

Relatório Especial

O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?



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 978-92-872-2561-0	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/007560	QJ-AB-15-008-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2544-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/16124	QJ-AB-15-008-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2609-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/81396	QJ-AB-15-008-PT-E

© União Europeia, 2015
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**O apoio financeiro da UE
dá uma resposta
adequada às necessidades
dos microempresários?**

(apresentado nos termos do n.º 287, segundo parágrafo,
do artigo 4.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 II — presidida pelo membro do TCE Henri Grethen — especializada nos domínios de despesa das políticas estruturais, transportes e energia. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Iliana Ivanova, com a colaboração de Tony Murphy, chefe de gabinete; Mihail Stefanov, assessor de gabinete; Emmanuel Rauch, chefe de unidade; Dennis Wernerus, chefe de equipa; Romuald Kayibanda, chefe de equipa; Piotr Senator, auditor, e Christian Wieser, auditor.



Da esquerda para a direita: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Pontos

Siglas e acrónimos

Glossário

I – VI **Síntese**

1 – 16 **Introdução**

17 – 18 **Âmbito e método da auditoria**

19 – 63 **Observações**

19 – 37 **Programação e conceção do apoio da UE a microempresários**

21 – 30 **Falta de sistemas específicos de avaliação das necessidades e de gestão adequada dos riscos no âmbito do apoio do FSE a microempresários**

31 – 33 **As disposições de criação do IMEP são de um modo geral satisfatórias**

34 – 36 **A maioria dos instrumentos financeiros do FSE não conseguiu captar financiamento privado**

37 **Os instrumentos financeiros do IMEP atraíram algum financiamento privado**

38 – 54 **Sistemas de comunicação de informações e de acompanhamento do desempenho**

41 – 44 **Informação limitada sobre o acesso e as taxas de sobrevivência dos PO do FSE**

45 – 47 **Informação mais completa sobre o acesso e as taxas de sobrevivência nos projetos do IMEP**

48 – 54 **Metade dos microempresários que tiveram acesso ao apoio encontrava-se anteriormente desempregada**

55 – 63 **Informação sobre os custos de execução do apoio da UE a microempresários**

56 – 58 **Informação incompleta sobre os custos administrativos de execução dos PO do FSE**

59 – 63 **Variações nos custos cobrados relativamente aos instrumentos financeiros do FSE**

64 – 72 **Conclusões e recomendações**

Respostas da Comissão

BEI: Banco Europeu de Investimento ou Grupo do Banco Europeu de Investimento quando o BEI e o FEI são mencionados conjuntamente

CGAP: Grupo Consultivo de Ajuda aos Mais Pobres

EaSI: Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEI: Fundo Europeu de Investimento

FSE: Fundo Social Europeu

IMEP: Instrumento de Microfinanciamento Europeu «*Progress*»

PME: Pequenas e médias empresas

PO: Programa operacional

RNB: Rendimento nacional bruto

UE: União Europeia

Acesso: O acesso consiste na medida em que os projetos chegam ao grupo-alvo pretendido (por exemplo, microempresários).

Autoridade de gestão: Autoridade pública nacional, regional ou local (ou qualquer outro organismo público ou privado) designada pelo Estado-Membro para gerir um programa operacional. Esta gestão inclui, em especial, a seleção de projetos a financiar, o acompanhamento da forma como os projetos são executados e a prestação de informações à Comissão, tanto no que se refere aos aspetos financeiros como aos resultados alcançados.

Carteira em risco: O valor de todos os empréstimos por liquidar com uma ou mais prestações do capital em dívida em atraso durante um período superior a um determinado número de dias (geralmente 30 dias).

Código Europeu de Conduta em matéria de Prestação de Microcrédito: Conjunto de orientações e recomendações de boas práticas para prestadores de microcrédito, publicado pela Comissão em dezembro de 2011.

EaSI: O programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) é um instrumento de financiamento a nível da UE destinado a promover um elevado nível de emprego de qualidade e sustentável, garantir uma proteção social adequada e decente, combater a exclusão social e a pobreza, e melhorar as condições de trabalho.

O EaSI é gerido diretamente pela Comissão Europeia. Reúne o IMEP e dois outros programas da UE geridos separadamente entre 2007 e 2013.

Efeito de alavanca: No âmbito dos instrumentos financeiros financiados a partir do orçamento da UE e de fundos públicos nacionais, a alavancagem é calculada com base no montante de financiamento em euros (público e privado) efetivamente disponibilizado para apoio financeiro aos beneficiários finais, por cada euro de financiamento público (fundos da UE e fundos públicos nacionais).

Efeito de renovação: Verifica-se quando os fundos mobilizados para um instrumento financeiro são reutilizados pelo menos uma vez (através da utilização de empréstimos ou garantias).

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) destina-se a reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais na União Europeia, através de apoio financeiro para a criação de infraestruturas e de investimentos produtivos criadores de emprego, essencialmente destinado às empresas.

Fundo Europeu de Investimento: O FEI é um prestador especializado em financiamento de risco a pequenas e médias empresas (PME) em toda a Europa. Faz parte do grupo BEI e os seus acionistas são o Banco Europeu de Investimento (BEI), a Comissão Europeia e uma vasta gama de instituições financeiras e bancárias públicas e privadas.

Fundo Social Europeu (FSE): O Fundo Social Europeu (FSE) destina-se a reforçar a coesão económica e social na União Europeia, através da melhoria do emprego e das oportunidades de emprego (essencialmente através de medidas de formação), da promoção de um elevado nível de emprego e de mais e melhores empregos.

Grupo Consultivo de Ajuda aos Mais Pobres (CGAP): O Grupo Consultivo de Ajuda aos Mais Pobres (CGAP) é um centro político e de investigação apoiado por cerca de 30 agências de desenvolvimento e fundações privadas, dedicado a promover o acesso financeiro aos mais pobres do mundo. Tem sede no Banco Mundial.

Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» (IMEP): O Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» (IMEP) é executado em nome da Comissão pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) para as garantias de microcrédito e para os empréstimos a bancos e outros intermediários financeiros.

Relativamente aos últimos, o BEI também é investidor no IMEP.

Instrumento financeiro sobredimensionado: Um instrumento financeiro é considerado sobredimensionado quando a sua dotação global excede de forma significativa o financiamento necessário para cobrir as necessidades efetivas da população-alvo (ou seja, os microempresários, no contexto da presente auditoria).

Instrumentos financeiros: A designação instrumentos financeiros é um termo genérico utilizado para contratos que conferem ao seu detentor um direito relativo ao devedor. A UE concede apoio a três tipos de instrumentos financeiros possíveis: instrumentos de capital próprio, para empréstimo e de garantia. Os instrumentos de capital próprio e para empréstimo são contratos entre um investidor e uma entidade participada ou entre um mutuante e um mutuário. As garantias são contratos nos quais o fiador garante os direitos de um investidor ou mutuante.

Liquidação: A liquidação é um processo que envolve a venda de todos os ativos do fundo, o pagamento aos credores, a distribuição de quaisquer ativos remanescentes pelos proprietários e a dissolução do fundo. Em termos essenciais, a liquidação deve ser entendida como o pagamento do fundo que executa um instrumento financeiro.

Microcrédito: A Comissão define microcrédito como um empréstimo a microempresários até 25 000 euros [ver documento de trabalho da Comissão, «Microcrédito a pequenas empresas europeias», SEC(2004) 1156].

Microempresa: Tal como especificado na recomendação 2003/361 da Comissão, uma microempresa define-se como uma empresa que emprega menos de 10 pessoas e cujo volume de negócios anual e/ou balanço total anual não excede dois milhões de euros.

Microempresário: Para efeitos do presente relatório, entende-se por microempresários os trabalhadores por conta própria, assim como as microempresas (ou seja, registadas como pessoa coletiva).

Microfinanciamento: Para efeitos do presente relatório, o microfinanciamento é definido como empréstimos a microempresários e garantias a bancos e outros intermediários financeiros que concedem esses empréstimos.

Pequenas e médias empresas: As pequenas e médias empresas (PME) são empresas com menos de 250 empregados e um volume de negócios anual não superior a 50 milhões de euros e/ou um balanço anual cujo total não excede 43 milhões de euros. Na categoria das PME, uma pequena empresa define-se como uma empresa que emprega menos de 50 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 10 milhões de euros.

Política de saída: A política de saída consiste numa política/estratégia de liquidação de participações por um instrumento financeiro, de acordo com um plano destinado a obter o máximo retorno.

Programa operacional (PO): Um programa operacional define as prioridades e os objetivos específicos de um Estado-Membro, assim como a forma como o financiamento (cofinanciamento da UE, cofinanciamento público nacional e cofinanciamento privado) será utilizado durante um determinado período (geralmente sete anos) para financiar os projetos. Estes projetos devem contribuir para a realização de um determinado número de objetivos, especificados ao nível dos eixos prioritários do PO. Existem programas operacionais para cada um dos fundos no domínio da coesão (ou seja, FEDER e FSE). Os PO são elaborados pelo Estado-Membros e têm de ser aprovados pela Comissão, antes de poder ser efetuado qualquer pagamento com o orçamento da UE. Os PO só podem ser alterados durante o período abrangido mediante acordo de ambas as partes.

Taxa de sobrevivência: A taxa de sobrevivência é um indicador do sucesso do apoio financeiro a microempresários. É calculada através da divisão do número de entidades apoiadas e que continuam em atividade no final de um determinado período («o período de retrospeção») pelo número total de entidades apoiadas.

I

Os microempresários confrontam-se atualmente com problemas no acesso ao mercado de crédito convencional, o que prejudica a criação de novas microempresas e de empregos por conta própria. O apoio da UE tem por objetivo dar resposta, na medida do possível, à falta de financiamento existente, através da concessão de subvenções a microempresas (no âmbito do FSE) ou facilitando o acesso aos empréstimos através de instrumentos financeiros destinados aos prestadores de microcrédito, designadamente empréstimos e garantias.

II

O apoio da UE é prestado essencialmente através de dois instrumentos: o Fundo Social Europeu (FSE) e o Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» (IMEP). O FSE inclui medidas executadas essencialmente através de subvenções e de instrumentos financeiros (empréstimos ou garantias), incluídos nos programas operacionais preparados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão. Por sua vez, o IMEP é executado em nome da Comissão pelo Fundo Europeu de Investimento.

III

O Tribunal examinou se a programação e a conceção do apoio da UE davam resposta às necessidades reais dos microempresários e se estavam em vigor sistemas sólidos de informação sobre o desempenho. O Tribunal examinou igualmente se existia informação disponível suficiente sobre os custos de execução dos diferentes mecanismos de financiamento da UE para apoio a microempresários.

IV

O Tribunal conclui que, no que se refere ao apoio financeiro do FSE a microempresários, existem insuficiências na programação e na conceção do apoio e que falta informação suficiente e fiável de acompanhamento do desempenho. Além disso, a Comissão e os Estados-Membros não dispõem de informação suficiente sobre os custos administrativos para cada Estado-Membro e para cada mecanismo de financiamento (ou seja, subvenções ou instrumentos financeiros, tais como empréstimos ou garantias).

V

Em termos gerais, o Tribunal considera que estas questões podem ter um impacto negativo na eficácia do apoio financeiro da UE destinado a dar resposta às necessidades dos microempresários.

VI

Para dar resposta às questões identificadas no presente relatório, o Tribunal recomenda que:

- a) durante o período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros procedam, de forma consistente, a avaliações das necessidades durante a conceção dos instrumentos de financiamento e a elaboração de programas operacionais que incluam apoio financeiro da UE a microempresários. Estas avaliações permitiriam igualmente atribuir o nível de financiamento adequado aos mecanismos de financiamento alternativos, ou seja, subvenções ou instrumentos financeiros (empréstimos ou garantias). A Comissão deve fornecer orientações nesta matéria;
- b) a Comissão condicione a utilização dos instrumentos financeiros do FSE pelos Estados-Membros não só ao cumprimento dos requisitos regulamentares mas também à existência de um sistema sólido de gestão de riscos, para evitar o sobredimensionamento dos fundos;
- c) para melhorar o acesso, a Comissão e os Estados-Membros concebam medidas de apoio financeiro do FSE a microempresários e definam critérios de elegibilidade visando desempregados e pessoas vulneráveis que se encontrem numa posição de desvantagem em termos de acesso ao mercado de crédito convencional;
- d) durante o período de programação de 2014-2020, a Comissão realize uma análise comparativa dos custos de execução das subvenções do FSE, dos instrumentos financeiros do FSE e dos instrumentos financeiros do EaSI, tendo em vista a definição dos seus níveis efetivos. Esta avaliação deve permitir a identificação de «boas práticas» sobre a forma como as subvenções, os empréstimos e as garantias de montante reduzido podem ser desembolsadas a um custo razoável.

01

Os microempresários sofrem muitas vezes de falta de acesso ao mercado de crédito convencional. Com efeito, a procura total de microfinanciamento nos Estados-Membros da UE, estimada em mais de 12 mil milhões de euros em 2012¹, excede os empréstimos concedidos por bancos e outras instituições financeiras. O apoio financeiro da UE a microempresários procura dar resposta, na medida do possível, à falta de financiamento com que os mesmos se confrontam.

02

Ao oferecer a possibilidade de criação ou de desenvolvimento de novas empresas, o apoio financeiro aos microempresários tem igualmente por objetivos mitigar a exclusão e aumentar o emprego, especialmente entre pessoas anteriormente desempregadas. A UE contribui, por conseguinte, para a realização dos objetivos da estratégia «Europa 2020», designadamente para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, através do aumento do emprego, da produtividade e da coesão social.

03

A Comissão define microfinanciamento como o apoio financeiro até 25 000 euros que, no âmbito do IMEP, pode ser concedido a microempresários. O aumento do acesso e da disponibilidade é garantido através de instrumentos financeiros, sob a forma de empréstimos ou garantias. No contexto da presente auditoria, as subvenções concedidas para criação ou desenvolvimento de novas empresas que respeitam este limiar de 25 000 euros também são consideradas apoio financeiro a microempresários.

Apoio da UE a microempresários através do FSE e do IMEP

04

Durante o período de programação de 2007-2013, o apoio financeiro da UE a microempresários foi essencialmente concedido através do Fundo Social Europeu e, entre 2010 e 2013, através do Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» (IMEP).

05

Outros instrumentos da UE concedem microfinanciamento a microempresas, tais como os instrumentos financeiros para as PME ao abrigo dos PO do FEDER (3 136 milhões de euros no período de programação de 2007-2013²) e do Mecanismo de Garantia a favor das PME no âmbito do Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI) gerido pelo FEI em nome da Comissão (550 milhões de euros³ durante o período de programação de 2007-2013). Estes outros instrumentos não são abrangidos pela presente auditoria, uma vez que não fazem parte do orçamento da UE (empréstimos BEI) ou não são especificamente orientados para os microempresários.

06

A **caixa 1** apresenta exemplos de projetos examinados pelo Tribunal.

1 Comissão Europeia, «Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase», ICF GHK em nome da DG Política Regional e Urbana, 14 de novembro de 2013, p.20-22.

2 Fonte: Resumo das informações sobre os progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos de engenharia financeira prestadas 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), período de programação de 2007-2013, setembro de 2014, Comissão Europeia, situação em 31.12.2013, p. 26.

3 Fonte: Valores relativos à contribuição financeira de 2007-2013, FEI, novembro de 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Que tipo de microempresários beneficiou do apoio da UE?

Numa pequena cidade da região de Opole (Polónia), um microempresário recebeu uma **subvenção** de 40 000 zlóti (cerca de 9 500 euros) no âmbito de um projeto do FSE para a ajudar a criar um parque infantil interior e uma loja de roupa.

Na Baviera (Alemanha), um microempresário beneficiou de um microcrédito de 7 000 euros para financiar uma nova instalação sonora, a fim de atrair mais clientes para o seu bar junto a um lago. O **empréstimo** foi concedido por um intermediário financeiro, com o apoio do FSE.

Na ilha de Creta (Grécia) um microempresário recorreu a uma linha de financiamento do fundo de maneo no montante de 5 000 euros para ampliar o seu quiosque urbano. Este microcrédito foi concedido por um banco local com uma **garantia** do IMEP.

Fundo Social Europeu

07

O FSE tem por objetivo facilitar o emprego de trabalhadores (incluindo por conta própria), aumentar a sua mobilidade geográfica e profissional, e facilitar a sua adaptação às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção⁴. Durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão defendeu que o FSE deveria apoiar medidas que melhorassem a inclusão financeira e social das pessoas desfavorecidas, e garantissem o acesso ao emprego⁵.

08

O apoio a microempresários financiado pelo FSE inclui medidas executadas através de subvenções e de instrumentos financeiros e está definido nos PO elaborados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão.

09

Durante o período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros criaram 117 PO do FSE, 96 dos quais financiaram medidas classificadas no âmbito do código «apoio ao emprego independente e à criação de empresas»⁶, num montante total de 2,4 mil milhões de euros, essencialmente através de subvenções. No entanto, não existe informação disponível sobre qual o montante deste financiamento que foi atribuído a microempresários. Por outro lado, os instrumentos financeiros do FSE que concedem apoio a microempresários tinham uma dotação de 680 milhões de euros no final de 2013⁷.

- 4 Artigo 162.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.
- 5 Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (JO L 307 de 18.11.2008, p. 11); SEC(2010) 1564 final de 16 de dezembro de 2010, «Lista das principais iniciativas».
- 6 Esta estimativa baseia-se numa análise das despesas baseada em 86 códigos especificados pela Comissão para efeitos de prestação de informações pelos Estados-Membros, nos termos do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006 que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1) e em especial as despesas realizadas ao abrigo do código 68, «apoio ao emprego independente e à criação de empresas».
- 7 Os 680 milhões de euros de apoio disponibilizado através do microcrédito encontram-se parcial mas não exclusivamente incluídos na

Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress»

10

O IMEP tem por objetivo aumentar o acesso ao microfinanciamento a pessoas, designadamente desempregados, bem como outras pessoas vulneráveis que se encontram em posição de desvantagem em termos de acesso ao mercado de crédito convencional⁸, e a microempresas. É executado em nome da Comissão pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), que age na qualidade de gestor de fundos relativamente aos instrumentos financiados e como entidade responsável pela execução relativamente às garantias.

11

A decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de criação do IMPE baseou-se numa avaliação *ex ante* realizada pela Comissão. Neste documento a Comissão concluiu que, além dos instrumentos já existentes ao nível da UE, era necessário criar um instrumento de microfinanciamento no âmbito do orçamento da UE⁹.

12

No período de 2010-2013, o IMEP teve uma dotação de 203 milhões de euros (103 milhões de euros do orçamento da UE e 100 milhões de euros do BEI): 25 milhões de euros (12% do total) destinavam-se a garantias e 178 milhões de euros (88%) ao financiamento de empréstimos. Os instrumentos financeiros do IMEP não prestam assistência financeira direta aos microempresários, prestando apoio a intermediários através de empréstimos e/ou garantias.

13

O FEI seleciona bancos ou outros intermediários financeiros interessados na concessão de apoio a microempresários, em condições tão próximas quanto possível das condições de mercado. Estes intermediários concedem empréstimos a beneficiários finais elegíveis com condições preferenciais, quando comparadas com as existentes no mercado para mutuários de um risco de crédito semelhante.

14

Em 30 de junho de 2014 tinham sido selecionados 55 bancos ou outros intermediários financeiros¹⁰ e tinham sido concedidos mais de 23 000 microempréstimos a microempresários num montante de 208 milhões de euros¹¹.

15

Relativamente ao período de programação de 2014-2020, uma das três vertentes do Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social («EaSI») ¹² irá substituir progressivamente o IMEP.

16

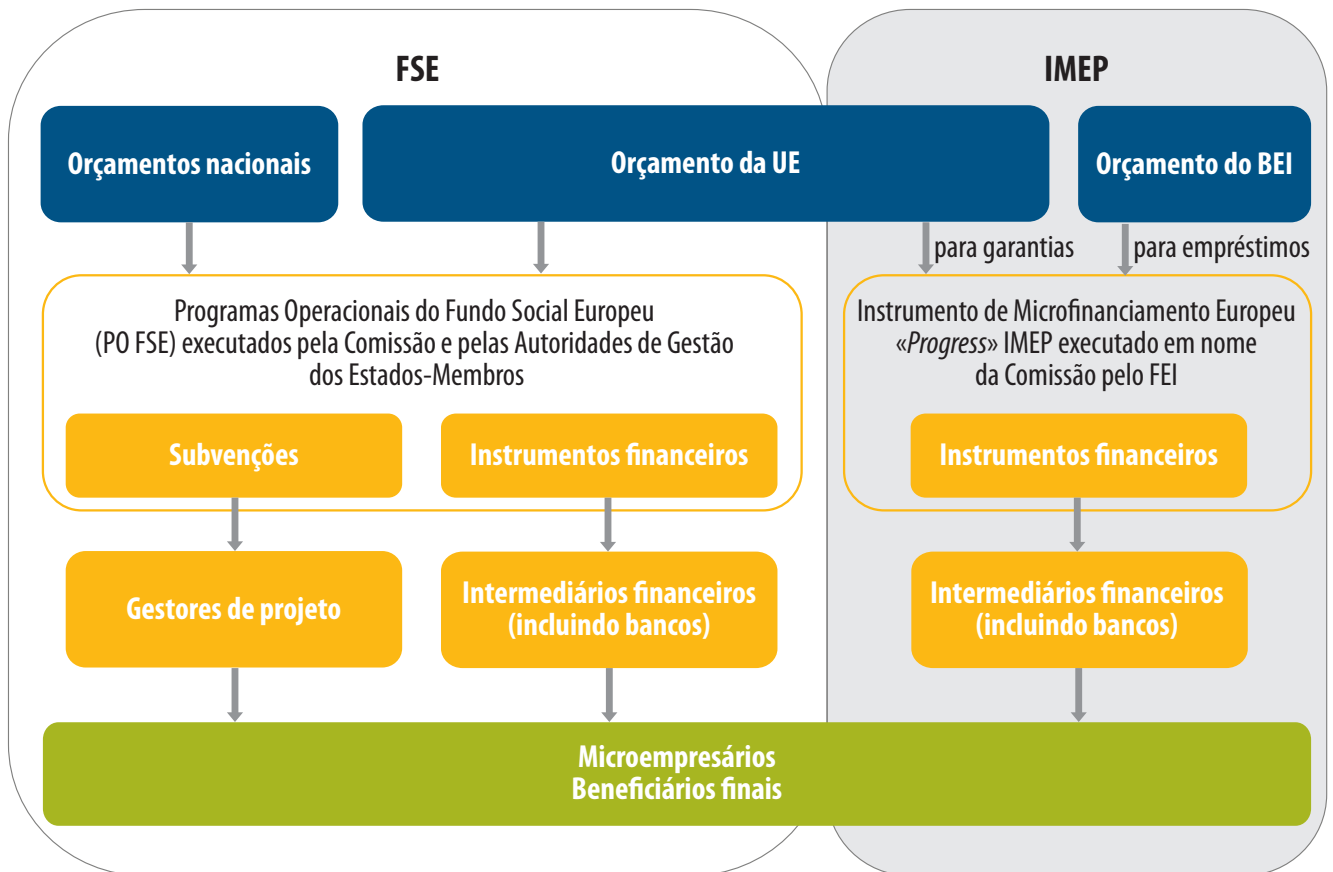
O **gráfico 1** mostra de que forma o apoio da UE a microempresários é concedido através de subvenções do FSE, dos instrumentos financeiros do FSE e do IMEP.

despesa de 2,4 mil milhões de euros do FSE para apoio à criação de emprego independente.

- 8 Decisão n.º 283/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de março de 2010 que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» para o Emprego e a Inclusão Social (JO L 87 de 7.4.2010, p. 1).
- 9 SEC(2009) 907 de 2 de julho de 2009.
- 10 Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Lituânia, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.
- 11 COM(2014) 639 final de 20 de outubro de 2014, «Implementation of the European Progress Microfinance Facility – 2013» (Execução do Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» – 2013).
- 12 Regulamento (UE) n.º 1296/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria um Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social («EaSI») e que altera a Decisão n.º 283/2010/UE que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» para o Emprego e a Inclusão Social (JO L 347 de 20.12.2013, p. 238).

Gráfico 1

Apoio da UE a microempresários através de subvenções do FSE, dos instrumentos financeiros do FSE e do IMEP (esquemático)



Fonte: TCE.

17

Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se as necessidades dos microempresários tinham sido satisfeitas através do apoio financeiro do Fundo Social Europeu (FSE) e do Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» (IMEP). O Tribunal examinou, em especial, se:

- a programação e a conceção do apoio da UE davam resposta às necessidades reais dos microempresários;
- estavam em vigor sistemas sólidos de informação sobre o desempenho;
- existia informação suficiente disponível sobre os custos de execução dos diferentes mecanismos de financiamento da UE para apoio a microempresários.

18

Os resultados da auditoria basearam-se:

- no exame de documentos a nível da Comissão e dos Estados-Membros (para o FSE) e do FEI (para o IMEP);
- no exame de uma amostra de 27 projetos¹³ de apoio financeiro a microempresários: para seis PO do FSE — 14 subvenções e seis instrumentos financeiros (três fundos para empréstimo e três fundos de garantia) e sete instrumentos financeiros IMEP (dois instrumentos de concessão de empréstimos e cinco instrumentos de concessão de garantias). Estes projetos, que representam uma dotação aproximada de 1,6 mil milhões de euros (1,2 mil milhões de euros desembolsados), foram executados em cinco Estados-Membros¹⁴ (Alemanha, Grécia, Itália, Polónia e Roménia) e foram parcial ou totalmente concluídos até ao final de 2013 (ver **quadro 1**);

- em entrevistas com peritos na matéria;
- na análise dos ficheiros dos clientes (beneficiários de subvenções e mutuários) ao nível dos bancos e outros intermediários financeiros;
- num inquérito junto de 18 outras autoridades de gestão em 14 Estados-Membros¹⁵ responsáveis por 22 PO do FSE com despesas no domínio do emprego por conta própria e da criação de empresas. A taxa de resposta ao inquérito foi de 89%¹⁶ e permitiu recolher informações sobre a sua experiência em matéria de medidas de apoio financeiro a microempresários. O Tribunal analisou as respostas de 11 autoridades de gestão em 10 Estados-Membros que declararam que os seus PO incluíam medidas para microempresários.

- 13 Os projetos foram examinados ao nível da autoridade de gestão ou do organismo intermédio (no caso das subvenções) ou do intermediário financeiro (no caso dos instrumentos financeiros).
- 14 Alemanha (cinco projetos), Grécia (seis projetos), Itália (quatro projetos), Polónia (oito projetos) e Roménia (quatro projetos).
- 15 Bélgica, Bulgária, República Checa, Estónia, Espanha, França, Letónia, Lituânia, Malta, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido.
- 16 Foram obtidas respostas de 16 autoridade de gestão de 14 Estados-Membros, relativamente a 19 PO.

Quadro 1

Financiamento público utilizado (até ao final de 2013) para apoiar o acesso dos microempresários ao financiamento nos projetos examinados pelo Tribunal (em milhões de euros)

Estado-Membro	FSE			IMEP		Total
	Subvenções	Garantias	Empréstimos	Garantias	Empréstimos	
Alemanha	665,8		100,0			765,8
Grécia	368,9			0,8		369,7
Itália	9,1	13,9	9,5			32,5
Polónia	21,0		11,6	7,9		40,5
Roménia	1,7			6,2	18,9	26,8
Total	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Fonte: Análise do TCE, dezembro de 2013.

Programação e conceção do apoio da UE a microempresários

19

A conceção de instrumentos de financiamento para a concretização de um determinado objetivo político é uma tarefa exigente. É importante, neste contexto, garantir que a natureza e o tipo de apoio (subvenções ou instrumentos financeiros), assim como os montantes disponíveis dão resposta às necessidades reais dos potenciais beneficiários.

20

Nesse sentido, o Tribunal examinou se:

- relativamente ao FSE, foram realizadas avaliações das necessidades para determinar o nível global e o tipo de medidas de apoio a propor aos microempresários; no que se refere aos instrumentos financeiros, estavam em vigor estratégias de investimento adequadas e procedimentos de gestão de riscos para evitar o sobre ou subdimensionamento dos fundos, e se tinham sido definidas disposições em matéria de política de saída e/ou liquidação;
- estava em vigor um sistema sólido de gestão de riscos para os instrumentos financeiros financiados ao abrigo do IMEP e, em especial, se foi realizada a avaliação da carteira de risco exigida;
- os instrumentos financeiros financiados pelo FSE ou pelo IMEP foram bem-sucedidos na captação de financiamento privado adicional, através do cálculo do rácio de alavancagem alcançado.

Falta de sistemas específicos de avaliação das necessidades e de gestão adequada dos riscos no âmbito do apoio do FSE a microempresários

As autoridades de gestão não deram uma resposta específica às necessidades dos microempresários na fase de conceção dos programas operacionais do FSE examinados

21

A auditoria do Tribunal demonstrou que as autoridades de gestão do FSE responsáveis pelos PO examinados não realizaram uma avaliação das necessidades específicas dos microempresários antes de atribuírem os fundos e de definirem a forma mais adequada de utilização desses fundos.

22

Nas respostas ao inquérito do Tribunal, 11 autoridades de gestão em 10 Estados-Membros¹⁷ afirmaram que os seus PO do FSE incluíam medidas de apoio a microempresários. A análise do Tribunal indicou, no entanto, que nenhuma dessas 11 autoridades de gestão avaliara as necessidades específicas dos microempresários, antes da aprovação do PO. O mesmo sucedeu com todos os PO em cinco Estados-Membros nos quais o Tribunal avaliara projetos específicos. O Tribunal observa que, durante o período de programação de 2007-2013, não existia um requisito regulamentar que obrigasse os Estados-Membros a realizar avaliações de necessidades.

17 Bulgária, República Checa, Estónia, França (Continental e Martinica), Letónia, Lituânia, Portugal (Madeira), Eslovénia, Eslováquia e Finlândia.

23

A **caixa 2** apresenta um exemplo, fora da amostra auditada, no qual foi realizada uma avaliação rigorosa das necessidades para definir a necessidade das medidas de apoio destinadas a microempresários.

Caixa 2

Exemplo de um estudo que define a necessidade de uma medida de apoio específica destinada a microempresários

No *Land* alemão de Brandeburgo foi realizado um estudo em 2006 para determinar as necessidades específicas das novas empresas¹⁸ e, em especial, a adequação dos serviços financeiros prestados pelos bancos aos microempresários.

Este estudo baseou-se numa avaliação qualitativa e quantitativa da oferta e da procura de microfinanciamento nesta região.

Constatou que i) em relação aos bancos tradicionais, a prestação de serviços financeiros a microempresários não era atraente, especialmente no caso de pequenos empréstimos até 10 000 euros, e ii) as iniciativas existentes de apoio financeiro (por exemplo, empréstimos subsidiados pelo Estado) não ofereciam alternativas adequadas aos microempresários.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, anteriormente GTZ) GmbH, «Microfinance in Europe — Regional Case Studies from France, Germany and Greece» (Microfinanciamento na Europa — Estudos de casos regionais em França, na Alemanha e na Grécia) p. 13-15 (um relatório cofinanciado pelo FSE).*

Inexistência de estratégias de investimento em três dos seis instrumentos financeiros do FSE examinados

24

De um modo geral, os instrumentos financeiros do FSE recebem uma contribuição do PO para a sua dotação, quando a sua estrutura legal é criada. Estes fundos são posteriormente utilizados no apoio a projetos no âmbito do PO (ou seja, concessão de empréstimos e garantias a beneficiários finais). Nos termos dos requisitos regulamentares dos instrumentos financeiros

do FSE, deve ser desenvolvida uma estratégia de investimento para cada fundo. No que se refere aos instrumentos financeiros do FSE, a estratégia de investimento¹⁹ também inclui uma análise da potencial população-alvo, tendo em vista evitar um sobre ou subdimensionamento da dotação do fundo.

19 Artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão.

25

O Tribunal constatou que em três dos seis instrumentos financeiros do FSE auditados, na Polónia e em Itália (Calábria), não tinha sido desenvolvida uma estratégia de investimento (ver **quadro 2**).

Quadro 2 Existência de uma estratégia de investimento, sistemas de gestão dos riscos e políticas de saída/liquidação nos instrumentos financeiros do FSE auditados

Instrumentos financeiros do FSE auditados (Estado-Membro)	Estratégia de investimento	Sistemas de gestão dos riscos (análise PAR)	Disposições em matéria de política de saída/liquidação
Instrumento financeiro A (Alemanha)	● Sim	● Não	● Sim
Instrumento financeiro B (Itália)	● Não	● Não	● Não
Instrumento financeiro C (Itália)	● Não	● Não	● Não
Instrumento financeiro D (Itália)	● Sim	● Não	● Não
Instrumento financeiro E (Polónia)	● Sim	● Sim	● Sim
Instrumento financeiro F (Polónia)	● Não	● Não	● Sim

Fonte: Análise do TCE (2014).

Sistemas inadequados de gestão de riscos em cinco dos seis instrumentos financeiros do FSE examinados

26

Além de uma avaliação inicial das necessidades, os gestores de fundo também devem instituir procedimentos adequados de gestão de riscos. Estes procedimentos devem incluir, em especial, a análise da carteira em risco do instrumento financeiro para avaliar se a dotação do fundo é adequada e,

em particular, determinar se as potenciais perdas relativas aos empréstimos e garantias podem ser cobertas. Nos termos das orientações da Comissão²⁰ aos Estados-Membros para o período de programação de 2007-2013, a realização desta análise equivale a respeitar os princípios da boa gestão financeira.

20 Artigo 4.1.6 da nota de orientação sobre os instrumentos de engenharia financeira, no âmbito do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN, 21 de fevereiro de 2011.

Observações

27

O Tribunal constatou que apenas foi realizada uma análise da carteira em risco num instrumento financeiro do FSE dos seis examinados pelo Tribunal (ver **quadro 2**). No caso de Itália, o Tribunal considera que os três instrumentos financeiros do FSE auditados estão significativamente sobredimensionados (ver **caixa 3**).

28

Nos termos do regulamento, as dotações não utilizadas de instrumentos financeiros devem ser devolvidas ao orçamento da UE no momento do encerramento²¹.

21 N.º 2 do artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão.

Caixa 3

Exemplo de instrumentos financeiros do FSE sobredimensionados

No final de 2013, o desembolso aos microempresários representava 9,5% da dotação total do fundo para empréstimos na Campânia (criado em dezembro de 2009), sendo de 0% e 26,7% nos dois fundos de garantia na Calábria (criados em setembro e novembro de 2012).

Para respeitar a regra sobre a elegibilidade das despesas, o apoio deveria ser pago até 31 de dezembro de 2015²². Não é provável que os fundos remanescentes sejam disponibilizados aos microempresários até ao final de 2015.

22 O final do período de elegibilidade, tal como definido no Regulamento n.º 1083/2006, encontra-se atualmente em discussão.

Insuficiências relativas às disposições em matéria de política de saída e de liquidação nos instrumentos financeiros do FSE

29

O Tribunal também examinou se as autoridades de gestão tinham instituído disposições em matéria de política de saída e/ou de liquidação, em conformidade com as regras aplicáveis²³ aos instrumentos financeiros do FSE. O objetivo destas políticas e disposições é assegurar uma liquidação correta do fundo no momento do encerramento.

30

O Tribunal constatou que não estavam em vigor disposições em matéria de política de saída e/ou de liquidação em três dos seis instrumentos financeiros do FSE examinados (dois na Campânia e um na Calábria).

23 N.º 2 do artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão.

Observações

As disposições de criação do IMEP são de um modo geral satisfatórias

31

As disposições de criação dos instrumentos financeiros do IMEP são diferentes das dos instrumentos financeiros instituídos no âmbito do FSE. Os intermediários financeiros do IMEP (tais como bancos) têm de apresentar um pedido ao FEI para obter financiamento para os seus instrumentos financeiros. Se os intermediários financeiros não receberem pedidos de empréstimos ou garantias, simplesmente não solicitam o financiamento do FEI. Não é, por conseguinte, necessária uma avaliação específica das necessidades regionais.

32

Além disso, de acordo com as regras do IMEP, cada intermediário financeiro é sujeito a um processo de conformidade normalizado, realizado pelo FSE, que inclui uma avaliação dos sistemas de gestão de riscos, incluindo os procedimentos relativos à carteira em risco. A carteira e a respetiva taxa de incumprimento são subsequentemente acompanhadas pelo intermediário financeiros e periodicamente comunicadas ao FEI. As regras específicas destas disposições de acompanhamento e de comunicação de informações constituem parte integrante do contrato entre o FEI e o intermediário financeiro.

33

O Tribunal constatou que as análises da carteira em risco exigidas foram realizadas nos sete instrumentos financeiros do IMEP examinados. Apesar de as atividades de microfinanciamento serem, por definição, de elevado risco, a análise do Tribunal revelou que a carteira em risco de um fundo para empréstimo na Roménia era pouco elevada quando comparada com fundos semelhantes. O fundo, operacional

desde março de 2012, tinha um risco de incumprimento de 0,3% para a sua carteira e não apresentava nenhuma anulação de dívida em 30 de setembro de 2013.

A maioria dos instrumentos financeiros do FSE não conseguiu captar financiamento privado

34

Uma das vantagens da utilização de instrumentos financeiros em comparação com as subvenções é o seu potencial para atrair financiamento privado, além do financiamento público (dos orçamentos da UE e nacionais). Esta possibilidade também é designada por efeito de alavanca, medido como o rácio entre o financiamento total e o financiamento público. Um rácio de alavancagem superior a 1 indica que foi captado financiamento privado. O Tribunal examinou se os instrumentos financeiros utilizados ao abrigo do FSE e do IMEP para apoio a microempresários foram bem-sucedidos na mobilização de financiamento privado, além do financiamento público.

35

A análise do Tribunal revelou que apenas um dos seis instrumentos financeiros do FSE auditados atraiu financiamento privado adicional, com um rácio de alavancagem de 1,2 para um fundo de garantia em Itália (Calábria). Em quatro dos seis instrumentos não se registou qualquer efeito de alavanca, uma vez que o rácio de alavancagem foi igual ou inferior a um²⁴. Relativamente ao último, um outro fundo de garantia em Itália (Calábria), a autoridade de gestão não foi capaz de prestar informações sobre o rácio de alavancagem.

24 É possível obter um rácio de alavancagem inferior a 1,0 quando uma parte da dotação é utilizada para honorários de gestão.

36

No que se refere aos objetivos quantitativos, o Tribunal observa que a definição de uma meta para o rácio de alavancagem não constituía um requisito regulamentar durante o período de programação de 2007-2013. Consta, no entanto, que na fase de criação do fundo apenas foram definidos rácios de alavancagem superiores a 1,0 em dois fundos de garantia italianos (rácio de 1,25 a alcançar no encerramento dos fundos em 2015). Em todos os outros casos, não existia informação disponível ou a determinação do rácio de alavancagem não previa a captação de qualquer financiamento privado.

Os instrumentos financeiros do IMEP atraíram algum financiamento privado

37

O Tribunal constatou que os sete instrumentos financeiros do IMEP executados no momento da auditoria tinham atraído financiamento privado adicional (ver **quadro 3**). No que se refere às garantias, um dos sete instrumentos obteve exatamente o rácio de alavancagem previsto, que não foi obtido em dois outros. Em dois outros casos não é provável que as metas iniciais sejam alcançadas, uma vez que a diferença entre o rácio atual e o rácio previsto é demasiado grande para que possa ser ultrapassada na data prevista, em meados de 2015. Nos dois casos de carteira de microcrédito, não foram definidos rácios. De acordo com a Comissão, será realizada uma avaliação final da realização dos rácios de alavancagem previstos para todo o IMEP após o seu encerramento, o que não sucederá antes de 2020.

Quadro 3 Efeito de alavancagem dos instrumentos financeiros do IMEP examinados

Entidade (Estado-Membro)	Descrição do projeto	Rácio de alavancagem		Data limite	Financiamento privado (milhões de euros)
		Meta	Efetivo (31.12.2013)		
Entidade 1 (Grécia)	Garantia da carteira de microcrédito	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Entidade 2 (Roménia)	Carteira de microcrédito	Não especificado	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
Entidade 3 (Roménia)	Carteira de microcrédito	Não especificado	1,18	16.5.2013	1,7
Entidade 4 (Roménia)	Garantia da carteira de microcrédito	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Entidade 5 (Polónia)	Garantia da carteira de microcrédito	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Entidade 6 (Polónia)	Garantia da carteira de microcrédito	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Entidade 7 (Polónia)	Garantia da carteira de microcrédito	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

¹ A data efetiva de alavancagem é 30.9.2013.

Fonte: Análise do TCE baseada nos dados do FEI (2013).

Sistemas de comunicação de informações e de acompanhamento do desempenho

38

O Tribunal avaliou em primeiro lugar a relevância do sistema de comunicação de informações sobre o desempenho criado pelos Estados-Membros e pelo IMEP e, em segundo lugar, se os projetos incluídos na amostra eram suscetíveis de terem prestado apoio aos microempresários, em especial, aos que se encontravam anteriormente desempregados. O Tribunal observa que, durante o período de programação de 2007-2013, o acompanhamento do FSE foi realizado ao nível do eixo prioritário e não do projeto²⁵.

39

O objetivo final do apoio financeiro da UE a microempresários é criar ou desenvolver empresas e empregos sustentáveis e evitar ou eliminar o desemprego. Por conseguinte, o Tribunal avaliou se as seguintes informações foram transmitidas pelo FSE ou pelo IMEP, uma vez que estes indicadores de desempenho também são recomendados pela Comissão no seu Código Europeu de Boa Conduta e por organizações de peritos no domínio do microfinanciamento²⁶:

- informações sobre o perfil social dos beneficiários do apoio financeiro a microempresários (por exemplo habilitações académicas, idade, localização ou pertença a grupos vulneráveis específicos tais como desempregados, portadores de deficiência, minorias étnicas ou migrantes);
- informações sobre a taxa de sobrevivência das microempresas após um determinado período subsequente ao fim do apoio (por exemplo, dois anos).

40

Esta avaliação foi feita com base no exame dos projetos no local, nas respostas ao inquérito do Tribunal, e num exame dos relatórios anuais de execução apresentados pelas autoridades de gestão à Comissão relativamente aos 17 PO do FSE abrangidos pela auditoria.

Informação limitada sobre o acesso e as taxas de sobrevivência dos PO do FSE

41

A análise do Tribunal revelou que:

- em 11 dos 17 (65%) programas operacionais do FSE examinados, não estavam disponíveis informações indicando se os beneficiários do apoio financeiro a microempresários pertenciam a um grupo vulnerável. No que se refere aos outros seis programas, as informações são consideradas parcialmente disponíveis, uma vez que apenas foram prestadas em relação aos projetos que se destinavam especificamente a desempregados. Além disso, relativamente aos PO do FSE auditados, as informações sobre o perfil dos beneficiários não foram objeto de um acompanhamento sistemático;
- existiam informações sobre as taxas de sobrevivência para três (situados na Alemanha, na Bulgária e na Finlândia) dos 17 PO do FSE (18%). Devido à inexistência de dados de desempenho fiáveis e sólidos sobre a taxa de sobrevivência, não é possível avaliar a sustentabilidade dos projetos relativos aos restantes 14 PO.

25 N.º 2 do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão.

26 Código europeu de boa conduta para a concessão de microcrédito; CGAP, *The Smart Campaign* («Campanha Inteligente» do Centro para a Inclusão Financeira) e normas universais para a gestão do desempenho social (Grupo de Trabalho para o Desempenho Social).

42

Esta análise é corroborada pelo exame dos relatórios anuais de execução dos PO apresentados pelas autoridades de gestão à Comissão, que contêm muito pouca ou nenhuma informação relativa ao apoio prestado pela UE a microempresários.

43

Em virtude destas limitações dos dados comunicados pelos Estados-Membros, a Comissão não pode agregar informações coerentes, significativas e fiáveis para acompanhar as realizações obtidas pelo apoio do FSE a microempresários, especialmente em termos de inclusão.

44

Por conseguinte, o Tribunal considera que a falta de informações suficientes e fiáveis sobre o desempenho torna impossível chegar a uma conclusão geral sobre a medida em que os principais objetivos do apoio financeiro do FSE a microempresários foram alcançados.

Informação mais completa sobre o acesso e as taxas de sobrevivência nos projetos do IMEP

45

Nos sete projetos do IMEP abrangidos pela auditoria do Tribunal, foram fornecidas informações sobre o acesso aos microempresários em todos os casos. Na maioria das situações, as informações do IMEP também incluíam dados sobre o perfil dos beneficiários do apoio financeiro a microempresários (tais como o sexo, as habilitações académicas, a idade e a região). No entanto, só estavam disponíveis informações sobre a anterior situação laboral dos beneficiários finais num dos sete instrumentos financeiros do IMEP examinados (na Grécia).

46

No que se refere às taxas de sobrevivência, três projetos do IMEP apresentaram uma taxa de sobrevivência de 100% e um projeto uma taxa média de sobrevivência de 70%. Relativamente aos três outros projetos do IMEP, o estado de execução ainda não permite a realização desse cálculo.

47

Em termos gerais, o Tribunal constatou que a comunicação de informações relativas aos sete projetos examinados²⁷ estava em conformidade com os requisitos previstos na Decisão do IMEP e prestava melhores informações do que as disponíveis para os instrumentos financeiros no âmbito da gestão partilhada.

27 Artigo 8.º da Decisão n.º 283/2010/UE.

Observações

Metade dos microempresários que tiveram acesso ao apoio encontrava-se anteriormente desempregada

48

O Tribunal avaliou em que medida os projetos incluídos na amostra poderiam ter apoiado os microempresários e, em especial, os desempregados. Esta avaliação foi feita, em primeiro lugar, verificando se o montante médio do apoio era consentâneo com as necessidades dos microempresários e, em segundo lugar, examinando os perfis dos beneficiários de subvenções ou de instrumentos financeiros.

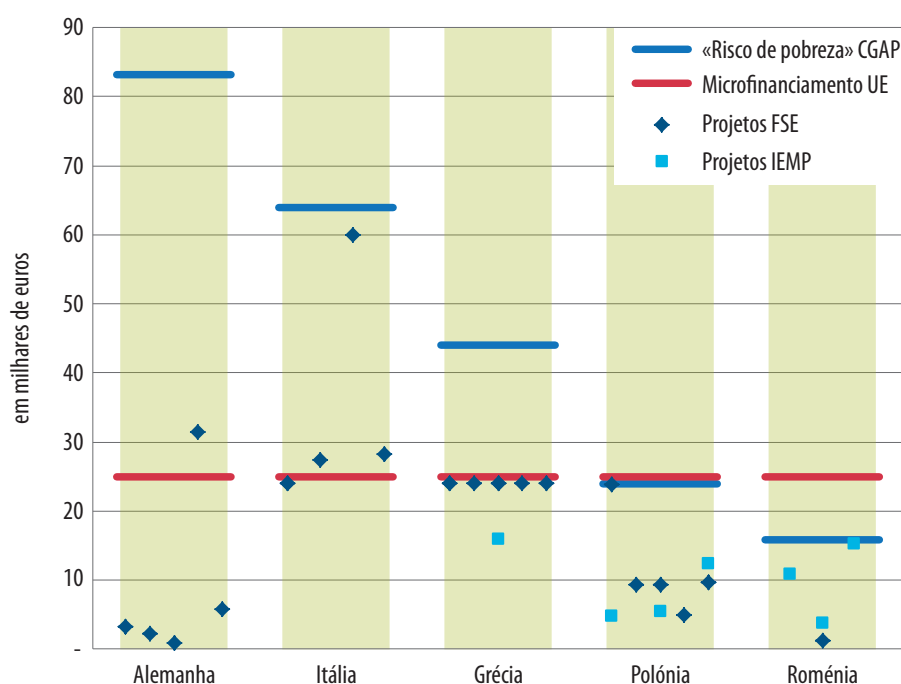
Apoio financeiro médio da UE consentâneo com as necessidades dos microempresários

49

O Tribunal constatou que o montante médio do apoio foi inferior ou ligeiramente superior ao limite de 25 000 euros recomendado²⁸ pela UE nos 20 projetos do FSE examinados, com exceção de um. Os sete projetos do IMEP examinados respeitaram o limite vinculativo de 25 000 euros definido pela base jurídica do IMEP (ver **gráfico 2**). De acordo com a Comissão, em 30 de setembro de 2014, o montante médio de um empréstimo do IMEP era de 9 825 euros para garantias e de 6 717 euros para instrumentos de empréstimo.

28 Recomendação da Comissão 2003/361/CE de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

Gráfico 2 Apoio financeiro médio concedido pela UE a microempresários por projeto tendo em conta os limiares selecionados



Fonte: Análise do TCE (2013) com base nos dados fornecidos pelas autoridades de gestão (2013) e pelo Banco Mundial (2012).

Observações

50

O Tribunal observa que o limite de 25 000 euros aplicável a cada um dos 28 Estados-Membros não tem em conta as diferenças consideráveis existentes em termos de rendimento e riqueza entre estes. Por conseguinte, o Tribunal verificou se no apoio prestado foi utilizado um limiar ponderado do RNB, que tenha em conta em que medida a população em risco de pobreza teve acesso ao mesmo («Risco de pobreza» CGAP²⁹). Esta análise adicional revelou que os 27 projetos examinados se encontravam abaixo do limiar do CGAP.

51

Esta situação indica que o montante das medidas individuais de apoio financeiro pode ser considerado consentâneo com as necessidades de um microempresário.

Nem todos os projetos da amostra foram direcionados para os desempregados

52

O Tribunal também examinou os perfis dos beneficiários das subvenções (ao nível das autoridades de gestão) e os perfis dos clientes que obtiveram apoio financeiro através dos instrumentos financeiros do FSE ou do IMEP (ao nível dos gestores do fundo) para avaliar em que medida os microempresários que se encontravam anteriormente desempregados tinham sido visados.

53

Os microempresários que se encontravam anteriormente desempregados foram visados em 11 dos 20 (55%) projetos do FSE examinados. Este dado inclui nove projetos (45%) exclusivamente destinados a desempregados [cinco na Grécia, dois na Polónia, um em Itália (Campânia) e um na Alemanha].

54

Relativamente ao IMPE, um dos sete projetos examinados foi especificamente direcionado para beneficiários finais que tinham estado anteriormente desempregados. No entanto, de acordo com a Comissão, todos os dados agregados do IMEP no final de setembro de 2014 indicam que 58% dos trabalhadores por conta própria ao abrigo do IMEP se encontravam anteriormente desempregados e que mais de 60% das microempresas apoiadas pelo IMEP estavam em fase de arranque, o que corresponde a um elevado acesso de microempresários anteriormente desempregados.

²⁹ O limiar CGAP consiste no RNB *per capita* expresso em dólares norte-americanos, multiplicado por 2,5.

Informação sobre os custos de execução do apoio da UE a microempresários

55

No que se refere aos custos de execução do apoio da UE a microempresários, existem dois elementos a ter em conta: os custos administrativos públicos e os custos cobrados pelos instrumentos financeiros. O Tribunal avaliou, a este respeito, se a Comissão e os Estados-Membros dispõem de informação suficiente sobre estes custos.

Informação incompleta sobre os custos administrativos de execução dos PO do FSE

56

Em 2011, a Comissão estimou que os custos administrativos de execução dos PO representavam 3,2% do financiamento total do FEDER/FC e do FSE para o período de programação de 2007-2013. Este valor inclui o custo de controlo estimado em 0,9% relativo às atividades de verificação, de certificação e de auditoria realizadas pelas autoridades nacionais. Esta estimativa baseia-se nos números comunicados por alguns Estados-Membros³⁰ relativamente aos primeiros anos do período de programação de 2007-2013, para os PO do FEDER/FC e do FSE.

57

Com base neste cálculo³¹, a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão estimou, no seu Relatório Anual de Atividades relativo ao exercício de 2013, que os custos ao nível dos Estados-Membros corresponderiam a cerca de 4,8% do orçamento do FSE para o período de programação de 2007-2013 (incluindo as autoridades de gestão, de certificação e de auditoria). Esta estimativa baseia-se nos custos médios dos Estados-Membros, que variaram entre 2% e 13%. Além disso, os custos administrativos anuais totais incorridos pela Comissão ascenderam a aproximadamente 0,2% da dotação total. Os custos administrativos totais estimados para a gestão e o controlo do FSE são de cerca de 5% do orçamento anual total. A **caixa 4** apresenta os principais componentes dos custos administrativos.

58

Para concluir, o Tribunal observa que a Comissão não dispõe de qualquer informação comparativa sobre os custos administrativos para cada Estado-Membro e para cada mecanismo de financiamento (ou seja, subvenções ou instrumentos financeiros, tais como empréstimos ou garantias). Além disso, os dados disponíveis apenas foram atualizados em relação aos instrumentos financeiros. No que se refere aos PO do FSE examinados pelo Tribunal em cinco Estados-Membros, não existiam informações sobre o custo real da administração ao nível das diferentes autoridades de gestão.

30 Bélgica, República Checa, Itália, Malta, Polónia, Finlândia e Reino Unido.

31 Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, Relatório Anual de Atividades relativo ao exercício de 2013, p. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf)

Principais componentes dos custos administrativos públicos dos PO do FSE

No que se refere aos Estados-Membros, os custos administrativos incluem os custos relacionados com a gestão, o controlo, o acompanhamento e a avaliação dos programas operacionais efetuados pelas autoridades nacionais. Esses custos podem incluir remuneração do pessoal, custos operacionais, despesas de viagem e de formação. Para garantir que o país beneficia efetivamente do apoio prestado, os custos administrativos também podem abranger os custos relativos às atividades de informação e de comunicação sobre possibilidades de financiamento pelos PO do FSE ou os custos decorrentes do reforço da capacidade administrativa dos beneficiários (por exemplo, através de formação).

No caso dos instrumentos financeiros, uma parte da atividade administrativa é realizada pelo gestor do fundo (por exemplo, seleção dos beneficiários finais), o que resulta em custos administrativos inferiores ao nível dos Estados-Membros. Nestas atividades, os custos de gestão são diretamente cobrados aos PO pelos gestores do fundo.

Ao nível da Comissão, os custos administrativos estão relacionados com os custos de elaboração do quadro regulamentar do FSE, de gestão financeira, de controlo, de auditoria, de coordenação técnica com os Estados-Membros e das atividades de avaliação e de informação.

Estes custos administrativos não incluem os custos suportados pelos beneficiários do apoio financeiro da UE.

Variações nos custos cobrados relativamente aos instrumentos financeiros do FSE

59

Custos elevados resultam em menos financiamento disponível para os microempresários e podem colocar em risco a sustentabilidade do fundo, especialmente no caso de fundos de microfinanciamento de montante reduzido. Os custos mais comuns cobrados pelos instrumentos financeiros são os custos de gestão, que podem incluir diferentes subcomponentes (por exemplo custos com pessoal, publicidade, comercialização, viagens e consultadoria).

60

A análise do Tribunal revela que os custos de gestão de cinco dos seis instrumentos financeiros do FSE examinados variaram entre 2,3% e 4,2%³². Por último, um fundo de garantia em Itália (Calábria) não conseguiu prestar as informações solicitadas pelo Tribunal relativamente aos seus custos de gestão.

32 Nos termos do artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, os custos de gestão relativos aos instrumentos financeiros do FSE estão limitados a um máximo de 4% da dotação média anual total do fundo, a menos que o gestor do fundo tenha sido selecionado com base num concurso público, o que foi o caso de um fundo na Alemanha.

61

O Tribunal observa que, na sua amostra, em dois instrumentos financeiros do FSE em Itália (Calábria) foi cobrado um custo adicional ao PO, além do custo de gestão, nomeadamente o pagamento de juros dos empréstimos garantidos (ver **caixa 5**). Em resultado, o custo de execução de um dos dois instrumentos financeiros aumentou para 7,8%, o que representa aproximadamente 4 milhões de euros por ano.

62

A estrutura dos custos imputados ao orçamento da UE para os instrumentos financeiros do FSE divergiu consoante os diferentes subcomponentes. Apesar de o Tribunal reconhecer que podem existir razões válidas para tais diferenças, a Comissão não tem uma perspetiva global da base de cálculo dos custos de gestão e de execução dos instrumentos financeiros do FSE, nem se os mesmos se justificam.

63

Por outro lado, no que se refere ao IMEP (instrumentos combinados para empréstimo e garantia) a Comissão estima que o custo médio anual a pagar pelo orçamento da UE seja, no máximo, de 0,5% a 0,7% da dotação.

Caixa 5**Custos elevados cobrados por um instrumento financeiro na Calábria**

Na Calábria, os custos de gestão cobrados por um fundo de garantia de microcrédito comunicados à Comissão correspondiam a 2,23% da dotação total, o que significa que se encontravam formalmente abaixo do limite regulamentar de 4%.

No entanto, as autoridades de gestão acordaram com os bancos locais uma estrutura de custos de gestão que previa que o FSE pagasse os juros relativos ao microcrédito em nome dos mutuários. Somando aos custos de gestão os pagamentos de juros de 5,6% dos empréstimos garantidos, os custos totais imputados ao PO são superiores a 7,8%. Além disso, os mesmos bancos privados que recebiam os pagamentos de juros recebiam simultaneamente juros relativos aos fundos depositados provenientes do FSE e que funcionavam como garantias.

Conclusões e recomendações

64

O Tribunal conclui que, no que se refere ao apoio financeiro do FSE a microempresários, existem insuficiências na programação e na conceção do apoio e que falta informação suficiente e fiável sobre o desempenho. Além disso, a Comissão e os Estados-Membros não dispõem de qualquer informação comparativa sobre os custos administrativos para cada Estado-Membro e para cada mecanismo de financiamento (ou seja, subvenções ou instrumentos financeiros, tais como empréstimos ou garantias).

65

Em termos gerais, o Tribunal considera que estas questões podem ter um impacto negativo na eficácia do apoio financeiro da UE destinado a dar resposta às necessidades dos microempresários.

Insuficiências na programação e na conceção do apoio financeiro da UE a microempresários

66

De um modo geral, os Estados-Membros não avaliaram de forma adequada as necessidades específicas dos microempresários ao conceber os PO do FSE. No período de programação de 2007-2013, não existia a obrigação regulamentar de dar resposta a necessidades específicas dos microempresários. Durante o período abrangido pela auditoria, as subvenções foram, de longe, o mecanismo de apoio do FSE mais utilizado para os microempresários.

67

O apoio financeiro concedido pela UE a microempresários no âmbito do FSE foi, de um modo geral, prestado sem qualquer análise fundamentada das necessidades. Em alguns dos instrumentos financeiros do FSE examinados, a falta de estratégias de investimento, a par de sistemas inadequados de gestão de riscos, resultaram em dotações sobredimensionadas dos fundos. O Tribunal constatou igualmente que metade dos instrumentos financeiros do FSE examinados não continha disposições em matéria de política de saída e de liquidação, apesar de tal estar previsto nos regulamentos aplicáveis nesta matéria.

68

O instrumento financeiro da Comissão, o IMEP, inclui disposições consideradas geralmente satisfatórias no que se refere aos sistemas de gestão de riscos. O IMEP conseguiu atrair algum financiamento privado adicional, o que não sucedeu com os instrumentos financeiros do FSE. No entanto, os montantes das dotações do orçamento da UE atribuídas ao IMEP (quando comparados com os instrumentos financeiros do FSE) foram, até ao momento, limitados.

Recomendação 1

Relativamente ao período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros devem proceder, de forma consistente, a avaliações das necessidades durante a conceção dos instrumentos de financiamento e a elaboração de programas operacionais que incluam apoio financeiro da UE a microempresários. Estas avaliações permitiriam igualmente atribuir o nível de financiamento adequado aos mecanismos de financiamento alternativos, ou seja, subvenções ou instrumentos financeiros (empréstimos ou garantias). A Comissão deve fornecer orientações nesta matéria.

Recomendação 2

A Comissão deve condicionar a utilização dos instrumentos financeiros do FSE pelos Estados-Membros não só ao cumprimento dos requisitos regulamentares mas também à existência de um sistema sólido de gestão de riscos, para evitar o sobredimensionamento dos fundos.

Falta de informações suficientes e fiáveis sobre o acompanhamento do desempenho

69

Os sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho do IMEP forneceram informações mais completas do que os do FSE, que foram considerados desadequados. Com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros, a Comissão não pode agregar dados coerentes, significativos e fiáveis (por exemplo, taxas de sobrevivência e de acesso dos microempresários) para acompanhar as realizações do apoio de microfinanciamento concedido pelo FSE a microempresários. O Tribunal considera que esta situação torna impossível formular uma conclusão geral sobre a eficácia do apoio do FSE a microempresários.

70

Com base na amostra examinada, as subvenções do FSE, os instrumentos financeiros do FSE e o IMEP prestaram apoio financeiro a microempresários. O acesso por parte dos microempresários que se encontravam anteriormente desempregados foi alcançado em cerca de metade dos projetos.

Recomendação 3

Para melhorar o acesso no futuro, a Comissão e os Estados-Membros devem conceber medidas de apoio financeiro do FSE a microempresários e definir critérios de elegibilidade visando desempregados e pessoas vulneráveis que se encontrem numa posição de desvantagem em termos de acesso ao mercado de crédito convencional.

Informação insuficiente sobre os custos de execução das subvenções do FSE e dos instrumentos financeiros

71

No que se refere aos PO do FSE examinados, as autoridades de gestão não dispunham de informações sobre os custos administrativos reais. A Comissão e os Estados-Membros não dispõem de qualquer informação comparativa sobre os custos administrativos por Estado-Membro ou por mecanismo de financiamento (ou seja, subvenções ou instrumentos financeiros, tais como empréstimos ou garantias). Esta situação impede-os de determinar a forma mais eficiente de prestar o apoio da UE a microempresários com a melhor relação custo-eficácia.

72

Relativamente aos instrumentos financeiros examinados, o Tribunal constatou diferentes estruturas de custos e variações nas taxas percentuais dos custos de gestão imputados ao orçamento da UE. A Comissão não tem uma perspetiva global da base de cálculo dos custos de execução dos instrumentos financeiros do FSE, não podendo, por conseguinte, avaliar se as diferenças de custo entre os instrumentos se justificam.

Conclusões e recomendações

Recomendação 4

Durante o período de programação de 2014-2020, a Comissão deve realizar uma análise comparativa dos custos de execução das subvenções do FSE, dos instrumentos financeiros do FSE e dos instrumentos financeiros do EaSI, tendo em vista a definição dos seus níveis efetivos. Esta avaliação deve permitir a identificação de «boas práticas» sobre a forma como as subvenções, os empréstimos e as garantias de montante reduzido podem ser desembolsadas a um custo razoável.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Henri GRETHEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de junho de 2015.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Síntese

VI a)

A Comissão aceita a recomendação.

No que se refere ao período de programação 2014-2020, o quadro regulamentar garantirá que cada um dos instrumentos financeiros tenha por base uma avaliação *ex ante* que tenha identificado falhas de mercado ou situações subótimas de investimento, bem como necessidades de investimento. Os requisitos da avaliação *ex ante* estão igualmente previstos para a continuação dos instrumentos financeiros criados no anterior período de programação.

Ao aprovar os programas operacionais, a Comissão garantiu o alinhamento pelas prioridades estratégicas, a identificação/cumprimento das condições *ex ante* e a avaliação da justificação da modalidade de apoio proposta.

A Comissão compromete-se igualmente a dar parecer sobre a avaliação *ex ante* e a fornecer orientações para a execução dos instrumentos financeiros.

Já forneceu orientações e a metodologia prática para a elaboração da avaliação *ex ante* obrigatória para o novo período de programação.

VI b)

A Comissão aceita esta recomendação, que foi tida em conta no âmbito do novo quadro regulamentar FSE, que exige avaliações *ex ante* para os instrumentos financeiros.

VI c)

A Comissão aceita esta recomendação.

O novo quadro regulamentar permitirá a identificação dos principais grupos-alvo do instrumento de microfinanciamento para cada mercado em causa, devendo ser realizada através de avaliações *ex ante*.

VI d)

A Comissão não aceita esta recomendação.

Por um lado, a Comissão considera que a análise exigirá o isolamento dos custos de gestão de uma subvenção ou de um instrumento financeiro suportados pela autoridade de gestão. Além disso, a comparação de custos e honorários entre as subvenções e os instrumentos financeiros do FSE e entre o FSE e os instrumentos financeiros do IMEP seria difícil (por exemplo, os custos dos instrumentos financeiros do FSE incluem as comissões bancárias, mas não os custos para as autoridades de gestão e os organismos intermédios); também a estrutura de custos dos instrumentos financeiros IMEP é diferente da do FSE, uma vez que as autoridades de gestão não intervêm).

Por outro lado, a análise pode não atingir o objetivo de definir boas práticas para o novo período de programação, uma vez que o quadro regulamentar prevê novas regras para os custos e as taxas de gestão que são baseadas no desempenho e incluem limiares (ver Regulamento Delegado n.º 480/2014).

Introdução

09

Durante o período de programação 2007-2013, não era obrigatória a comunicação de informações pelas autoridades de gestão à Comissão a nível do projeto sobre o grupo-alvo dos microempresários.

Observações

Resposta comum aos pontos 21 e 22

Para os instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada, o Regulamento n.º 1303/2013 que estabelece disposições comuns (RDC) introduz no período de programação 2014-2020 a obrigatoriedade da avaliação *ex ante* que deve abranger, nomeadamente, a justificação da modalidade de apoio proposta.

Resposta comum aos pontos 24 e 25

No quadro da gestão partilhada e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, é da responsabilidade das autoridades nacionais assegurar que as diferentes operações são executadas de acordo com as disposições jurídicas aplicáveis.

A Comissão reconhece o facto de a estratégia de investimento não ter sido desenvolvida para a criação de três dos seis instrumentos financeiros.

Esta questão, surgida no período de programação 2007-2013, decorre provavelmente da falta de certeza do Regulamento Geral n.º 1828/2006, que foi alterado várias vezes em 2010 e 2011 no que diz respeito a instrumentos financeiros.

26

Durante o período de programação 2007-2013, este requisito resultou da referida nota COCOF. Ultrapassa a competência das autoridades de gestão e é da responsabilidade do gestor do fundo, em conformidade com os princípios da boa gestão financeira.

Para o período de programação 2014-2020, estes requisitos são claramente previstos no artigo 37.º, n.º 2, do RDC, que determina a obrigação de realizar uma avaliação *ex ante*.

27

Ver resposta comum aos pontos 21 e 22.

No âmbito do período de programação 2014-2020, realizar uma avaliação *ex ante* é um pré-requisito e as regras de pagamento preveem a certificação do pagamento faseada. Tal contribuirá para otimizar a dimensão dos instrumentos financeiros.

Caixa 3

No que diz respeito à Campânia, tal como identificado pelo Tribunal, o sobredimensionamento deveu-se à utilização excessiva de um instrumento em detrimento dos outros, que permaneceram subutilizados. O subsequente convite à apresentação de propostas foi alterado a fim de ter em conta esta questão. No final de maio de 2015, o pagamento aos microempresários tinha atingido 37,4% da dotação total do fundo.

33

A Comissão considera que ainda é demasiado cedo para avaliar a carteira em risco, uma vez que a carteira IMEP é recente e o primeiro ciclo de reembolsos ainda não foi concluído.

Resposta comum aos pontos 35 e 36

O efeito de alavanca não constituía um requisito legal para o período de programação 2007-2013. No entanto, foi incluído no quadro jurídico do período 2014-2020¹.

No entanto, mesmo sem alavancar fundos privados adicionais, os instrumentos financeiros financiados pelo FSE podem ter um efeito multiplicador graças à sua natureza renovável.

¹ Trigésimo quarto considerando, o artigo 37.º, n.º 2, alínea c), e o artigo 46.º, n.º 2, alínea h), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

37

No que diz respeito ao efeito de alavanca visado, a Comissão pretende salientar que o facto de algumas das operações não atingirem o efeito de alavanca esperado não constitui uma questão de desempenho, mas trata-se de uma realidade comercial aceitável para o mercado imaturo da microfinança e para o instrumento, que tenta chegar não só aos intermediários com melhores resultados, mas também aos que se estabeleceram recentemente, bem como aos grupos vulneráveis visados. A fim de maximizar a utilização do orçamento da UE disponível, nos acordos de garantia que não atingem o efeito de alavanca pretendido, o FEI adapta em conformidade os respetivos montantes máximos e reutiliza os montantes máximos desbloqueados para novas operações. Além disso, os intermediários são obrigados a pagar honorários por não atingirem os volumes de carteira acordados.

Resposta comum aos pontos 41 a 44

O acompanhamento do FSE como tal é feito a nível dos eixos prioritários e não a nível do projeto. Os indicadores de realizações e de resultados foram elaborados a nível do eixo prioritário, em conformidade com os seus objetivos. Serão introduzidas melhorias o período de programação 2014-2020, uma vez que os indicadores de realizações e de resultados são estabelecidos ao nível da prioridade de investimento, refletindo os objetivos específicos dessa prioridade de investimento.

No que diz respeito à apresentação de relatórios sobre taxa de sobrevivência, uma vez que não constitui um requisito do regulamento, não se pode esperar que tal aconteça.

Além disso, a Comissão não considera a taxa de sobrevivência, em si mesma, um critério pertinente para avaliar o êxito do instrumento de microfinanciamento. Por exemplo, se uma pessoa desempregada procurou criar a sua própria empresa e, em seguida, foi à falência, adquiriu mesmo assim uma experiência profissional e competências de gestão, graças às quais a pessoa poderá mais tarde encontrar emprego. O resultado da intervenção deve, por conseguinte, ser considerado positivo.

A taxa de sobrevivência de microempresários objeto de apoio poderia, por exemplo, ser complementada com uma avaliação da situação no mercado de trabalho do destinatário final algum tempo após a conclusão da ação.

45

De acordo com as regras do Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress», os dados sobre a anterior situação laboral foram recolhidos em relação a pessoas singulares, mas não a microempresas. Esta questão foi tida em conta na conceção dos instrumentos financeiros do EaSI.

Resposta comum aos pontos 52 a 54

A Comissão observa que os instrumentos de microfinanciamento objeto de auditoria se destinam a realizar os objetivos das partes dos programas operacionais do FSE e do Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress», no âmbito dos quais são aplicados, que podem ir além da integração dos desempregados.

Em conformidade com a decisão IMEP, os grupos-alvo são definidos como indivíduos, em especial de grupos vulneráveis, e microempresas.

Ao cooperar com as instituições de microfinanciamento não bancárias, sempre que existentes no respetivo mercado, é garantida uma boa participação dos micromutuários que se encontram em posição de desvantagem em relação ao mercado de crédito convencional. O modelo empresarial das instituições de microfinanciamento não bancárias baseia-se na situação existente, em que as pessoas vulneráveis estão em posição de desvantagem no que se refere ao acesso ao mercado de crédito convencional, porque são consideradas pelos bancos tradicionais como mais onerosas e/ou com um grau de risco mais elevado.

58

A Comissão considera que seria desproporcionadamente oneroso fornecer estas informações em comparação com os resultados esperados. Em especial, seria necessário isolar os custos de gestão de uma subvenção ou de um instrumento financeiro suportados pela autoridade de gestão. Além disso, a comparação de custos e honorários entre subvenções e instrumentos financeiros do FSE seria difícil (por exemplo, os custos dos instrumentos financeiros do FSE incluem as comissões bancárias, mas não os custos para as autoridades de gestão e os organismos intermédios).

59

As despesas de gestão de ações de microcrédito são, por definição, mais elevadas do que para a concessão normal de empréstimos devido à população-alvo específica, ao reduzido montante e ao elevado número de empréstimos concedidos pelas instituições de microfinanciamento.

62

No quadro da gestão partilhada e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, é da responsabilidade das autoridades nacionais assegurar que as diferentes operações são executadas de acordo com as disposições jurídicas aplicáveis.

Desde 2011, existe a obrigação de os Estados-Membros fornecerem dados no quadro do relatório anual de execução sobre os custos e honorários de gestão relacionados com a aplicação de instrumentos financeiros.

Estes dados estão disponíveis para as instituições e o público no «Resumo das informações sobre os progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos de engenharia financeira prestadas pelas autoridades de gestão», que é publicado anualmente em dezembro.

É igualmente de salientar que o gestor do fundo é identificado através de um procedimento de contratos públicos, enquanto o nível dos custos e honorários de gestão é fixado pelo mercado.

No que diz respeito ao cálculo dos custos, tal como sucedeu relativamente ao período de programação 2007-2013, o quadro jurídico de 2014-2020 inclui uma limitação dos custos e dos honorários de gestão. Além disso, uma componente de desempenho é agora um elemento obrigatório dos referidos honorários².

A Comissão estabeleceu no Regulamento Delegado n.º 480/2014 os critérios para determinar os custos e as taxas dos instrumentos financeiros com base no desempenho e fixou os limites para os custos e os honorários de gestão com base nas boas práticas de mercado.

² Ver artigo 42.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Conclusões e recomendações

Resposta comum aos pontos 64 e 65

A Comissão considera que seria desproporcionadamente oneroso recolher estas informações. Além disso, a comparação de custos e honorários entre as subvenções e os instrumentos financeiros do FSE e entre os Estados-Membros seria difícil.

Além disso, os custos administrativos, enquanto tal, não devem ser o principal critério para escolher o mecanismo de financiamento mais adequado.

67

Ver respostas da Comissão aos pontos 21, 22 e 27.

68

O IMEP (Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress») é uma iniciativa piloto desde 2010. Foram afetados recursos orçamentais suplementares ao programa que lhe sucedeu no âmbito do programa EaSI.

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação.

No que se refere ao período de programação 2014-2020, o quadro regulamentar garantirá que cada um dos instrumentos financeiros tem por base uma avaliação *ex ante* que tenha identificado falhas de mercado ou situações subótimas de investimento, bem como necessidades de investimento. Os requisitos da avaliação *ex ante* estão igualmente previstos para a continuação dos instrumentos financeiros criados no anterior período de programação.

Ao aprovar os programas operacionais, a Comissão garantiu o alinhamento pelas prioridades estratégicas, a identificação/cumprimento das condições *ex ante* e a avaliação da justificação da modalidade de apoio proposta.

A Comissão compromete-se igualmente a dar parecer sobre a avaliação *ex ante* e a fornecer orientações para a execução dos instrumentos financeiros.

Já forneceu orientações e a metodologia prática para a elaboração da avaliação *ex ante* obrigatória para o novo período de programação.

Recomendação 2

A Comissão aceita esta recomendação, que foi tida em conta no âmbito do novo quadro regulamentar do FSE, que exige avaliações *ex ante* para os instrumentos financeiros.

69

O IMEP não parece afetado por informações de controlo insuficientes e pouco fiáveis para acompanhar o desempenho.

Para o período de programação 2014-2020, a Comissão verifica que, para além da taxa de sobrevivência, indicadores específicos do FSE como o número de microempresas apoiadas e a situação laboral dos participantes após a entrada e saída, contribuem igualmente para avaliar a eficácia do apoio do FSE aos microempresários.

Recomendação 3

A Comissão aceita esta recomendação.

O novo quadro regulamentar permitirá a identificação dos principais grupos-alvo do instrumento de microfinanciamento para cada mercado em causa, devendo ser realizada através de avaliações *ex ante*.

Resposta comum aos pontos 71 e 72

Relativamente aos instrumentos financeiros FSE, desde 2011 que existe a obrigação de os Estados-Membros facultarem dados no quadro do relatório anual de execução sobre os custos e honorários de gestão relacionados com a aplicação de instrumentos financeiros.

Para o período de programação 2014-2020, a Comissão estabeleceu no Regulamento Delegado n.º 480/2014 os critérios para determinar os custos e as taxas dos instrumentos financeiros com base no desempenho e fixou os limiares para os custos e as taxas de gestão com base nas boas práticas de mercado.

Recomendação 4

A Comissão não aceita esta recomendação.

Por um lado, a Comissão considera que a análise exigirá o isolamento dos custos de gestão de uma subvenção ou de um instrumento financeiro suportados pela autoridade de gestão. Além disso, a comparação de custos e honorários entre as subvenções e os instrumentos financeiros do FSE e entre o FSE e os instrumentos financeiros do IMEP seria difícil (por exemplo, os custos dos instrumentos financeiros do FSE incluem as comissões bancárias, mas não os custos para as autoridades de gestão e os organismos intermédios); também a estrutura de custos dos instrumentos financeiros IMEP é diferente da do FSE, uma vez que as autoridades de gestão não intervêm).

Por outro lado, a análise pode não atingir o objetivo de definir boas práticas para o novo período de programação, uma vez que o quadro regulamentar prevê novas regras para os custos e as taxas de gestão que são baseadas no desempenho e incluem limiares (ver Regulamento Delegado n.º 480/2014).

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, cabines telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

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

Os microempresários em toda a UE confrontam-se atualmente com problemas no acesso ao mercado de crédito convencional. Tendo em vista melhorar esta situação, a UE presta apoio financeiro através de subvenções e instrumentos financeiros.

No presente relatório, o Tribunal examinou se a programação e a conceção do apoio financeiro da UE davam resposta às necessidades reais dos microempresários e se estavam em vigor sistemas sólidos de informação sobre o desempenho. O Tribunal examinou igualmente se existia informação disponível suficiente sobre os custos de execução dos diferentes mecanismos de financiamento da UE para apoio a microempresários.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações