraiu qualquer capital privado adicional para projetos de desenvolvimento rural. Constatou-se um determinado nível de alavancagem em França (Córsega), Itália (Apúlia) e Roménia, no que se refere à parcela não garantida dos empréstimos⁴¹ concedidos aos beneficiários finais.

67

A Grécia e Itália (Úmbria)⁴² foram os únicos Estados-Membros em que os fundos foram especificamente concebidos para a obtenção de alavancagem. Na Grécia, esperava-se a obtenção de um determinado nível de alavancagem já que, além da contribuição pública, houve a participação de um banco privado como parceiro de financiamento⁴³. No entanto, em meados de 2014 não tinha sido obtida qualquer alavancagem, pois não tinham sido concedidos empréstimos.

- 41 Exemplo: a garantia em França (Córsega) cobre 65% do empréstimo, enquanto na Roménia este valor pode ascender a 80%.
- 42 Em Itália (Úmbria), relativamente a um fundo de garantia que não foi auditado no local, o plano de atividade estipula que pelo menos 20% dos recursos destinados ao fundo devem ser provenientes do setor privado.
- 43 O montante total do capital investido no fundo para empréstimos foi de 253,025 milhões de euros, dos quais 115 milhões de euros corresponderam à parcela pública e 138,025 à parcela privada investida pelo *Piraeus Bank*.

Caixa 7

Alavancagem alcançada pelos seis instrumentos financeiros auditados no local

Com base na amostra de Estados-Membros/regiões visitados no local durante a auditoria, verificou-se a seguinte alavancagem:

	Córsega (FG)	Grécia (FE)	Lituânia (FE)	Apúlia (FG)	Roménia (FG)	Sicília (FG)
Alavancagem (montante de crédito atribuído/capital pago ao IEF)	1,47	Not yet	n/a	2,24	1,41 ¹	0,28

1 O cálculo utilizado neste quadro utiliza o capital máximo do fundo: 220 milhões de euros.

Alguns instrumentos financeiros foram criados demasiado tarde

68

Diversos instrumentos financeiros foram criados tardiamente, o que reduziu o seu desempenho durante o período de programação de 2007-2013. Foi o caso de França (Córsega) (junho de 2012) e da Bulgária (fevereiro de 2012), mas especialmente da Grécia e de Itália (Calábria) (ver **caixa 8**).

Na Grécia e em Itália (Calábria), a questão temporal reduziu o desempenho dos fundos

A autoridade de gestão grega propôs a criação de um fundo para empréstimos em janeiro de 2011 e a Comissão Europeia aprovou-o em maio de 2011. Esperava-se que aumentasse a liquidez dos investidores e empresários no setor rural. Na realidade, o fundo para empréstimos apenas arrancou em janeiro de 2014. No contexto específico de uma crise económica grave que, de acordo com as autoridades nacionais, esteve na base dos atrasos, o fundo apenas foi criado dois anos antes do final do período de programação, que terminou no final de 2015. Esta situação reduziu o desempenho de todo o período de 2007-2013.

O Tribunal constatou a existência de um intervalo significativo entre o momento em que um fundo era administrativamente criado em Itália (Calábria) e o capital do fundo era pago, por um lado, e o momento em que as primeiras garantias eram emitidas, por outro. O fundo de garantia foi criado em 2010, mas as primeiras garantias apenas foram emitidas em 2013.

O acompanhamento dos instrumentos financeiros no período de 2007-2013 não forneceu informações relevantes suficientes sobre o desempenho alcançado

69

No entender do Tribunal, os indicadores principais que se seguem medem o desempenho do instrumento financeiro:

- efeito de alavanca;
- efeito de renovação⁴⁴;
- taxas de incumprimento.

70

Este conjunto de indicadores fornece informações sobre o desempenho. O Tribunal constatou que o quadro do desenvolvimento rural não inclui quaisquer metas nem indicadores específicos que permitam a medição da eficácia e do impacto dos

instrumentos financeiros e observou que os Estados-Membros acompanharam essencialmente as taxas de desembolso. Os Estados-Membros dispunham de listas exaustivas dos beneficiários finais envolvidos⁴⁵, mas não definiram quaisquer indicadores de desempenho ou de resultados, para acompanhamento do desempenho, com base nos três critérios (efeitos de renovação e de alavanca e taxa de incumprimento).

71

O Tribunal identificou igualmente casos em que os números incluídos nos relatórios anuais sobre os progressos registados apresentados à Comissão nem sempre eram completos ou fiáveis (ver **caixa 9**).

44 Estes dois indicadores de desempenho (efeito de alavanca e efeito de renovação) também são considerados relevantes pela Comissão (ver ponto 62).

45 Estas listas mencionavam igualmente as medidas envolvidas, o montante dos empréstimos, o montante das garantias (quando aplicável), a moeda, a situação dos empréstimos (fase de reembolso), etc.

A comunicação de informações não foi completa nem fiável

A Roménia incluiu os montantes de garantias inelegíveis (ver também **caixa 10**) e de garantias que tinham sido canceladas sem que tivessem sido concedidos quaisquer empréstimos. Comunicou ainda garantias que não se encontravam ativas, uma vez que as comissões devidas pela garantia não tinham sido pagas pelos beneficiários finais.

A Lituânia incluiu empréstimos que nunca foram ativados porque os contratos tinham sido cancelados e França (Córsega) comunicou dados que não coincidiam com a informação certificada constante na base de dados do gestor do fundo.

Durante o período de 2007-2013 estiveram em vigor condições adequadas em matéria de política de liquidação e de saída?

72

A gestão dos instrumentos financeiros não segue o sistema normal de gestão de subvenções, tanto a nível das administrações dos Estados-Membros como dos beneficiários finais. Os instrumentos financeiros necessitavam de uma arquitetura totalmente nova nos Estados-Membros, especialmente no que se refere ao cumprimento do disposto nos artigos 50.º a 52.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006. As políticas de liquidação e de saída são elementos fundamentais da arquitetura deste instrumento financeiro específico.

73

Por outro lado, a legislação no domínio do desenvolvimento rural exige que as questões relativas à política de liquidação e de saída estejam incluídas nos documentos fundamentais (planos de atividade e acordos de financiamento).

Por conseguinte, devem existir regras claras para liquidação dos instrumentos financeiros no final do período de programação (31 de dezembro de 2015) e devem ser criadas condições para evitar que os fundos remanescentes sejam utilizados para qualquer fim que não seja o objetivo original de desenvolvimento rural previsto na medida do PDR. Devem também ser exclusivamente utilizados em benefício de empresas individuais. Por fim, a Comissão deve fornecer orientações aos Estados-Membros para redução dos seus encargos administrativos, e deve ser introduzido um sistema adequado de gestão do risco para dar resposta a riscos específicos relacionados com instrumentos financeiros (como a proteção dos fundos públicos).

74

O Tribunal avaliou as abordagens seguidas pelos Estados-Membros e pela Comissão para cumprir estes requisitos e constatou que não existiam regras nem orientações claras por parte da Comissão.

O encerramento não foi bem preparado e as disposições foram interpretadas de forma diferente pelos Estados-Membros e pela Comissão

75

Os programas serão encerrados no final do período de programação de 2007-2013 no domínio do desenvolvimento rural. Nesse momento, serão determinadas as despesas elegíveis dos IEF e os montantes correspondentes que podem ser mantidos pelos Estados-Membros (que paguem o saldo dos instrumentos financeiros) (ver ponto 33). Será igualmente decidido que disposições de saída e de liquidação entrarão em vigor. O Tribunal constatou que esse acontecimento crucial não foi preparado de forma consistente pelos Estados-Membros nem pela Comissão.

76

Durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão e os Estados-Membros interpretaram as regras aplicáveis aos IEF de formas diferentes, especialmente no que se refere aos fundos de garantia. A legislação considera duas categorias de garantias elegíveis: as garantias liberadas e as garantias em curso. A Comissão afirmou que todas as garantias liberadas são elegíveis no momento do encerramento. De acordo com a Comissão, as garantias em curso não são elegíveis no total, devendo ser-lhes aplicado um «nível de exposição ao risco» quando do encerramento, reduzindo os montantes que podem ser mantidos pelos Estados-Membros.

77

O Tribunal observou que a abordagem da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural estava em conformidade com a interpretação feita pela DG Política Regional e Urbana na sua nota de orientação, mas não é suportada pelo texto legislativo. Os Estados-Membros visitados durante a auditoria tinham interpretações divergentes destas regras. Itália entendeu que tinha de aplicar este nível de exposição a todas as garantias (liberadas e em curso), enquanto França (Córsega) e a Roménia não aplicaram qualquer nível de exposição.

Falta de clareza das disposições em matéria de política de saída

78

Não existem atualmente disposições precisas para os Estados-Membros em matéria de saída e de liquidação. As regras aplicáveis ao desenvolvimento rural na União Europeia apenas exigem que os recursos que regressem ao quadro da operação após a data final de elegibilidade do programa de desenvolvimento rural sejam utilizados pelos respetivos Estados-Membros, em benefício de empresas individuais. Todos os Estados-Membros visitados durante a auditoria consideraram que o futuro de todos os fundos auditados continuava em aberto: não era claro se os fundos continuariam, por quanto tempo nem com que objetivo.

79

De acordo com a interpretação da Comissão⁴⁶, as entidades individuais não incluídas no desenvolvimento rural nem no setor agrícola podem receber apoio, mas não existia uma definição clara destas empresas individuais. O Tribunal considera que existe o risco de os recursos inicialmente dedicados ao desenvolvimento rural, para potenciais beneficiários da política agrícola, serem transferidos para setores que não estejam abrangidos pelo desenvolvimento rural.

80

Por fim, o Tribunal constatou que a Comissão não tencionava acompanhar esta disposição após o encerramento, de forma a garantir que o capital de financiamento e os recursos restituídos não fossem, a médio ou a longo prazo, utilizados pelos Estados-Membros para fins que não se destinassem ao benefício de empresas individuais.

O quadro relativo ao período de 2014-2020 tem potencial para realizar as melhorias necessárias no que se refere aos instrumentos financeiros?

81

No final de 2013 foi aprovado um novo quadro jurídico para as políticas de 2014-2020 nos domínios dos assuntos sociais, das pescas, da coesão e do desenvolvimento rural. Nos termos do Regulamento Financeiro⁴⁷, nos casos de gestão partilhada, o regulamento que estabelece disposições comuns para o período de 2014-2020 define os princípios a respeitar relativamente aos instrumentos financeiros em todos os domínios. O Tribunal avaliou em que medida estas alterações jurídicas poderiam melhorar o desempenho dos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural.

Verificam-se algumas melhorias notáveis no novo quadro jurídico...

82

O Tribunal observou que o quadro jurídico dos instrumentos financeiros contém algumas melhorias, em especial:

- avaliações *ex ante* obrigatórias para todos os instrumentos, que deverão resultar, entre outros benefícios, numa melhor estimativa do capital necessário do fundo;
- pagamentos faseados ligados ao nível dos desembolsos efetivos aos beneficiários finais relativamente aos fundos para empréstimos, ou ao nível da absorção efetiva relativamente aos fundos de garantia, que deverão resultar numa redução do risco de sobrecapitalização;
- a possibilidade de criar diferentes tipos de instrumentos financeiros a diversos níveis (nacional, regional, transnacional ou transfronteiriço), por exemplo, através do fundo de fundos (fundos de participação⁴⁸), de instrumentos especificamente concebidos ou de disponibilização imediata (ambos a criar pelos Estados-Membros) ou através de contribuições para instrumentos a nível da União Europeia;
- comunicação obrigatória de informações, desde o início, incluindo sobre uma gama de indicadores relacionados com o Regulamento Financeiro⁴⁹.

46 Parecer do serviço jurídico da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural numa nota aos auditores datada de 8 de outubro de 2014.

47 N.º 5 do artigo 139.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

48 Fundos criados para investimento de recursos financeiros em fundos de capital de risco, fundos de garantia, fundos para empréstimos, ou fundos e outros regimes de incentivo que concedem empréstimos, garantias para investimentos reembolsáveis ou instrumentos equivalentes.

49 Por exemplo, as autoridades de gestão passarão a ter de prestar informações específicas sobre as operações que incluam instrumentos financeiros num anexo do relatório anual sobre os progressos registados. Estas informações incluirão um conjunto de elementos (alavancagem, desempenho), de forma a estarem em conformidade com o Regulamento Financeiro. Para o Feader, esta comunicação de informações é uma novidade.

... mas alguns obstáculos mantêm-se

83

O Tribunal constatou que o risco de sobrecapitalização dos instrumentos financeiros permaneceu e que as condições exigidas para garantir os seus efeitos a longo prazo ainda não estavam em vigor. Verificou igualmente que o quadro jurídico da UE para 2014-2020 ainda não dava resposta adequada às questões relativas ao desempenho e que os instrumentos financeiros continuavam a correr o risco de permanecerem demasiado dependentes dos regimes de subvenção.

Mantêm-se os riscos de sobrestimativa do capital necessário e de consequente sobrecapitalização dos fundos

84

A nova disposição relativa aos pagamentos faseados (artigo 41.º do regulamento que estabelece disposições comuns) prevê que os pagamentos realizados com o orçamento do Feader para o capital do fundo dependam das despesas incorridas pelos instrumentos financeiros. Esta disposição pode limitar a sobrecapitalização, mas

continua a existir o risco de não vir a ser suficiente para resolver o problema dos «fundos de estacionamento⁵⁰» tendo em vista contornar a aplicação da regra de anulação de autorizações.

85

Um dos principais objetivos da nova avaliação *ex ante* obrigatória consiste em quantificar o montante das dotações que devem ser autorizadas para financiamento dos instrumentos financeiros. A qualidade desta avaliação reveste-se, por conseguinte, de uma importância fundamental, uma vez que tem efeitos financeiros diretos. A legislação em vigor não exige que a Comissão verifique essa qualidade.

86

Com base na experiência adquirida no período de 2007-2013, existe o risco de a nova disposição relativa a pagamentos faseados ser insuficiente para garantir que os fundos não são demasiado elevados, especialmente se as avaliações *ex ante* não forem adequadas. O montante da primeira prestação de 25%⁵¹ depende do montante autorizado para o instrumento financeiro ao abrigo do respetivo acordo de financiamento (ver **quadro 4**).

- 50 Em Itália (Sicília), por exemplo, as garantias foram concedidas de uma forma contínua mas, em termos globais, apenas uma pequena parte do capital foi efetivamente utilizada. O fundo de garantia funcionou, por conseguinte, como um «fundo de estacionamento».
- 51 O regulamento que estabelece disposições comuns indica que cada montante da contribuição do programa pago para o instrumento financeiro não pode exceder 25% do montante total das contribuições do programa afetadas ao instrumento financeiro.

Quadro 4

Potencial impacto dos pagamentos faseados (em milhões de euros)

	Montante planeado das dotações destinadas ao instrumento financeiro nos termos do respetivo acordo de financiamento	Pagamento intermédio sujeito a um limite máximo de 25%	Multiplicador	Montante máximo a conceder em garantias	Últimos montantes concedidos como garantias	Em % do montante máximo
Bulgária	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0%
Itália (Apúlia)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5%
Itália (Sicília)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4%

Mantém-se o risco de os instrumentos financeiros poderem ser criados tardiamente

87

A execução dos instrumentos financeiros de forma atempada e numa fase inicial do período de programação é uma condição fundamental para melhorar o seu desempenho ao longo de todo esse período. O Tribunal considera que a forma como os atuais instrumentos financeiros forem apurados em dezembro de 2015 terá impacto na decisão e no processo de criação de instrumentos financeiros no âmbito do novo quadro. Em termos globais, uma vez que em 1 de dezembro de 2014 não tinham sido aprovados quaisquer PDR nem tinham sido finalizadas avaliações *ex ante* relativas aos novos instrumentos financeiros, era elevado o risco de que a execução só tivesse início a partir de 2016, reduzindo, por conseguinte, o período durante o qual poderiam estar operacionais.

Risco de ênfase insuficiente nos efeitos a longo prazo

88

O Tribunal constatou que alguns Estados-Membros, como a Lituânia e a Letónia, executaram instrumentos financeiros para dar resposta a dificuldades individuais causadas pela crise económica e financeira. Os fundos deixaram de funcionar quando a situação dos mercados financeiros destes países melhorou (ver pontos 45 e 60). No entanto, para que os instrumentos reembolsáveis desta natureza possam produzir efeitos significativos, é necessário que funcionem numa base de longo prazo. Na Córsega, ainda que o crédito se prolongasse por um período mais longo, as garantias eram limitadas a 60 meses. Na sua recente comunicação (ver ponto 8), a Comissão sublinhou igualmente a necessidade de ter devidamente em conta

o crescimento de longo prazo e o apoio a projetos de investimento de longo prazo.

89

O Tribunal considera que uma das condições para garantir que os instrumentos financeiros funcionam a longo prazo é a existência de regras claras de transição entre os períodos de programação, para evitar descontinuidades relativas à gestão dos ciclos de programação. Esta disposição não está prevista no novo quadro jurídico.

Efeitos de alavanca e de renovação: as questões relativas ao desempenho não foram abordadas de forma adequada

90

O Tribunal constatou que o desempenho não foi acompanhado durante o período de 2007-2013 (ver pontos 69-70). Não houve, por conseguinte, informações úteis que permitissem apoiar um processo de «obtenção de ensinamentos» para o período de programação seguinte.

91

Ainda não é exigida uma participação privada obrigatória (alavancagem) no novo quadro jurídico e a nova legislação não define quaisquer metas adequadas nem fornece quaisquer elementos para o cálculo dos indicadores de alavancagem. O Tribunal considera que o conceito de alavancagem, tal como proposto no ponto 64, não se adequa aos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural para o período de programação de 2014-2020⁵².

52 O n.º 2 do artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013), estipula que «a contribuição do Feader é calculada com base no montante das despesas públicas elegíveis».

92

Além disso, o novo quadro não prevê quaisquer períodos mínimos de renovação contratualmente vinculativos. Nos termos do artigo 45.º do regulamento que estabelece disposições comuns, os recursos reembolsados aos instrumentos financeiros durante um período de, pelo menos, oito anos, são utilizados em conformidade com os objetivos do programa ou programas. Apesar de a definição de tal período mínimo ser bem aceite, a disposição prevê a redução do capital do fundo e a reutilização de recursos de instrumentos financeiros tais como subvenções, o que limita as vantagens fornecidas pelo sistema de renovação.

Existe o risco de que a dependência dos instrumentos financeiros em relação a subvenções se mantenha no período de 2014-2020

93

Em auditorias anteriores do Tribunal no domínio do desenvolvimento rural⁵³, foram detetados problemas na gestão das subvenções no âmbito das medidas de investimento. Registou-se a ocorrência do efeito de inércia, do efeito de deslocação e de insuficiências na seleção. A medida que apoia o investimento na transformação de produtos agrícolas foi considerada a mais passível de erros⁵⁴. Uma vez que os instrumentos financeiros beneficiam de peritagem adicional na avaliação da viabilidade dos projetos (ver ponto 14), têm potencial para atenuar os riscos identificados relativamente à utilização de subvenções.

94

Qualquer beneficiário final que preencha os critérios de elegibilidade e de seleção para aceder a um instrumento financeiro pode candidatar-se diretamente, sem necessitar de apresentar uma candidatura aos regimes de subvenção. Esta possibilidade representa um acesso direto ao instrumento financeiro. Contrariamente à situação registada durante o período de programação de 2007-2013 (ver pontos 34-35), o acesso direto aumenta o âmbito de intervenção dos instrumentos financeiros e, por conseguinte, o seu potencial impacto.

95

Um documento de orientação⁵⁵ da Comissão para o período de programação de 2014-2020 identificou a possibilidade de acesso direto a instrumentos financeiros como uma das principais alterações entre os dois períodos de programação. No entanto, o Tribunal considera que a passagem do acesso indireto ao acesso direto não pode ser atribuída ao novo quadro jurídico, uma vez que o acesso indireto não foi exigido pela legislação aplicável ao período de 2007-2013⁵⁶. A abordagem seguida no domínio da coesão envolve acesso direto, e as regras foram determinadas pela DG Política Regional e Urbana, tendo em vista combinar os instrumentos financeiros e as subvenções. A DG AGRI não procedeu a nada de similar no período de 2007-2013 (ver ponto 37).

- 53 Ver, por exemplo, o Relatório Especial n.º 8/2012 «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas», o Relatório Especial n.º 1/2013 «O apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar foi eficaz e eficiente para aumentar o valor dos produtos agrícolas?» e o Relatório Especial n.º 6/2013 «Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?» (<http://eca.europa.eu>).
- 54 Relatório Especial n.º 23/2014 «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?» (<http://eca.europa.eu>).
- 55 Comissão Europeia, *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities* (instrumentos financeiros nos programas FEIE de 2014-2020, breve guia de referência para as Autoridades de Gestão), 2 de julho de 2014.
- 56 Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho e Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.

96

O Tribunal concluiu que, em termos gerais, os instrumentos financeiros não foram bem-sucedidos no domínio do desenvolvimento rural⁵⁷ e, ainda que o período de 2014-2020 seja potencialmente promissor, a concretização do impacto pretendido constituirá um desafio considerável. Em especial, não se tiveram em conta as características específicas da política de desenvolvimento rural e não foi realizada uma avaliação das necessidades reais. O Tribunal considerou, portanto, que os potenciais benefícios de reduzir a «cultura de dependência de subvenções»⁵⁸ não ficaram demonstrados com a execução, na prática, dos instrumentos financeiros no período de 2007-2013.

97

O Tribunal constatou que o quadro relativo ao período de 2014-2020 tem potencial para realizar as melhorias necessárias. No entanto, mantêm-se alguns dos obstáculos a uma utilização mais extensiva dos instrumentos financeiros. Apesar de terem sido introduzidas novas disposições específicas para limitar o problema recorrente da sobrecapitalização, o risco permanece. Por último, as questões fundamentais de desempenho relativas aos efeitos de alavanca e de renovação ainda não foram devidamente resolvidas (pontos 81-95).

98

O Tribunal constatou que, durante o período de programação de 2007-2013, os argumentos a favor da criação de instrumentos financeiros não eram claros e que os mesmos foram sobrecapitalizados (pontos 21-50). A procura de instrumentos financeiros no período de 2007-2013 foi particularmente reduzida e será, por conseguinte, necessário prever incentivos específicos para que sejam utilizados durante os próximos anos. Em 2007-2013, já

não existia uma medida separada de «engenharia financeira», tal como existia no período de 2000-2006, e os instrumentos financeiros só puderam ser incluídos num conjunto selecionado de medidas de investimento. A possibilidade de criar instrumentos financeiros, tanto como parte de um investimento ou como uma medida separada, permite uma maior flexibilidade na gestão dos fundos investidos, diminuindo a ligação a subvenções. O quadro de 2014-2020 também não prevê esta possibilidade.

Recomendação 1

Tendo em vista aumentar os incentivos para que os Estados-Membros criem instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural, a Comissão deve identificar os desafios, as características específicas e os obstáculos existentes neste domínio, e encorajar ativamente os Estados-Membros a utilizarem esses instrumentos, sempre que adequado. Para estimular a procura, os Estados-Membros poderiam optar por reservar uma determinada parte do orçamento disponível do FEADER para instrumentos financeiros e tornar esses instrumentos mais atrativos do que as subvenções em circunstâncias claramente definidas.

99

O problema da sobrecapitalização dos instrumentos financeiros foi recorrente no período de 2007-2013, tendo resultado num montante excessivo de 370 milhões de euros (ver ponto 48). Apesar de as disposições específicas (avaliações *ex ante* obrigatórias, pagamentos faseados) terem sido introduzidas no quadro jurídico de 2014-2020 para limitar este problema, o risco pode manter-se.

57 Ver igualmente o **anexo II** do presente relatório.

58 Comissão Europeia, *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities* (instrumentos financeiros nos programas FEIE de 2014-2020, breve guia de referência para as Autoridades de Gestão), 2 de julho de 2014.

Conclusões e recomendações

Recomendação 2

No domínio do desenvolvimento rural, a Comissão deve fornecer orientações e promover ativamente a qualidade das avaliações *ex ante* obrigatórias dos instrumentos financeiros, que têm por objetivo funcionar como instrumentos fundamentais para evitar a sobre-capitalização. Além disso, o nível de exposição ao risco utilizado deve ser validado pelos Estados-Membros por uma peritagem técnica adequada.

100

O desempenho dos instrumentos financeiros durante o período de programação de 2007-2013 foi insuficiente (pontos 70-71) na renovação dos fundos e na alavancagem de mais recursos privados em benefício da política de desenvolvimento rural. O procedimento de elaboração de relatórios não foi concebido para ilustrar as atividades dos instrumentos financeiros de um modo abrangente e fornecer informações pertinentes sobre o desempenho alcançado. Por conseguinte, a Comissão não desempenhou as suas funções de supervisão da gestão partilhada de forma adequada. No entanto, as melhorias introduzidas no quadro jurídico de 2014-2020 têm realmente o potencial para dar resposta às principais insuficiências detetadas ao nível da comunicação de informações (ver ponto 82).

Recomendação 3

No que se refere ao período de programação de 2014-2020 e tendo em vista aumentar a eficácia dos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural, a Comissão deve definir normas e metas adequadas para os efeitos de alavanca e de renovação.

101

Os instrumentos financeiros devem funcionar a longo prazo, para que seja possível obter os seus efeitos plenos. O Tribunal constatou que não foi colocada ênfase suficiente neste aspeto. Por exemplo, os fundos para empréstimos deram resposta a um problema de curto prazo de falta de liquidez no contexto da recente crise económica. Nesse sentido, apenas funcionaram durante um período de tempo limitado, apesar do significativo esforço administrativo que foi investido na sua criação.

Recomendação 4

Tendo em vista promover os efeitos a longo prazo dos instrumentos financeiros, a Comissão e os Estados-Membros devem definir regras claras de transição entre os períodos de programação. Os Estados-Membros devem executar as novas disposições legais de forma a garantir o máximo nível de flexibilidade. Neste contexto, a Comissão pode encorajar os Estados-Membros a criar um único instrumento financeiro que permita a concessão de empréstimos e de garantias, aumentando, por conseguinte, a sua atividade e a sua massa crítica.

102

Em auditorias anteriores do Tribunal no domínio do desenvolvimento rural, foram detetados problemas (efeito de inércia, efeito de deslocação e insuficiências na seleção) na gestão das subvenções no âmbito das medidas de investimento (ver ponto 93). Os instrumentos financeiros têm potencial para atenuar os riscos identificados relativamente à utilização de subvenções.

Recomendação 5

Durante a avaliação dos pedidos de financiamento, os Estados-Membros devem prestar especial atenção aos potenciais riscos relativos aos efeitos de inércia ou de deslocação. Devem, para o efeito, aplicar indicadores adequados, designadamente o retorno do investimento e projeções das demonstrações dos fluxos de caixa. Os instrumentos financeiros podem tornar-se a opção preferida para atividades elegíveis em que o risco de efeito de inércia/deslocação é particularmente elevado. Os Estados-Membros devem examinar de que forma as subvenções e os instrumentos financeiros podem ser combinados para otimizar os recursos, maximizando os efeitos de alavanca/renovação.

103

Por último, o Tribunal conclui que, durante o período de 2007-2013, não estavam criadas condições precisas para garantir o equilíbrio dos instrumentos financeiros a pagar no final do período de programação, nem condições em matéria de política de liquidação e de saída, essencialmente devido à inexistência de regras claras, por parte da Comissão, sobre estas questões (pontos 72-80).

Recomendação 6

Em 2015, a Comissão deve fornecer atempadamente regras de execução operacional precisas, antes do encerramento do período de programação de 2007-2013, incluindo a política de saída.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de março de 2015.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Estimativa da sobrecapitalização dos fundos de garantia em 31 de dezembro de 2013 de acordo com o nível de exposição ao risco

	Montante pago ao fundo em 31.12.2013 (em euros)	Montante das garantias emitidas aos beneficiários finais em 31.12.2013 (em euros)	Nível máximo de incumprimento esperado	Nível de exposição ao risco utilizado para definir o montante pago ao fundo (1 a X)	Estimativa da sobrecapitalização do fundo (em euros)
Bulgária	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0%	5,0	110 998 800,00
França (Córsega)	600 000,00	403 795,00	33,3%	3,0	465 401,67
Itália (Sicília)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3%	3,0	35 800 546,59
Itália (Apúlia)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0%	12,5	4 473 177,96
Itália (Lácio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0%	12,5	2 426 391,55
Itália (Campânia)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0%	12,5	1 988 997,08
Itália (Úmbria)	4 800 000,00	0,00	33,3%	3,0	4 800 000,00
Itália (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3%	3,0	1 632 866,67
Itália (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3%	3,0	14 293 336,67
Itália (Calábria)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0%	2,0	9 160 800,00
Roménia	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0%	5,0	184 565 305,80
Total	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Capital necessário (em euros)	50 483 326,02
Sobrecapitalização	8,34

Fonte: Constatações de auditoria do TCE.

Resumo das principais insuficiências que reduziram o desempenho dos instrumentos financeiros auditados

Tipo	França (Córsega)	Itália		Roménia	Grécia	Lituânia
		Apúlia	Sicília			
Tipo	FG	FG	FG	FG	FE	FE
Criação tardia	I				I	
Sobrestimativa da procura	I	I	I	I	I	I
Nível de exposição ao risco demasiado reduzido (para o FG)	I		I		NA	NA
Dotações excessivas de capital			I	I	I	I
Reduzida taxa de desembolso			I		I	I
Nível insuficiente de renovação	I	I	I	I	I	I
Nível insuficiente de alavancagem	I	I	I	I	I	I
Não são comunicadas informações sobre desempenho	I	I	I	I	I	I

FG: Fundo de Garantia; FE: Fundo para Empréstimos; NA: Não aplicável;

I: Insuficiências identificadas.

Fonte: Constatações de auditoria do TCE.

Resumo

I
Embora a atração de capital privado seja um dos valores acrescentados associados aos instrumentos financeiros, a legislação da UE¹ no domínio do desenvolvimento rural no período 2007-2013 não faz uma ligação explícita entre os instrumentos de engenharia financeira e o financiamento privado.

III
A Comissão observa que o período de programação 2014-2020 acabou de começar e que a maior parte dos programas dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEEL), incluindo os programas de desenvolvimento rural (PDR), ainda não foram adotados. Além disso, os Estados-Membros podem criar instrumentos financeiros ao longo de todo o período de programação.

IV
A Comissão assinala que foram implementados instrumentos financeiros em sete Estados-Membros no período 2007-2013, o que representa uma melhoria significativa em relação ao período 2000-2006, em que apenas dois Estados o fizeram.

O quadro jurídico da UE para o período de programação 2007-2013 permite uma grande flexibilidade na implementação das medidas de desenvolvimento rural. A Comissão considera que esse quadro tem em conta as especificidades do desenvolvimento rural e que tal se encontra refletido nos instrumentos financeiros apoiados pelo Feader. O Regulamento n.º 1698/2005 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão definem o âmbito e a área de intervenção do Feader, incluindo medidas de apoio específicas². Cada medida de desenvolvimento rural inclui diversos critérios de elegibilidade e disposições a respeitar pelos instrumentos financeiros criados nesse âmbito, que deverão ser parte integrante do acordo de financiamento.

¹ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho e Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.

² Por exemplo, apoio aos investimentos na modernização de explorações agrícolas, aumento do valor acrescentado dos produtos agrícolas e florestais, criação e desenvolvimento de microempresas em zonas rurais, diversificação no sentido da inclusão de atividades não agrícolas, renovação de povoações, etc.

A obrigação de proceder a uma avaliação *ex ante* adequada das perdas esperadas foi introduzida em 2011 no que concerne ao cofinanciamento por parte do Feader de operações que incluam fundos de garantia³. Em relação ao período de programação 2014-2020, a realização de uma avaliação *ex ante* é obrigatória para qualquer operação que envolva a utilização de instrumentos financeiros cofinanciados pelo Feader⁴. A legislação prevê incentivos aos Estados-Membros para a utilização de instrumentos financeiros, dando-lhes a possibilidade de os lançar imediatamente com base em modelos prontos a usar. Além disso, a Comissão fornece aos Estados-Membros e às partes interessadas a orientação necessária, o que continuará a fazer durante todo o período 2014-2020.

V
Os fundos de garantia necessitam de uma fonte segura de liquidez, de modo a assegurar que os investimentos nas empresas decorrem sem obstáculos.

Na sequência de uma avaliação atualizada das necessidades pelos Estados-Membros e da preparação do encerramento dos fundos de garantia, em 2014 o valor foi reduzido para 362,69 milhões de euros.

VI
Os instrumentos financeiros apoiados pelo Feader foram estabelecidos dentro do período legalmente autorizado, em conformidade com a legislação da UE.

A Comissão gostaria de recordar que a promoção do desenvolvimento rural é alvo de gestão partilhada, sendo os Estados-Membros inteiramente responsáveis pelo controlo das operações.

A Comissão observa que, em relação ao período 2007-2013, recolheu informações importantes sobre os instrumentos financeiros existentes. Para o período de programação 2014-2020, além disso, está prevista a prestação exaustiva de informações sobre a aplicação dos instrumentos financeiros⁵.

³ Regulamento (UE) n.º 679/2011 da Comissão, de 14 de julho de 2011.

⁴ Artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁵ Artigo 46.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013.

A Comissão considera que a avaliação dos benefícios dos instrumentos financeiros deve ter igualmente em conta o contexto da crise financeira, que afeta o acesso ao financiamento em alguns Estados-Membros.

VII

A Comissão nota que é da responsabilidade das autoridades nacionais assegurar que cada operação seja executada em conformidade com as disposições legais aplicáveis. As questões relacionadas com os instrumentos financeiros são avaliadas pela Comissão durante as suas missões de auditoria.

De acordo com a legislação da UE aplicável no período 2007-2013, os mecanismos de liquidação e de saída devem ser definidos pela autoridade de gestão no quadro do acordo de financiamento celebrado com o gestor do fundo, assegurando que as disposições pertinentes sejam contempladas apropriadamente.

No quadro da gestão partilhada e em consonância com o princípio da subsidiariedade, a Comissão deverá certificar-se de que os Estados-Membros criam sistemas de gestão e de controlo adequados.

Durante o período 2007-2013, a Comissão forneceu aconselhamento a todos os Estados-Membros que o solicitaram, tendo em 2015 adotado as orientações sobre o encerramento dos programas de desenvolvimento rural relativos a esse período⁶. O respeito das normas legais e das orientações será verificado durante o apuramento das contas.

Para o período 2014-2020, a Comissão fornecerá orientações melhoradas e mais completas.

VIII

A Comissão considera que o novo quadro jurídico para o período de programação 2014-2020 aborda as preocupações suscitadas pelo Tribunal de forma satisfatória.

⁶ C(2015) 1399 final de 5 de março de 2015.

A questão da sobrecapitalização é solucionada pelas disposições do artigo 41.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que introduz pagamentos faseados em função dos valores já desembolsados como regra geral para todos os instrumentos financeiros no período 2014-2020.

As questões fundamentais relativas ao desempenho são devidamente tratadas através do acompanhamento dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI, tal como definido no artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, sendo ainda de salientar os quatro indicadores de desempenho consagrados no artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 480/2014.

Para além disso, e a fim de incentivar a utilização dos instrumentos financeiros, a Comissão reforçou a sua cooperação no domínio da agricultura e desenvolvimento rural com o Banco Europeu de Investimento (BEI), tendo assinado um memorando de entendimento a 14 de julho de 2014⁷. Esta cooperação inclui a possibilidade de aproveitar a experiência e os conhecimentos do Grupo BEI em matéria de instrumentos financeiros e da sua aplicação ao desenvolvimento rural.

A Comissão lançou também a plataforma «*fi-compass*», um amplo sistema de assistência técnica que irá fornecer orientações metodológicas e aumentar a sensibilização e o apoio à Comissão, aos Estados-Membros e às partes interessadas no domínio dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI no período 2014-2020⁸. Como parte do seu programa de trabalho, a plataforma «*fi-compass*» irá igualmente criar produtos específicos para o Feader.

IX (a) Primeiro ponto

A Comissão concorda em identificar os desafios, as características específicas e os obstáculos associados à criação de instrumentos financeiros no âmbito do Feader.

Esta análise será levada a cabo no quadro da atividade da plataforma «*fi-compass*», um amplo sistema de assistência técnica que irá fornecer orientações metodológicas e aumentar a sensibilização e o apoio à Comissão, aos Estados-Membros e às partes interessadas no domínio dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI no período 2014-2020⁹.

⁷ Ver Declaração 14/225 de 14 de julho de 2014.

⁸ Para mais informações, ver <http://www.fi-compass.eu>.

⁹ Para mais informações, ver <http://www.fi-compass.eu>.

IX (a) Segundo ponto

A Comissão aceita esta recomendação, que já se encontra parcialmente implementada.

No contexto da plataforma de assistência técnica aos FEEL «fi-compass», são disponibilizadas aos fundos orientações sobre as avaliações *ex ante*, tanto gerais como específicas, abrangendo igualmente a totalidade do Feader, bem como sectores em particular, como a agricultura e a silvicultura.

IX (a) bTerceiro ponto

A Comissão aceita esta recomendação, que já se encontra parcialmente implementada.

A Comissão forneceu modelos normalizados para os empréstimos e fundos de garantia para o desenvolvimento rural e, no âmbito da plataforma «fi-compass», está atualmente a investigar a possibilidade de criar outro modelo do mesmo tipo para a eficiência energética e as energias renováveis, previsto para o final de 2015.

No que diz respeito à cooperação com o Grupo BEI, a Comissão assinou um memorando de entendimento para a cooperação no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural, segundo o qual o BEI disponibilizará um regime específico de instrumentos financeiros que os Estados-Membros, poderão aplicar ao abrigo do Feader. Encontra-se já previsto para 23 de março de 2015 um evento específico no âmbito deste memorando.

IX (a) Quarto ponto

A Comissão aceita esta recomendação na medida em que as regras de encerramento dos programas de desenvolvimento rural 2007-2013¹⁰ sejam contempladas no seu âmbito de aplicação.

A Comissão faz notar que, de acordo com a legislação da União Europeia aplicável ao período 2007-2013, o desenvolvimento de regras de execução operacionais precisas, incluindo a estratégia de saída adequada a cada instrumento de engenharia financeira, é da responsabilidade dos Estados-Membros.

¹⁰ C(2015) 1399 final de 5 de março de 2015.

IX (b)

A Comissão aceita esta recomendação, que se encontra em implementação, tendo já sido adotadas as regras de transição para o período 2007-2013.

No que concerne ao período 2014-2020, as discussões com os Estados-Membros terão lugar quando o seu encerramento estiver próximo e tiverem de ser definidas abordagens e regras de transição.

IX (c)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Introdução

05

A legislação da UE para o período 2007-2013 não impõe uma regra sobre a reutilização dos montantes com que os instrumentos financeiros foram inicialmente dotados, podendo os recursos não utilizados ser reprogramados para outras formas de assistência.

06

A Comissão observa que o período de programação 2014-2020 começou recentemente e que a maior parte dos programas dos FEEL, incluindo os PDR, ainda não foi adotada. Além disso, os Estados-Membros podem criar instrumentos financeiros ao longo de todo o período de programação.

12

Na sequência de uma avaliação atualizada pelos Estados-Membros das necessidades e da preparação do encerramento dos fundos de garantia, o valor relativo a 2013 foi reduzido para 362,69 milhões de euros no final de 2014.

13

De acordo com os princípios da subsidiariedade e da gestão partilhada, a criação de instrumentos financeiros, a sua implementação e a avaliação da procura são da responsabilidade dos Estados-Membros, o que abrange a adoção de todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas a nível nacional ou regional, incluindo os acordos de financiamento.

A Comissão controla o modo como os Estados-Membros implementam os seus PDR e, neste contexto, verifica a forma como aplicam os instrumentos financeiros apoiados pelo Feader

A Comissão observa que os organismos pagadores desempenham um papel importante no âmbito da política de desenvolvimento rural e da sua implementação.

Âmbito e método da auditoria

20

A Comissão assinala que os instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural podem também apoiar outras medidas de investimento, tais como: 311 (diversificação de atividades agrícolas), 312 (criação e desenvolvimento de microempresas em zonas rurais), 313 (turismo rural), 321 (serviços básicos e infraestruturas), etc. O apoio prestado no âmbito do programa Leader deve ser igualmente tido em conta.

Observações

21

As regras dos instrumentos financeiros para o desenvolvimento rural no período 2007-2013 foram substancialmente melhoradas em comparação com o período 2000-2006.

22

A Comissão é da opinião de que inquéritos levados a cabo por via eletrónica aquando do encerramento não capturam na totalidade as razões para a não criação de instrumentos financeiros no início de um período de programação.

23

A Comissão considera que avaliou e considerou adequadamente as características específicas do desenvolvimento rural na conceção do quadro jurídico para o período 2007-2013. Em especial, o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 elenca mais de 30 medidas diferentes destinadas a um grupo de beneficiários bem definido, incorporando tanto os critérios de elegibilidade como os requisitos específicos que os instrumentos financeiros apoiados pelo Feader devem respeitar. Este aspeto é aprofundado nas disposições do Regulamento de Execução n.º 1974/2006.

Ver igualmente a resposta ao ponto 21.

A Comissão observa que os beneficiários das medidas de desenvolvimento rural são explorações agrícolas com dimensões muito diferentes, e que a agricultura em pequena escala na UE tem diferentes dimensões e características específicas a cada país, região e/ou subsector. É de notar também que os agricultores não são os únicos beneficiários do desenvolvimento rural.

Em princípio, a política de coesão não contempla apoios à agricultura mas, de forma similar à política de desenvolvimento rural, abrange muitas micro e pequenas empresas não agrícolas.

26

O quadro jurídico da União Europeia para o período de programação 2007-2013 permite uma grande flexibilidade na implementação das medidas de desenvolvimento rural. Neste contexto, a Comissão considera que as necessidades e oportunidades se encontram descritas de forma suficientemente clara para possibilitar e adequar a programação dos instrumentos financeiros. Ao aprovar os PDR ou as suas modificações, a Comissão procede a uma análise para avaliar se os programas e as medidas são coerentes com as orientações estratégicas da UE e com os planos estratégicos nacionais pertinentes, e se respeitam as disposições jurídicas relevantes.

Todas as medidas de desenvolvimento rural que incluíam o apoio através de instrumentos financeiros tinham objetivos claros e bem estabelecidos, em conformidade com a legislação da UE e com os planos estratégicos nacionais. A legislação da UE não exige a criação apenas de objetivos mensuráveis.

No que concerne ao período de programação 2014-2020, estão definidas metas *ex ante* quantificadas para cada área de incidência das prioridades da União Europeia em relação ao Feader. O conteúdo do programa deverá conter uma descrição da estratégia e demonstrar que, em relação a essas prioridades, as medidas selecionadas se baseiem numa lógica de intervenção sólida apoiada por uma avaliação *ex ante*.

Caixa 2

Os objetivos indicados eram coerentes com o quadro geral de falta de linhas de crédito. Os PDR desenvolvem objetivos adicionais no contexto das medidas nas quais os instrumentos financeiros se inserem. Os acordos de financiamento celebrados entre Estados-Membros e gestores de fundos poderão também conter justificações e objetivos relacionados com o respetivo instrumento financeiro.

Estes motivos genéricos explicam a necessidade de criação de um fundo de empréstimos. Os pormenores relativos à justificação cabal para a sua utilização, aos objetivos específicos a alcançar e à estratégia de saída são tópicos incluídos no «acordo de financiamento» assinado entre o ETEAN (gestor do fundo) e o Ministério (autoridade de gestão).

A coerência desta abordagem de programação encontra-se desta forma confirmada, tal como a sua conformidade com a legislação da UE. A Lituânia e a Roménia estavam mergulhadas numa profunda crise de crédito, que tornava impossível aos beneficiários obter empréstimos bancários para os seus projetos.

Encontram-se definidos objetivos adicionais ao abrigo das medidas.

Em relação à Roménia, ver o referido *supra*.

27

A obrigação de proceder a uma avaliação *ex ante* das perdas esperadas foi introduzida em 2011 no que concerne ao cofinanciamento por parte do Feader de operações que incluam fundos de garantia¹¹. Tais avaliações *ex ante* deverão ter em conta as práticas de mercado atuais em operações semelhantes em termos do tipo de investimentos e do mercado em causa.

No que concerne ao período de programação 2014-2020, a realização de uma avaliação *ex ante*, de conteúdo legalmente definido, é obrigatória para qualquer operação que envolva a utilização de instrumentos financeiros cofinanciados pelo Feader¹².

No período 2007-2013, a legislação obrigava os candidatos a gestores de fundos a apresentar um plano de negócios com um conteúdo concreto, o qual teria de ser avaliado pela autoridade de gestão.

A Comissão releva que todos os instrumentos financeiros apoiados pelo Feader no período 2007-2013 foram criados no contexto da crise financeira e económica, em que o acesso ao crédito era difícil e havia problemas de liquidez evidentes em toda a Europa.

Na Bulgária, por exemplo, foi levada a cabo uma avaliação *ex ante* das perdas esperadas e análise das lacunas antes de fixar a taxa de exposição e determinar o montante final do capital do fundo. Na Roménia, foi encetado um processo de avaliação, ainda em curso, na sequência da alteração da legislação relativa ao período 2007-2013, a qual tornou obrigatória a realização de uma avaliação *ex ante* das perdas esperadas por parte dos fundos de garantia a partir de 2011. No contexto dos debates no seio do Comité de Desenvolvimento Rural (CDR) acerca do encerramento dos instrumentos financeiros, a Itália confirmou oficialmente a sua abordagem no que se refere à realização de avaliações *ex ante* no período de 2007-2013.

A falta de liquidez e/ou dificuldades no acesso ao crédito por parte dos agricultores constituem também sérios motivos subjacentes à utilização de instrumentos financeiros específicos pelos Estados-Membros.

¹¹ Regulamento (UE) n.º 679/2011 da Comissão, de 14 de julho de 2011.

¹² Artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

28

Os instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural são apropriados a todos os potenciais investidores em empresas passíveis de apoio pelo Feader. No período 2007-2013, a Comissão melhorou a legislação mediante a introdução do requisito de realização de uma avaliação *ex ante* das perdas esperadas pelos fundos de garantia.

No que diz respeito ao período de programação 2014-2020, será exigida uma avaliação das necessidades em todos os casos em que um Estado-Membro decida consagrar financiamento do Feader a um instrumento financeiro¹³. As disposições relativas aos pagamentos faseados constituem, além disso, uma garantia adicional.

Ver igualmente as respostas aos pontos 21 e 22.

30

A Comissão observa que a contribuição para fundos não é suficiente para que os montantes em causa sejam considerados elegíveis aquando do encerramento.

31

A Comissão gostaria de salientar que as despesas declaradas foram apuradas corretamente. No entanto, durante as suas próprias auditorias em alguns Estados-Membros, a Comissão também observou que os fundos de instrumentos financeiros receberam transferências relativamente excessivas face ao correspondente embolso dos instrumentos pelos beneficiários finais.

A Comissão observa que a natureza dos instrumentos financeiros não permite o desembolso imediato da totalidade dos montantes que recebem. Com efeito, necessitam de tempo de desenvolvimento para se tornarem em mecanismos funcionais, requerendo alguma liquidez inicial de modo a garantir a fluidez dos investimentos nas empresas.

A questão da sobrecapitalização¹⁴ é solucionada pelas disposições do artigo 41.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, no qual foram introduzidos pagamentos faseados, em função da concretização de despesas e dos valores já desembolsados, como regra geral para todos os instrumentos financeiros no período 2014-2020.

¹³ Artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

32

O pagamento do montante total numa única contribuição pelo PDR para o fundo estava em conformidade com a legislação da União Europeia. O montante dos juros gerados manteve-se à disposição do Fundo de Garantia para a concessão de novas garantias e será compensado aquando do encerramento dos instrumentos financeiros.

A aplicação de montantes do Feader não utilizados em contas bancárias remuneradas gera receitas adicionais que podem ser utilizadas pelos instrumentos financeiros, sendo considerada como uma boa prática. Os fundos do Feader que se destinam a subvenções no âmbito dos programas podem igualmente ser colocados em contas bancárias remuneradas.

No caso da Roménia, está em curso uma avaliação das perdas esperadas, tendo o orçamento global dos instrumentos financeiros em operação nesse país e apoiados pelo Feader sido já ajustado para refletir os resultados desta avaliação.

33

O artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 define com precisão o destino dos recursos que regressem à operação durante o período de programação provenientes de investimentos efetuados pelos fundos ou remanescentes após o pagamento de uma garantia, que devem ser utilizados em conformidade com o acordo de financiamento ou saldados no contexto do apuramento das contas anuais.

Tomemos o caso de uma garantia concedida para apoiar um empréstimo contraído por um beneficiário final junto de um intermediário financeiro. Ao reembolsar o empréstimo (e os juros eventualmente associados), o beneficiário final confirma a execução das operações apoiadas pelo Feader e, em consequência, liberta a garantia, que não pode permanecer associada ao orçamento do Feader porque já foi «consumida», ou seja, utilizada pelo menos uma vez. A Comissão não considera que esta prática seja contrária aos princípios da boa gestão financeira.

¹⁴ O Tribunal, na sua auditoria RE n.º 2/2012, refere-se à afetação de dotações excessivas aos instrumentos financeiros, e não à sobrecapitalização.

Quando do encerramento, a despesa elegível dos fundos de garantia abrange todas as garantias libertadas após o reembolso de empréstimos no decurso do período de programação, bem como um montante que cubra unicamente os riscos associados às garantias ainda ativas (mas não o seu montante global). A parte das garantias ainda ativas que não seja considerada elegível será devolvida ao programa.

Ver igualmente a resposta ao ponto 31.

34

Os instrumentos financeiros apoiados pelo Feader garantiram o acesso a financiamento por parte de beneficiários aos quais os mercados financeiros não têm vindo a oferecer a opção de cobertura do projeto ou da parte privada do cofinanciamento. No que concerne ao período de programação 2014-2020, os instrumentos financeiros não podem ser utilizados para pré-financiar as subvenções, estas não podem ser utilizadas para reembolsar o apoio por parte de instrumentos financeiros, e o apoio combinado prestado através de subvenções e de instrumentos financeiros pode cobrir uma mesma despesa, desde que a soma de todas as formas de apoio não exceda o montante total da despesa em causa¹⁵.

Caixa 3

Os instrumentos financeiros desempenharam um papel importante no contexto da crise financeira e económica, especialmente para os Estados-Membros onde as condições financeiras eram difíceis e/ou onde os beneficiários tinham dificuldades na obtenção de cofinanciamento.

35

A Comissão observa que o Feader contribui para instrumentos financeiros com montantes públicos (Feader e cofinanciamento nacional).

Estes não constituem necessariamente uma alternativa às subvenções, dado que ambos podem ser utilizados em conjunto no âmbito de uma única operação e em conformidade com as regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais.

¹⁵ Artigo 37.º, n.ºs 7, 8 e 9, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Em conformidade com o artigo 15.º e o artigo 71.º, n.ºs 2 e 5, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, os requerentes de apoio por parte de um instrumento financeiro foram avaliados em função dos critérios de seleção fixados para a respetiva medida pelo organismo competente já que as despesas apenas seriam elegíveis para contribuição do Feader quando incorridas para a realização de operações decididas pela autoridade de gestão do programa em questão ou sob a sua responsabilidade, de acordo com os mesmos critérios de seleção.

A Comissão considera que a programação dos instrumentos financeiros foi feita em conformidade com a legislação da União Europeia e com as regras aplicáveis aos auxílios estatais.

36

Não existe qualquer requisito legal da UE em matéria de desenvolvimento rural para o período de programação 2007-2013 que obrigue a que a soma de todas as formas de apoio combinadas não exceda o montante total da despesa em causa. É igualmente de referir que as garantias cobrem, em princípio, até 80% da parte (privada) do investimento.

Ver igualmente as respostas aos pontos 34 e 35.

37

Ver a resposta da Comissão ao ponto 34.

38

As auditorias da Comissão também identificaram este risco. No entanto, é difícil concluir que os níveis das transferências de capital estejam automaticamente associados ao objetivo de contornar a regra «N +2», e não a uma execução mais lenta do que previsto do programa. Em vários casos, os Estados-Membros transferiram a totalidade do capital orçamentado apesar de não terem «problemas com a regra «N +2»».

As contribuições dos PDR para os instrumentos financeiros podem ser feitas em qualquer altura do período de programação.

Ver igualmente a resposta ao ponto 26.

Caixa 4

A intenção era acelerar a ativação do fundo para empréstimos, dado que as discussões e as negociações se tinham prolongado mais do que o previsto e que todas as partes envolvidas pretendiam lançar os instrumentos financeiros sem mais delonga. Os trabalhos administrativos preparatórios terminaram em dezembro de 2013, altura em que o fundo para empréstimos foi formalmente criado.

A Comissão observa que, mesmo no intervalo máximo destas estimativas, os fundos remanescentes para subvenções (entre 70% e 90%) são bastante significativos.

Os recursos não utilizados através dos instrumentos financeiros podem ser reprogramados para outras formas de assistência.

Ver igualmente as respostas aos pontos 31, 38 e 39.

40

A Comissão agiu em conformidade com as regras.

A Comissão nota que, em caso de um nível de despesa mais baixo, os Estados-Membros têm de devolver fundos aos programas, o que aumenta o risco de anulação de autorizações no ano em que a reprogramação ocorre.

Ver igualmente as respostas da Comissão ao ponto 31 e à caixa 4.

41

Ver a resposta da Comissão ao ponto 31.

42

A Comissão releva que, embora a determinação do mercado potencial seja efetuada *ex ante*, os instrumentos podem estar em operação quando do encerramento dos PDR e num contexto de alterações nos mercados financeiros e nas condições económicas. A situação dos instrumentos financeiros que operam a nível da União Europeia é semelhante.

A estimativa e determinação do capital do fundo não se baseiam unicamente na determinação do mercado potencial, que é um conceito muito amplo. Fatores como o orçamento total disponível das medidas, as necessidades de investimento, a avaliação do valor acrescentado dos instrumentos financeiros, a contribuição destes para a realização dos objetivos das medidas, etc., devem igualmente ser tidos em conta.

43

No caso da Bulgária, a proposta abrangia medidas no âmbito das quais não podem ser estabelecidos instrumentos financeiros.

No que se refere à Itália, no momento do pagamento ao fundo de garantia, os montantes declarados pelas regiões não aparentavam ser desproporcionados.

Ver igualmente a resposta ao ponto 39 em relação à Sicília.

No caso da Lituânia, a sobrecapitalização apenas ocorreu quando a crise de crédito se suavizou e os bancos começaram a conceder empréstimos, altura em que o país decidiu reduzir a dimensão do instrumento financeiro.

Na Roménia, a sobrecapitalização refletia a incapacidade de os instrumentos financeiros mobilizarem créditos comerciais, no contexto de uma profunda crise financeira e da contração da procura, em que a rentabilidade de qualquer investimento era seriamente posta em causa.

Ver igualmente a resposta ao ponto 32.

Caixa 5

A reduzida utilização do fundo em 2014 pode ser atribuída à sua criação tardia (dezembro de 2013), à continuada relutância dos investidores em face da grave crise económica no país, à falta de experiência suficiente com este tipo de instrumentos e a outros desenvolvimentos no país que não eram propícios aos investimentos.

A Comissão considera este caso como uma boa prática, que mostra a forma como um Estado-Membro lida com os orçamentos de acordo com a evolução da situação financeira na área do programa e com a procura de financiamento existente.

Não decorre da comparação *ex post* que no momento da criação dos instrumentos financeiros a quantia prevista estivesse sobrestimada. Para além disso, houve outras razões que justificam a contribuição do PDR para o fundo, tais como as descritas no ponto 42.

44

Ver a resposta da Comissão ao ponto 28.

Caixa 6

Os recursos não utilizados através dos instrumentos financeiros podem ser reprogramados para outras formas de assistência.

Ver igualmente a resposta ao ponto 31.

No que diz respeito à Bulgária, o investimento potencial inicial proposto pelo Estado-Membro foi reduzido na sequência da avaliação da Comissão. A responsabilidade pela criação e execução dos instrumentos financeiros, incluindo a realização e análise da avaliação *ex ante*, incumbe aos Estados-Membros. Não cabe à Comissão prestar assistência especializada específica a um país ou região para o cálculo de elementos técnicos específicos associados aos instrumentos financeiros.

Em relação à Roménia, ver a resposta da Comissão ao ponto 43.

45

Os mercados financeiros são dinâmicos e estão em constante mudança, como prova a recente crise financeira e económica, pelo que as previsões a longo prazo podem revelar-se pouco fiáveis. Por esta razão, a legislação da União Europeia para o período de programação 2014-2020 permite que cada avaliação *ex ante* inclua disposições sobre eventuais revisões e atualizações a médio e longo prazo, de forma a refletir adequadamente potenciais alterações das condições de mercado.

46

A Comissão observa que não existe qualquer definição a nível da União Europeia do rácio de exposição ao risco, na legislação para o período 2007-2013.

Já para o período de programação 2014-2020, a avaliação do nível de exposição ao risco, referida no artigo 42.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 como «avaliação do risco *ex ante*», reflete a necessidade de o programa contribuir adequadamente para a cobertura de perdas esperadas e não esperadas dos novos empréstimos.

47

A Comissão considera que um fundo de garantia que cubra 20% da carteira de empréstimos e em que, no final, apenas 1% das garantias foram mobilizadas constitui um exemplo de bom desempenho dos empréstimos.

O multiplicador deve ser calculado numa base casuística, mas neste caso o valor de 20% é bastante baixo e não é de molde a levantar questões sobre uma eventual sobrecapitalização (mesmo de acordo com o enquadramento geral dos auxílios estatais, uma taxa máxima de garantia de 25% pode ser automaticamente isenta do limiar da obrigação de notificação — cf. artigo 21.º do RGIC).

A Comissão é também da opinião de que o baixo nível de incumprimento refletiu a relutância do sector bancário em apoiar operações de maior risco.

48

A Comissão nota que o montante total das garantias concedidas aos beneficiários finais até ao final de 2013 é de 249,6 milhões de euros, o que representa cerca de 60% da contribuição para os fundos.

A Comissão assinala que os instrumentos financeiros auditados pelo Tribunal ainda se encontram ativos e continuarão em operação no período 2014-2015.

Ver igualmente as respostas aos pontos 12 e 39.

49

Este tipo de abordagem por etapas foi igualmente aplicado na constituição de fundos de empréstimo na Lituânia e na Letónia.

52

A Comissão observa que alguns instrumentos financeiros ficaram operacionais no final do período de auditoria e ainda dispõem de dois anos de execução adicionais.

53

A taxa média de desembolso calculada para a totalidade dos instrumentos financeiros não reflete a velocidade de execução de fundos específicos. No domínio da política de coesão, um número significativo de fundos apenas foi estabelecido em 2012, pelo que a sua baixa taxa de absorção no final desse ano não é preocupante.

Os instrumentos financeiros só podem ser avaliados em termos de impacto no final do seu ciclo de vida, em especial quando tiverem sido criados no final do período de programação.

55

Na realidade, a situação dos mercados financeiros melhorou e verificam-se menos insolvências do que no passado (ver exemplo anterior no ponto 47, em que uma garantia de 20% resultou em apenas 1% de empréstimos não reembolsados).

56

Ver a resposta da Comissão ao ponto 55.

57

Estas alterações refletiram as reais necessidades dos instrumentos financeiros. Os recursos não utilizados através dos instrumentos financeiros foram reprogramados e utilizados para outras formas de assistência.

58

Ainda há tempo disponível para o desembolso de fundos ao abrigo destes instrumentos. A Comissão apenas pode confirmar qual o valor pago aos beneficiários finais no final do período de programação.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 55.

59

Ver as respostas da Comissão aos pontos 52 e 58.

60

A Comissão considera que a utilização de financiamento público em mercados que estão a funcionar bem (ou que estão em processo de recuperação significativa do seu bom funcionamento) deve ser avaliada cuidadosamente, para evitar distorções da concorrência.

No caso da Grécia, o fundo só foi criado no final de 2013 e, por conseguinte, os pagamentos efetivos aos beneficiários finais apenas se iniciaram a meio de 2014. Na Lituânia, o sistema bancário conseguiu retomar o fluxo normal de crédito no final de 2012, tornando os recursos do Feader parcialmente desnecessários. Foi igualmente o caso da Letónia, em que, para além disso, o fundo tinha igualmente uma finalidade específica.

61

A legislação da UE não obriga os Estados-Membros a utilizarem imediatamente os recursos reembolsados ao fundo. As regras de renovação destes montantes são acordadas no âmbito do acordo de financiamento e dependem da situação específica e do contexto em que o instrumento financeiro opera. Os Estados-Membros podem pretender, por exemplo, «coletar» os recursos reembolsados e criar um instrumento financeiro para um novo produto ou meta. A legislação para 2007-2013 permite a reutilização de recursos em instrumentos financeiros por um período indeterminado.

62

Para o período 2014-2020, foi implementado um sistema melhorado de monitorização e prestação de informações. Este sistema, consagrado nas disposições do artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, permite a avaliação do desempenho em termos de efeitos de renovação e alavancagem.

63

O objetivo principal dos instrumentos financeiros não é alcançar uma alavancagem elevada. Constituindo-se como o modo de prestação de apoio dos programas aos beneficiários finais, os seus efeitos (por exemplo, renovação ou alavancagem) constituem vantagens, mas não objetivos em si.

A alavancagem pode variar entre sectores, regiões ou produtos financeiros, e deve ser acordada no contrato de financiamento em relação ao instrumento financeiro em específico.

No que concerne à participação de investidores privados, a Comissão gostaria de remeter para a legislação relativa aos auxílios estatais em matéria de capital de risco (RGIC), a qual impõe um determinado nível de participação de um investidor privado. A definição da Comissão de mecanismo de alavancagem inclui todas as contribuições (privadas e públicas) para além dos fundos da União Europeia.

64

A definição de alavancagem incorporada no Regulamento Financeiro estipula que qualquer contribuição pública para além da contribuição da União conta para esse efeito.

O Feader não constitui exceção ao resto dos fundos de gestão partilhada.

65

O artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 não apresenta uma definição de efeito de alavancagem e não deve, de forma alguma, ser encarado como uma derrogação às disposições do Regulamento Financeiro. A disposição referida apenas exige que a avaliação *ex ante* tenha em conta o efeito de alavancagem previsto à luz da criação dos instrumentos financeiros. No entanto, o artigo 39.º, n.º 5 do citado regulamento, por exemplo, apresenta uma forma de cálculo do efeito de alavancagem.

Nos termos dos regulamentos aplicáveis, as obrigações de cofinanciamento da política de desenvolvimento rural são estabelecidas ao nível do programa. As diferentes operações (por exemplo, fundos) poderão ou não beneficiar de cofinanciamento nacional.

66

Ver igualmente as respostas aos pontos 63 a 65.

67

Ver a resposta da Comissão ao ponto 60.

Caixa 7

A Comissão considera que as estimativas deveriam ter em conta os montantes efetivamente disponibilizados aos fundos na sequência das mais recentes alterações aos PDR, uma vez que estas afetam o cálculo da alavancagem.

68

A sua criação ao abrigo do Feader trouxe, para alguns Estados-Membros, um conceito totalmente novo, que exigiu um processo de aprendizagem. Os atrasos explicam-se, na maioria dos casos, pela novidade que constituíram os instrumentos no âmbito da política de desenvolvimento rural, da contratação pública e dos auxílios estatais.

A Comissão desenvolveu uma intensa política de promoção e informação sobre a utilização dos instrumentos financeiros através de comités dedicados ao desenvolvimento rural, redes, ações de formação e de sensibilização, reuniões bilaterais com os Estados-Membros e linhas de orientação exaustivas.

Para o novo período de programação, a Comissão forneceu também as orientações necessárias à implementação dos instrumentos financeiros. Em especial, a Comissão informou os Estados-Membros sobre as diferentes opções disponíveis para colocar as autoridades de gestão em condições de utilizar os instrumentos financeiros da forma mais adequada.

No período 2014-2020, poderão continuar a ser usados os fundos já estabelecidos ou ser estabelecidos novos fundos com base nos modelos propostos pela Comissão (tais como os instrumentos «prontos a usar»)¹⁶. Prevê-se que, desta forma, os atrasos sejam significativamente reduzidos.

¹⁶ Regulamento de Execução (UE) n.º 964/2014 da Comissão, de 11 de setembro de 2014, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas e condições para os instrumentos financeiros.

Caixa 8

Em alguns Estados-Membros, o colapso financeiro e a subsequente crise económica provocaram uma situação de procura insolvente (empresas em insolvência ou falidas), o que, entre outros fatores externos, ajuda a explicar os atrasos e a baixa utilização dos fundos.

69

A Comissão considera que a avaliação do desempenho deve igualmente incidir sobre a obtenção de resultados pelos instrumentos financeiros cofinanciados, incluindo os efeitos de renovação e de alavancagem. Acresce que essa apreciação deve ter em conta as diferentes situações que podem ocorrer, pelo que a evolução dos valores para cada indicador terá de ser cuidadosamente avaliada em função do contexto. Os valores dos indicadores, tomados isoladamente, não podem constituir uma avaliação do desempenho.

Os instrumentos financeiros são o meio pelo qual o programa apoia os beneficiários finais. O principal indicador de desempenho é, por conseguinte, a contribuição gasta pelo programa, em articulação com os seus objetivos.

A Comissão considera que os efeitos de alavancagem e de renovação estão negativamente correlacionados (isto é, quanto mais elevado for o efeito de alavancagem, mais baixo será o de renovação).

A Comissão salienta ainda os quatro indicadores de desempenho consagrados no artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 480/2014.

70

A Comissão ressalva que não existiam indicadores comuns para os instrumentos financeiros para o QCAA relativo ao período 2007-2013. Este quadro prevê, no entanto, a utilização de indicadores adicionais¹⁷ a definir pelo Estado-Membro, no sentido de permitir o acompanhamento e a avaliação das especificidades dos PDR. Torna-se necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre um número razoável de indicadores comuns, cujo controlo deverá ser feito por todos os PDR, e indicadores adicionais a serem controlados por alguns desses programas, sempre que necessário. Todavia, os indicadores de desempenho a implementar devem sempre ser objeto de acordo entre a autoridade de gestão e o instrumento financeiro.

¹⁷ Artigo 81.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

No que concerne ao enquadramento para o período 2014-2020, os indicadores de desempenho estão estabelecidos no artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 480/2014. Para além disso, os Estados-Membros são obrigados a prestar informações sobre os instrumentos financeiros numa base regular, conforme exigido pelo artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Resposta comum da Comissão aos pontos 72 a 75

Os mecanismos de liquidação e de saída devem ser definidos pela autoridade de gestão no acordo de financiamento celebrado com o gestor do fundo, assegurando que as disposições pertinentes sejam devidamente tidas em conta.

No quadro da gestão partilhada e em consonância com o princípio da subsidiariedade, a Comissão deverá certificar-se de que os Estados-Membros criam sistemas de gestão e de controlo adequados.

Durante o período 2007-2013, a Comissão forneceu orientações a todos os Estados-Membros que o solicitaram, e está atualmente a preparar orientações sobre o encerramento desses programas.

Para o período 2014-2020, a Comissão fornecerá orientações melhoradas e mais completas. O respeito das normas legais e das orientações será verificado durante o apuramento das contas.

77

Estas disposições não estão incluídas na legislação. A Comissão recomenda aos Estados-Membros que cumpram o disposto nas linhas de orientação.

As divergências de interpretação foram clarificadas no contexto das discussões tidas pelo CDR em 2014.

78

Ver as respostas aos pontos 61 e 72-75.

79

A Comissão nota que os recursos do Feaderrestituídos aos fundos após terem sido utilizados pelo menos uma vez já não constituem recursos da UE. É da responsabilidade dos Estados-Membros, após o encerramento, utilizá-los em benefício de empresas individuais, como estabelecido pela legislação da UE, respeitando as regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais. Estes recursos podem igualmente ser utilizados noutros instrumentos financeiros.

Ver igualmente as respostas aos pontos 5, 33, 61 e 72-75.

80

A Comissão está a assumir as suas responsabilidades no que se refere ao encerramento dos PDR referentes ao período 2007-2013.

Qualquer atividade para além do encerramento dos programas e que não implique o orçamento da UE é da responsabilidade dos Estados-Membros.

82

A Comissão é da opinião de que existem muitas outras disposições na nova legislação aplicável aos instrumentos financeiros no domínio do desenvolvimento rural (por exemplo, disposições relativas ao controlo, elegibilidade das despesas, reutilização dos fundos, combinação de instrumentos financeiros com subvenções, possibilidade de designação de vários organismos como gestores de fundos, incluindo as opções previstas para as autoridades de gestão, seleção de intermediários e beneficiários finais, custos e taxas de gestão, etc.).

83

A Comissão considera que a nova legislação responde adequadamente a esta questão e diminui os riscos potenciais.

Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 31 e 41.

84

Ver as respostas da Comissão à caixa 4 e ao ponto 31.

85

O legislador colocou a análise da avaliação *ex ante* sob a alçada das autoridades de gestão.

86

Para além das avaliações *ex ante* obrigatórias e dos pagamentos faseados, o novo quadro jurídico inclui outras medidas de salvaguarda consideradas adequadas para atenuar este risco potencial, tais como o controlo e prestação de informações exaustivas.

A Comissão releva ainda que em 75% dos casos (9 em 12) os níveis de exposição ao risco utilizados estão dentro do intervalo de 2 a 5.

No período 2014-2020, o pagamento das parcelas subsequentes encontra-se, regra geral, subordinado à absorção anterior do capital disponível.

87

De acordo com a legislação da UE, os instrumentos financeiros podem ser estabelecidos em qualquer momento durante o período de programação 2014-2020. A sua implementação pode, assim, ter início imediatamente após a adoção dos novos programas, inclusivamente já em 2015. Por exemplo, o PDR neerlandês 2014-2020 já foi adotado em janeiro de 2015 e prevê igualmente a criação de um instrumento financeiro apoiado pelo Feader¹⁸.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 68.

88

Os instrumentos financeiros devem veicular o apoio do programa, em situações de falhas de mercado e/ou investimento insuficiente ou de necessidades específicas de investimento. A continuação deste apoio num mercado em que a intervenção pública deixou de ser necessária não está em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais e é contrária ao princípio da boa gestão financeira.

¹⁸ Ver a apresentação do programa em <http://www.fi-compass.eu>.

O prazo do produto financeiro dependerá essencialmente do tipo de investimento a apoiar. O investimento a longo prazo em projetos de infraestruturas tem um ciclo de vida diferente do de investimentos a curto prazo em microcrédito.

Ver igualmente as respostas aos pontos 43, 60 e à caixa 5.

89

Ver a resposta da Comissão ao ponto 5.

90

No que concerne ao Feader, a análise do desempenho baseia-se sobretudo em avaliações. As avaliações intercalares relativas ao período de execução 2007-2013 ocorreram demasiado cedo para permitir a avaliação dos resultados e do desempenho dos instrumentos financeiros. A análise do impacto do desenvolvimento rural só pode ser efetuada decorrido algum tempo. Por conseguinte, são esperados mais resultados no contexto das avaliações *ex post* realizadas pelos Estados-Membros, que serão sintetizadas pela Comissão em 2017.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 70.

91

A participação privada não é considerada como alavancagem no Regulamento Financeiro.

A taxa de alavancagem depende do tipo de instrumento financeiro, da região e do tipo de projetos, pelo que o quadro regulamentar não pode prever um objetivo de alavancagem. A Comissão está atualmente a desenvolver orientações sobre a questão da alavancagem.

95

O apoio do Feader durante o período 2007-2013 era regido pelas regras em matéria de auxílios estatais no sector agrícola, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho e com o Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão.

Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 35 e 37.

No período 2014-2020, no que concerne às políticas sob gestão partilhada, são fornecidas orientações comuns sobre questões relacionadas com os instrumentos financeiros, estabelecendo a mesma abordagem para o acesso aos fundos.

Conclusões e recomendações

96

A Comissão assinala que foram implementados instrumentos financeiros em sete Estados-Membros no período 2007-2013, o que representa uma melhoria significativa em relação ao período 2000-2006, em que apenas dois Estados o fizeram.

O quadro jurídico da UE para o período de programação 2007-2013 permite uma grande flexibilidade na implementação das medidas de desenvolvimento rural. A Comissão considera que esse quadro tem em conta as especificidades do desenvolvimento rural e que tal se encontra refletido nos instrumentos financeiros apoiados pelo Feader. O Regulamento n.º 1698/2005 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão definem o âmbito e a área de intervenção do Feader, incluindo medidas de apoio específicas¹⁹. Cada medida de desenvolvimento rural inclui diversos critérios de elegibilidade e disposições a respeitar pelos instrumentos financeiros criados nesse âmbito, que deverão ser parte integrante do acordo de financiamento.

A obrigação de proceder a uma avaliação *ex ante* adequada das perdas esperadas foi introduzida em 2011 no que concerne ao cofinanciamento por parte do FEADER de operações que incluam fundos de garantia²⁰.

¹⁹ Por exemplo, apoio aos investimentos na modernização de explorações agrícolas, aumento do valor acrescentado dos produtos agrícolas e florestais, criação e desenvolvimento de microempresas em zonas rurais, diversificação no sentido da inclusão de atividades não agrícolas, renovação de povoações, etc.

²⁰ Regulamento (UE) n.º 679/2011 da Comissão, de 14 de julho de 2011.

Em relação ao período de programação 2014-2020, a realização de uma avaliação *ex ante* é obrigatória para qualquer operação que envolva a utilização de instrumentos financeiros cofinanciados pelo Feader²¹. A legislação prevê incentivos aos Estados-Membros para a utilização de instrumentos financeiros, dando-lhes a possibilidade de os lançar de forma imediata com base em modelos «prontos a usar». Além disso, a Comissão tem fornecido aos Estados-Membros e às partes interessadas a orientação necessária, o que continuará a fazer durante todo o período 2014-2020.

97

A Comissão é da opinião de que o novo quadro jurídico para o período de programação 2014-2020 aborda as preocupações suscitadas pelo Tribunal de forma satisfatória.

A questão da sobrecapitalização é solucionada pelas disposições do artigo 41.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que introduz pagamentos faseados em função dos valores já desembolsados como regra geral para todos os instrumentos financeiros no período 2014-2020.

As questões fundamentais relativas ao desempenho são devidamente tratadas através do acompanhamento dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEL, tal como definido no artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. A Comissão salienta ainda os quatro indicadores de desempenho consagrados no artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 480/2014.

Para além disso, e a fim de incentivar a utilização dos instrumentos financeiros, a Comissão reforçou a sua cooperação no domínio da agricultura e desenvolvimento rural com o Banco Europeu de Investimento (BEI), tendo assinado um memorando de entendimento a 14 de julho de 2014²². Esta cooperação inclui a possibilidade de aproveitar a experiência e os conhecimentos do Grupo BEI em matéria de instrumentos financeiros e da sua aplicação ao desenvolvimento rural.

21 Artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

22 Ver Declaração 14/225 de 14 de julho de 2014.

A Comissão lançou também a plataforma «*fi-compass*», uma ampla plataforma de assistência técnica, que irá fornecer orientações metodológicas e aumentar a sensibilização e o apoio à Comissão, aos Estados-Membros e às partes interessadas no domínio dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEL no período 2014-2020²³. Como parte do seu programa de trabalho, a plataforma «*fi-compass*» irá igualmente criar produtos específicos para o Feader.

98

De acordo com os princípios da subsidiariedade e da gestão partilhada, a criação e implementação de instrumentos financeiros e a avaliação da procura são da responsabilidade dos Estados-Membros.

A sua criação ao abrigo do Feader trouxe, para alguns Estados-Membros, um conceito totalmente novo, que exigiu um processo de aprendizagem. A Comissão desenvolveu uma intensa política de promoção e informação sobre a utilização dos instrumentos financeiros através de comités dedicados ao desenvolvimento rural, redes, ações de formação e de sensibilização, reuniões bilaterais com os Estados-Membros e linhas de orientação exaustivas.

A Comissão considera que a nova legislação prevê incentivos suficientes (por exemplo, uma taxa de cofinanciamento mais elevada²⁴, a disponibilização do cofinanciamento nacional num momento mais avançado do período de execução ou o pré-financiamento dos investimentos por oposição ao reembolso das despesas incorridas, no caso de subvenções) e que os incentivos relacionados com o investimento (por exemplo, diferentes elegibilidades do IVA²⁵, elegibilidade do capital de exploração²⁶) oferecem vantagens suficientes em comparação com as subvenções.

23 Para mais informações, ver <http://www.fi-compass.eu>.

24 De acordo com o artigo 59.º, n.º 4, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, a taxa de contribuição aplicável à medida em causa é aumentada em 10 pontos percentuais adicionais em relação às contribuições para os instrumentos financeiros a que se refere o artigo 38.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, e é de 100 % para os instrumentos financeiros a nível da União a que se refere o artigo 38.º, n.º 1, alínea a) do mesmo regulamento. É seguida uma abordagem semelhante em relação às contribuições para os instrumentos financeiros por parte do FEDER e do FC.

25 Artigo 37.º, n.º 11, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

26 Artigo 45.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013.

No período 2014-2020, poderão continuar a ser usados os fundos já estabelecidos ou ser estabelecidos novos fundos com base nos modelos propostos pela Comissão (tais como os instrumentos «prontos a usar»)²⁷.

O legislador definiu os instrumentos financeiros como constituindo um tipo de apoio nos períodos de programação 2007-2013 e 2014-2020 para a implementação de medidas de desenvolvimento rural específicas.

Recomendação 1

A Comissão concorda em identificar os desafios, as características específicas e os obstáculos associados à criação de instrumentos financeiros no âmbito do Feader.

Esta análise será levada a cabo no quadro da atividade da plataforma «*fi-compass*», um amplo sistema de assistência técnica que irá fornecer orientações metodológicas e aumentar a sensibilização e o apoio à Comissão, aos Estados-Membros e às partes interessadas no domínio dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEL no período 2014-2020²⁸.

Os restantes pontos da recomendação dirigem-se aos Estados-Membros.

99

De acordo com os princípios da subsidiariedade e da gestão partilhada, a criação e implementação de instrumentos financeiros e a avaliação da procura são da responsabilidade dos Estados-Membros.

Os instrumentos financeiros necessitam de uma certa liquidez para assegurar que os investimentos nas empresas decorrem sem obstáculos.

²⁷ Regulamento de Execução (UE) n.º 964/2014 da Comissão, de 11 de setembro de 2014, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas e condições para os instrumentos financeiros.

²⁸ Para mais informações, ver <http://www.fi-compass.eu>.

Recomendação 2

A Comissão aceita esta recomendação, que já se encontra parcialmente implementada.

No contexto da plataforma de assistência técnica aos FEEL «*fi-compass*», são disponibilizadas orientações sobre avaliações *ex ante*, tanto gerais como específicas aos fundos. Esta assistência abrange igualmente a totalidade do Feader e sectores específicos como a agricultura e a silvicultura.

100

A Comissão considera que a análise do desempenho se baseia sobretudo em avaliações. A análise do impacto do desenvolvimento rural só pode ser efetuada decorrido algum tempo. Por conseguinte, são esperados mais resultados no contexto das avaliações *ex post* realizadas pelos Estados-Membros, que serão sintetizadas pela Comissão em 2017.

As autoridades de gestão prestaram informações específicas sobre as operações que envolveram a utilização de instrumentos financeiros, designadamente sobre a alavancagem e o desempenho, sob a forma de anexo ao relatório de execução anual.

A Comissão considera que cumpriu os seus deveres de supervisão de forma adequada.

Recomendação 3

A Comissão aceita esta recomendação, que já se encontra parcialmente implementada.

A Comissão forneceu modelos normalizados para empréstimos e fundos de garantia para o desenvolvimento rural. A plataforma «*fi-compass*» está atualmente a investigar a possibilidade de criar outro modelo no domínio da eficiência energética e das energias renováveis, cuja finalização está prevista para o final de 2015.

No que diz respeito à cooperação com o Grupo BEI, a Comissão assinou um memorando de entendimento para a cooperação no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural, segundo o qual o BEI disponibilizará instrumentos financeiros específicos aos Estados-Membros, a aplicar ao abrigo do Feader. Encontra-se já previsto para 23 de março de 2015 um evento específico no âmbito deste memorando.

101

Os mercados financeiros são dinâmicos e em constante mudança, como o prova a recente crise financeira e económica. As previsões a longo prazo podem, por conseguinte, não ser fiáveis. Por esta razão, a legislação da UE para o período de programação 2014-2020 permite que cada avaliação *ex ante* inclua disposições sobre eventuais revisões e atualizações a médio e longo prazo, de forma a refletir adequadamente potenciais alterações das condições de mercado.

Recomendação 4

A Comissão aceita esta recomendação, que se encontra em implementação,

tendo já sido adotadas as regras de transição para o período 2007-2013.

No que concerne ao período 2014-2020, as discussões com os Estados-Membros sobre o encerramento terão lugar quando este estiver próximo e tiverem de ser definidas abordagens e regras de transição.

Em 2014, a Comissão apresentou às autoridades de gestão as suas linhas de orientação sobre instrumentos financeiros no âmbito dos programas dos FEEL para o período 2014-2020.

Recomendação 5

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

103

A Comissão nota que é da responsabilidade das autoridades nacionais assegurar que cada operação seja executada em conformidade com as disposições legais aplicáveis. As questões relacionadas com os instrumentos financeiros são avaliadas pela Comissão durante as suas missões de auditoria.

De acordo com a legislação da UE aplicável no período 2007-2013, os mecanismos de liquidação e de saída devem ser definidos pela autoridade de gestão no quadro do acordo de financiamento celebrado com o gestor do fundo, assegurando que as disposições pertinentes sejam contempladas apropriadamente. No quadro da gestão partilhada e em consonância com o princípio da subsidiariedade, a Comissão deverá certificar-se de que os Estados-Membros criam sistemas de gestão e de controlo adequados.

Durante o período 2007-2013, a Comissão forneceu orientações a todos os Estados-Membros que o solicitaram. As orientações sobre o encerramento dos programas de desenvolvimento rural no período 2007-2013 foram adotadas em 2015²⁹. O respeito das normas legais e das orientações será verificado durante o apuramento das contas.

Para o período 2014-2020, a Comissão fornecerá orientações melhoradas e mais completas.

Recomendação 6

A Comissão aceita esta recomendação na medida em que as regras de encerramento dos programas de desenvolvimento rural 2007-2013³⁰ sejam contempladas no seu âmbito de aplicação.

A Comissão faz notar que, de acordo com a legislação da UE aplicável ao período 2007-2013, o desenvolvimento de regras de execução operacionais precisas, incluindo a estratégia de saída adequada a cada instrumento de engenharia financeira, é da responsabilidade dos Estados-Membros.

29 C(2015) 1399 final de 5 de março de 2015.

30 C(2015) 1399 final de 5 de março de 2015.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

O Tribunal examinou se os instrumentos financeiros (fundos para empréstimos e de garantia) foram bem-sucedidos no domínio do desenvolvimento rural entre 2007 e 2013, assim como o seu potencial para o período de 2014-2020. Constatou que, até ao momento, não foram bem-sucedidos, essencialmente em virtude de terem sido sobrecapitalizados e de não terem resultado na concretização do seu potencial no que se refere aos efeitos de alavanca e de renovação pretendidos. Relativamente ao período de 2014-2020, apesar das melhorias na legislação existente, o Tribunal concluiu que a concretização do impacto pretendido constituirá ainda um desafio considerável.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações