

Relatório Especial

Instrumentos de garantia de empréstimos financiados pela UE: resultados positivos, mas é necessária uma melhor orientação do apoio para os beneficiários e coordenação com os programas nacionais

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



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas de gestão relacionados com domínios orçamentais 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.

O presente relatório foi elaborado pela Câmara de Auditoria IV – presidida pelo Membro do TCE Baudilio Tomé Muguruza - competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Neven Mates. Na elaboração do relatório, contou com a colaboração de Georgios Karakatsanis, chefe do gabinete croata; Marko Mrkalj, assessor de gabinete; Marion Colonerus, responsável principal e Josef Jindra, responsável de tarefa. A equipa de auditoria foi composta por Jiri Benes, Christian Detry, Andras Augustin Feher, Ezio Guglielmi e Martin Puc.



Da esquerda para a direita: Georgios Karakatsanis, Josef Jindra, Ezio Guglielmi, Neven Mates, Martin Puc e Christian Detry.

ÍNDICE

	Pontos
Glossário	
Síntese	I-XI
Introdução	1 - 19
Método da auditoria	20 - 23
Observações	24 - 105
A criação dos instrumentos de garantia foi afetada por insuficiências	24 - 50
A dimensão dos instrumentos não se baseou numa avaliação exaustiva e atualizada das necessidades do mercado	27 - 35
O nível dos custos e taxas não foi suficientemente fundamentado	36 - 47
Início rápido da fase de execução	48 - 50
Os instrumentos de garantia de empréstimos não incidiram suficientemente sobre as empresas com dificuldades em obter empréstimos	51 - 77
Insuficiências na orientação para as empresas viáveis sem acesso ao financiamento	55 - 60
Embora tenha sido bem-sucedida com uma medida mais orientada para as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento", a Comissão ainda não explorou algumas outras medidas possíveis, em especial para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME	61 - 69
A absorção dos instrumentos foi lenta nos Estados-Membros em dificuldades financeiras	70 - 77
Objetivos parcialmente alcançados	78 - 95
Os antecessores do Mecanismo de Garantia de Empréstimo contribuíram para o crescimento das empresas	79 - 87
O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não incidiu suficientemente na investigação e inovação com um elevado potencial de excelência	88 - 95
O sistema de avaliação da Comissão forneceu poucas provas da eficácia dos instrumentos	96 - 105

As avaliações anteriores não conseguiram apresentar provas sólidas da eficácia dos instrumentos	97 - 99
A recolha de dados para apoiar as futuras avaliações melhorou, mas subsistem insuficiências	100 - 105
Conclusões e recomendações	106 - 115

Anexo I — Peso respetivo dos instrumentos de garantia

Anexo II — Percentagem de empréstimos às PME garantidos por instrumentos financiados pela UE do total de empréstimos às PME

Anexo III — Metodologia aplicada no estudo econométrico

Anexo IV - Critérios de elegibilidade em matéria de inovação

Resposta da Comissão

GLOSSÁRIO

A Comissão tem de realizar uma **avaliação ex ante** para os instrumentos financeiros que tenha em conta, entre outros aspetos, as necessidades a satisfazer, a proporcionalidade da intervenção no que diz respeito à dimensão do défice de financiamento identificado, o valor acrescentado da participação da União e as sinergias com outros instrumentos financeiros novos e existentes. Estes aspetos poderão ser igualmente incluídos nas **avaliações de impacto** que a Comissão realiza nas iniciativas que se prevê poderem ter impactos importantes a nível económico, social ou ambiental.

Uma **inovação**, segundo a definição do Eurostat, corresponde à realização de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado, de um novo método de comercialização ou de um novo método organizacional nas práticas empresariais, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. O requisito mínimo de uma inovação é que o produto, processo, método de comercialização ou método organizacional seja novo (ou significativamente melhorado) para a empresa.

O objetivo do "**instrumento financeiro de partilha de riscos financiado**" (no período de 2007-2013) era prestar financiamento a um intermediário financeiro para apoiar a concessão de novos empréstimos e partilhar o respetivo risco.

A **notação de risco** de um mutuário é a notação atribuída pelo mutuante após ter avaliado a capacidade de endividamento do mutuário.

A **política de coesão** para o período de programação de 2007-2013 abrangeu o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu (ou seja, os dois "Fundos Estruturais") e o Fundo de Coesão. O seu objetivo é reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais, melhorando o emprego e as oportunidades de emprego. No período de programação de 2014-2020, a coordenação entre a política de coesão e as outras políticas que contribuem para o desenvolvimento regional, nomeadamente o desenvolvimento rural e a política marítima e das pescas, foi melhorada através do estabelecimento de disposições comuns para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

O **quadro financeiro plurianual** da UE estipula os montantes máximos anuais que a UE pode despende em vários domínios políticos durante um período de, pelo menos, cinco anos.

Não se trata do orçamento da UE, mas proporciona um quadro para a programação financeira e a disciplina orçamental.

A **titularização** é um processo através do qual um mutuante agrupa e reorganiza ativos (neste caso, uma carteira de empréstimos), para os organizar em diferentes categorias de risco e comercializar estes novos instrumentos (ou seja, os títulos).

SÍNTESE

Sobre as garantias de empréstimos para as pequenas e médias empresas

I. Durante quase 20 anos, a UE ajudou as pequenas e médias empresas europeias a terem acesso ao financiamento da dívida fornecendo garantias de empréstimos. As garantias são fornecidas a intermediários financeiros, que devem aumentar a concessão de empréstimos a empresas viáveis que, de outra forma, teriam dificuldades em obter empréstimos. Para ajudar essas empresas, a UE disponibiliza fundos para dois instrumentos de garantia geridos de forma centralizada e, no âmbito da política de coesão, cofinancia instrumentos semelhantes criados pelas autoridades nacionais ou regionais. Além disso, os Estados-Membros dispõem dos seus próprios instrumentos de garantia financiados a nível nacional ou regional.

A forma como o Tribunal realizou a auditoria

II. O Tribunal concentrou-se nos dois instrumentos geridos de forma centralizada atualmente em funcionamento: o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, destinado às empresas orientadas para a investigação e a inovação, e o Mecanismo de Garantia de Empréstimo. Durante o período de 2014-2020, o orçamento da UE deverá fornecer 1,78 mil milhões de euros (e até 3,13 mil milhões de euros, quando for incluído o financiamento complementar do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos) para cobrir perdas potenciais em empréstimos e os custos de funcionamento destes instrumentos que tenha delegado no Fundo Europeu de Investimento.

III. O Tribunal analisou se as garantias de empréstimos da UE apoiaram o crescimento e a inovação das pequenas empresas, permitindo-lhes o acesso a financiamento.

IV. Os auditores do Tribunal visitaram intermediários financeiros do Mecanismo de Garantia de Empréstimo (na República Checa, na Roménia e no Reino Unido) e do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (na Alemanha e na Suécia), bem como bancos comerciais e organismos governamentais na Grécia. Além disso, efetuaram uma análise de uma amostra aleatória de 50 empréstimos abrangidos pelos dois instrumentos e realizaram

entrevistas telefónicas com uma amostra de 46 empresas beneficiárias do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

O que o Tribunal constatou

V. Em comparação com o passado, os instrumentos de garantia iniciaram as operações rapidamente. Embora os fundos da UE disponíveis tenham aumentado substancialmente, a avaliação das necessidades do mercado que foi efetuada não abrangeu todos os instrumentos nem mostrou a forma como devem responder a essas necessidades e, até ao momento, a Comissão apresentou poucas provas da eficácia dos anteriores instrumentos de garantia de empréstimos. Embora as disposições de avaliação para os atuais instrumentos tenham melhorado, persistem várias insuficiências, tais como a inexistência de dados para avaliar o efeito em atividades de inovação e o âmbito limitado para controlar os regimes através da investigação académica. A Comissão também tinha poucos elementos comprovativos quando iniciou o processo de negociação das taxas com o Fundo Europeu de Investimento.

VI. O principal objetivo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo e dos seus antecessores tem sido promover o crescimento. Existem indícios económicos de que as garantias de empréstimos conseguiram alcançar os objetivos para os quais foram concebidas. Ajudaram as empresas beneficiárias a crescer mais em termos de ativos totais, vendas, número de trabalhadores e produtividade. Os efeitos foram mais elevados para as empresas que, potencialmente, teriam dificuldade em obter um empréstimo sem a garantia. Esta situação tem implicações importantes para a seleção dos beneficiários ao abrigo dos regimes.

VII. Contudo, tanto para os instrumentos atuais como para os anteriores, o Tribunal constatou que uma parte significativa das empresas beneficiárias constantes da amostra não teriam dificuldade em obter acesso ao financiamento e, por conseguinte, não necessitavam de um empréstimo garantido. A concessão de empréstimos a empresas que tinham acesso a financiamento foi especialmente acentuada em intermediários financeiros privados no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME. As empresas que têm acesso ao financiamento também beneficiam da garantia, por exemplo, sob a forma de taxas de juro

mais baixas. Mas a redução das taxas de juro é limitada e tem custos. Além disso, ao apoiar empresas com acesso a empréstimos comerciais, os instrumentos da UE correm o risco de competir com o setor privado.

VIII. O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME deve concentrar-se nas empresas que realizam atividades de investigação e de inovação com um elevado potencial de excelência. No entanto, dois terços das empresas constantes da amostra do Tribunal apenas desenvolviam produtos ou processos normalizados ou não efetuavam qualquer tipo de inovação. Mais uma vez, o Tribunal observou um forte contraste entre os intermediários públicos e privados: os públicos são muito melhores a centrar-se nas empresas de setores de utilização intensiva do conhecimento, ou seja, as mais suscetíveis de inovar. Trata-se de um domínio em que a Europa está atrasada.

O que o Tribunal recomenda

IX. O Tribunal formula várias recomendações com vista a melhorar a orientação dos instrumentos para as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento". No caso do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, estas empresas devem ser mais inovadoras.

X. Uma vez que existem vários instrumentos de garantia financiados pela UE e que a sua dimensão aumentou, o Tribunal recomenda que a Comissão elabore uma avaliação da eficácia dos atuais instrumentos de garantia e dos anteriores, bem como uma avaliação *ex ante* dos possíveis instrumentos sucessores, incluindo uma análise exaustiva e aprofundada das necessidades do mercado e da relação custo-eficácia. A avaliação também deve identificar a forma como os instrumentos geridos de forma centralizada podem dar a melhor resposta às necessidades do mercado, assegurando a coordenação com os instrumentos financiados a nível nacional e regional cofinanciados pelos Fundos Estruturais da UE, bem como com instrumentos semelhantes financiados exclusivamente pelas autoridades nacionais ou regionais.

XI. O Tribunal recomenda igualmente que a Comissão melhore o seu sistema de avaliação.

INTRODUÇÃO

Instrumentos para melhorar o acesso das pequenas empresas ao financiamento

1. As pequenas e médias empresas¹ (PME, a seguir designadas também por "pequenas empresas") são muitas vezes aclamadas como um importante motor de crescimento, inovação e competitividade da Europa, bem como um fator essencial de integração social. Existe, no entanto, a opinião de que os bancos e os mercados financeiros não satisfazem devidamente as necessidades financeiras das pequenas empresas, limitando assim o respetivo investimento e crescimento. A principal justificação para as garantias de empréstimos é fazer face a esta situação, induzindo os mutuantes a oferecer maiores níveis de crédito em condições mais favoráveis. Ao fornecer uma garantia, um terceiro compromete-se a pagar a totalidade ou parte da dívida de um mutuário se este último não a puder pagar.

2. A Comissão Europeia considera que os instrumentos financeiros, constituídos principalmente por empréstimos e garantias, representam "uma forma inteligente de financiar a economia real e promover o crescimento e o emprego"². Os instrumentos financeiros são portanto utilizados em diferentes partes do orçamento da UE:

- a) os instrumentos financeiros geridos de forma centralizada são financiados a partir de vários domínios orçamentais, como a investigação; empresas e indústria; educação e cultura. A Comissão está diretamente envolvida na conceção e no desenvolvimento destes instrumentos, na sua estratégia de investimento e na respetiva contribuição da UE. A decisão de criação destes instrumentos é tomada pela autoridade orçamental (Parlamento Europeu e Conselho), com base numa proposta da Comissão;

¹ Definidas como empresas com menos de 250 empregados e um volume de negócios anual não superior a 50 milhões de euros ou um balanço cujo total não exceda 43 milhões de euros.

² COM(2014) 686 final, de 30 de outubro de 2014, "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo aos instrumentos financeiros apoiados pelo orçamento geral, em conformidade com o artigo 140º, nº 8, do Regulamento Financeiro, até 31 de dezembro de 2013".

b) os instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada³, utilizados no domínio da política de coesão, são financiados principalmente no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e, em menor grau, do Fundo Social Europeu (sendo os dois referidos em seguida como "Fundos Estruturais"), do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu das Pescas. No período de programação de 2014-2020, os instrumentos financeiros podem também ser financiados ao abrigo do Fundo de Coesão. Cada instrumento tem de ser executado no âmbito de um programa operacional gerido por uma autoridade de gestão, que é responsável pela conceção do instrumento financeiro e pela decisão sobre a sua dimensão financeira.

3. No período de 2014-2020, os dois principais instrumentos geridos de forma centralizada que a Comissão utiliza para apoiar o acesso ao financiamento da dívida das pequenas empresas europeias são os seguintes:

- a) o Mecanismo de Garantia de Empréstimo no âmbito do Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas⁴;
- b) o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME no âmbito do programa Horizonte 2020⁵.

4. Os dois instrumentos diferem em termos de objetivos de política. O Mecanismo de Garantia de Empréstimo destina-se a apoiar as pequenas empresas que se deparam com dificuldades em aceder ao financiamento da dívida devido a uma perceção de elevado risco ou à falta de suficientes garantias disponíveis⁶. O Mecanismo de Garantia InnovFin para as

³ A Comissão age em cooperação com os Estados-Membros.

⁴ Regulamento (UE) nº 1287/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria um Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME) (2014-2020) e que revoga a Decisão nº 1639/2006/CE (JO L 347 de 20.12.2013).

⁵ Regulamento (UE) nº 1291/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) e que revoga a Decisão nº 1982/2006/CE (JO L 347 de 20.12.2013).

⁶ Os ativos dados em garantia por um mutuário para garantir um empréstimo. O mutuante pode apreender os ativos se o mutuário incorrer em incumprimento.

PME tem por objetivo apoiar as empresas orientadas para a inovação e/ou a investigação e desenvolvimento, embora com menos de 500 trabalhadores.

5. Os dois instrumentos foram antecidos por:

- a) o Mecanismo de Garantia às PME aplicado no período de 1998-2013⁷, cujos objetivo e conceção financeira eram semelhantes aos do Mecanismo de Garantia de Empréstimo;
- b) o instrumento de partilha de riscos⁸ lançado como projeto-piloto em 2012, que era semelhante ao Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

Estrutura operacional

6. A Comissão Europeia tem a responsabilidade global por estes instrumentos de garantia geridos de forma centralizada, incluindo a apresentação da proposta de programa, dos programas de trabalho anuais e dos relatórios sobre a execução e a avaliação. No entanto, a execução é confiada ao Fundo Europeu de Investimento (FEI) por uma remuneração acordada, tal como estipulado no acordo de delegação.

7. O FEI seleciona os intermediários financeiros (como bancos comerciais, instituições de fomento nacionais ou sociedades de garantia mútua) com quem celebra acordos de garantia, em seu próprio nome. Os intermediários emprestam diretamente às empresas ou emitem garantias a outros intermediários financeiros que concedem empréstimos a empresas. Quando uma empresa incorre em incumprimento de um empréstimo, o FEI reembolsa uma parte das perdas ao intermediário, como definido no acordo de garantia.

8. O FEI mantém a lista de empréstimos que os intermediários optaram por incluir na garantia e acompanha o cumprimento dos acordos de garantia por parte dos intermediários.

⁷ Primeiro no âmbito da "Iniciativa a favor do crescimento e do emprego" (1998-2000), depois ao abrigo do "Programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as PME" (2001-2006) e em seguida no âmbito do "Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação" (2007-2013).

⁸ No âmbito do "Sétimo Programa-Quadro da UE em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico".

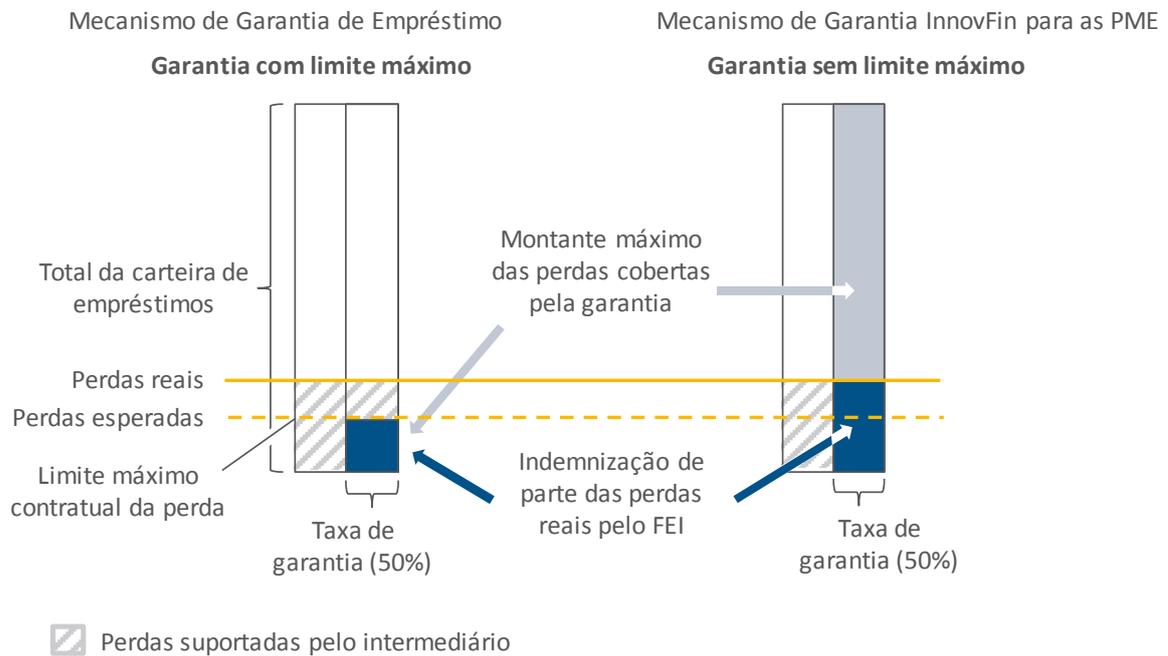
Comunica também periodicamente à Comissão sobre os progressos realizados na execução dos instrumentos.

Disposições financeiras

9. O FEI garante parcialmente os empréstimos que os intermediários concedem às pequenas empresas (a carteira de empréstimos). O objetivo consiste em incentivar os intermediários financeiros a alargar a concessão de empréstimos às pequenas empresas. Os acordos de garantia entre o FEI e os intermediários, por conseguinte, estipulam que estes têm de aumentar a sua concessão de empréstimos acima de um limiar predefinido. O limiar é fixado ao nível que o intermediário teria obtido sem o acordo de garantia ou a zero, nos casos em que não tenha concedido empréstimos deste tipo no passado. No âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não existe um limiar aplicável.

10. Os dois instrumentos diferem na cobertura dos riscos de crédito. Em ambos os casos, o FEI compensa os intermediários financeiros até um máximo de metade das perdas em que incorram nos empréstimos individuais constantes das suas carteiras (ou seja, uma taxa de garantia de 50%, no máximo). No entanto, no âmbito do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, o montante total da compensação está contratualmente limitado (para acordos de garantia assinados até 31 de dezembro de 2016, o limite máximo varia entre 4% e 20% do montante da carteira de empréstimos garantido). A perda acima do limite máximo é suportada integralmente pelo intermediário. Por outras palavras, para cada empréstimo em incumprimento, o FEI reembolsa a perda à taxa de garantia até o montante máximo ser atingido. Por sua vez, este é reembolsado pela Comissão (referido como a contribuição da UE). O limite máximo estabelecido para cada intermediário reduz o risco para o orçamento da UE. Em contrapartida, no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, não existe um limite máximo desse tipo e o FEI tem a obrigação de cobrir todas as perdas à taxa de garantia contratada, em geral, perto de 50% (ver **figura 1**).

Figura 1 — Cobertura do risco de crédito ao abrigo dos dois instrumentos



Nota: A figura ilustra uma situação em que as perdas reais são superiores às esperadas.

Fonte: TCE.

11. Para limitar o montante das perdas a cobrir pela garantia no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, os intermediários têm de se comprometer a manter um nível mínimo de qualidade dos empréstimos nas suas carteiras. Este nível é definido em termos de i) uma notação de risco mínima dos mutuários e ii) outras características da carteira. Além disso, enquanto as garantias parciais ao abrigo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo são fornecidas gratuitamente, ao abrigo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é cobrada uma taxa de garantia ao intermediário de 0,5% ou de 0,8% por ano (em função da dimensão do mutuário) sobre o montante garantido não reembolsado.

12. Uma vez que não existe um limite máximo no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, a Comissão e o FEI acordaram em partilhar os riscos associados, tendo este último direito a uma taxa de risco acordada.

Fundos da UE envolvidos

13. Os recursos da UE colocados à disposição dos instrumentos de garantia de empréstimos geridos de forma centralizada destinados às pequenas empresas aumentaram ao longo do tempo, como mostra o **quadro 1**.

Quadro 1 — Dados financeiros relativos aos instrumentos geridos de forma centralizada (em mil milhões de euros)

Instrumento e período	Contribuição da UE (ver ponto 10)	Montantes garantidos	Soma das carteiras de empréstimo dos intermediários coberta pela garantia (montante máximo da carteira) (ver ponto 9)
Instrumentos anteriores			
Mecanismo de Garantia às PME 1998-2000	0,14	2,40	6,17
Mecanismo de Garantia às PME 2001-2006	0,27	4,68	10,22
Mecanismo de Garantia às PME 2007-2013	0,64	7,34	14,40
Instrumento de partilha de riscos 2012-2013	0,27	1,13	3,18
Instrumentos atuais ⁽¹⁾			
Mecanismo de Garantia de Empréstimo 2014-2020		6,71	13,67
• Situação em 31.12.2016			(previsão de empréstimos concedidos a empresas: 18,90 ⁽²⁾)
• Situação esperada depois de a contribuição da UE ser plenamente utilizada	0,72	7,31	14,89
			(previsão de empréstimos concedidos a empresas: 20,59)
Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME 2014-2020		4,08	8,65
• Situação em 31.12.2016			(= previsão de empréstimos concedidos a empresas)
• Situação esperada depois de a contribuição da UE ser plenamente utilizada	1,06	4,76	9,53
			(= previsão de empréstimos concedidos a empresas)
Total dos instrumentos atuais		10,79	22,32
• Situação em 31.12.2016			(previsão de empréstimos concedidos a empresas: 27,55)
• Situação esperada depois de a contribuição da UE ser plenamente utilizada	1,78	12,07	24,42
			(previsão de empréstimos concedidos a empresas: 30,12)

(1) Para os instrumentos anteriores, a data até à qual podiam ser assinados os acordos de garantia já terminou. Para os instrumentos atuais, podem ser assinados acordos de garantia até 30 de junho de 2021 no âmbito do Mecanismo de Garantia de Empréstimo e 30 de junho de 2022 ao abrigo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME. Por conseguinte, no caso da situação em 31.12.2016, os montantes garantidos e a carteira de empréstimos dizem respeito aos acordos de garantia assinados até essa data.

(2) A previsão de empréstimos concedidos a empresas é superior ao montante máximo da carteira, uma vez que a garantia da UE é igualmente concedida a instituições de garantia que, também elas, garantem de novo parte dos empréstimos concedidos pelos intermediários financeiros.

Fonte: TCE com base em: Informações da Comissão relativas aos instrumentos até 2006, orçamento da UE para o montante da contribuição da UE para os instrumentos a partir de 2007, relatórios do FEI sobre a situação em 31.12.2016 e cálculos da Comissão relativos à situação esperada depois de a contribuição da UE ser plenamente utilizada.

14. Durante o período de 2014-2020, espera-se assim que o orçamento da UE disponibilize 1,78 mil milhões de euros para cobrir perdas futuras sobre a carteira garantida e os custos de gestão dos instrumentos. Em 31 de dezembro de 2016, a média das perdas esperadas em relação aos acordos de garantia já assinados era de 9%⁹ (ou 0,98 mil milhões de euros). Este valor era mais elevado do que ao abrigo do antecessor Mecanismo de Garantia às PME (a taxa média das perdas esperadas foi de 5,4% para o período de 1998-2000, de 5,1% para o período de 2001-2006 e de 6,8% para o período de 2007-2013).

15. Ao abrigo do Mecanismo de Garantia às PME para o período de 1998-2000, 52% dos intermediários financeiros sofreram perdas correspondentes a 90% ou mais das perdas esperadas sobre a sua carteira. No âmbito do Mecanismo para o período de 2001-2006, foi o caso de 53% dos intermediários financeiros. É ainda demasiado cedo para fornecer dados semelhantes para o Mecanismo de Garantia às PME do período de 2007-2013.

16. Para os instrumentos atuais (ver **quadro 1**), em 31 de dezembro de 2016 a carteira de empréstimos (22,32 mil milhões de euros) dos intermediários contratados estava garantida para um montante de 10,79 mil milhões de euros, correspondente a uma taxa de quase 50%. O montante total previsto de concessão de empréstimos às empresas era de 27,55 mil milhões de euros.

17. Em 2015, foi criado o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)¹⁰. Em 2016, a Comissão, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o FEI decidiram disponibilizar parte dos recursos orçamentais do FEIE para complementar a contribuição da UE para os dois instrumentos geridos de forma centralizada. O Mecanismo de Garantia de Empréstimo será complementado com 0,55 mil milhões de euros e o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME com 0,88 mil milhões de euros. Por conseguinte, os recursos totais da UE aumentarão

⁹ O FEI estabelece a perda esperada em cada acordo de garantia. No caso dos acordos assinados até ao final de 2016, as taxas variam entre 4% e 20%.

¹⁰ Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) nº 1291/2013 e (UE) nº 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

de 1,78 mil milhões de euros (ver **quadro 1**) para 3,13 mil milhões de euros. Os acordos de delegação entre a Comissão e o FEI estavam a ser alterados em julho de 2017.

18. No âmbito da gestão partilhada, a UE também forneceu recursos substanciais para os instrumentos financeiros (ver **ponto 2**). Em 31 de março de 2017, a contribuição efetiva da UE para os instrumentos de garantia durante o período de 2007-2013 ascendia a 2,5 mil milhões de euros, estimando-se o montante dos empréstimos concedidos em, pelo menos, 18 mil milhões de euros¹¹. A Comissão estimava que o montante da contribuição da UE afetada a todos os tipos de instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada para o período de 2014-2020 fosse significativamente mais elevado do que para o período de 2007-2013. Mas os dados disponíveis mais recentes (de 31 de dezembro de 2015) não permitem ainda identificar os montantes relativos aos instrumentos de garantia.

19. Durante o período de 2007-2013, o peso relativo dos montantes de garantia (co)financiados pela UE manteve-se reduzido em comparação com o montante total das garantias emitidas nos Estados-Membros (ver mais pormenores no **anexo I**). No entanto, devido ao aumento de recursos orçamentais para estes instrumentos de garantia no período de 2014-2020 (ver **pontos 13 e 17-18**), espera-se que a percentagem aumente. Além disso, no período de 2007-2013, a média anual de empréstimos concedidos garantidos pela UE representava menos de 0,5% do total dos empréstimos bancários concedidos às PME (ainda que com variações significativas entre os Estados-Membros) (ver mais pormenores no **anexo II**).

¹¹ Relatório da Comissão "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017" (Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do nº 2, alínea j), do artigo 67º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, período de programação de 2007-2013, situação em 31 de março de 2017). Note-se que quase 83% dos beneficiários dos empréstimos são PME, 17% são particulares e 0,11% são grandes empresas. Não estão disponíveis dados relativos apenas às PME.

MÉTODO DA AUDITORIA

20. A auditoria procurou avaliar se as garantias de empréstimos da UE apoiaram o crescimento e a inovação das pequenas empresas, melhorando o seu acesso ao financiamento. Para o efeito, o Tribunal analisou:

- a) se os atuais instrumentos de garantia foram criados de forma adequada;
- b) se os beneficiários teriam dificuldade em obter um empréstimo sem uma garantia;
- c) se os instrumentos de garantia atingiram os respetivos objetivos ou chegaram aos destinatários pretendidos;
- d) se o sistema de avaliação da Comissão forneceu provas da eficácia dos instrumentos de garantia.

21. Para analisar resultados a longo prazo e o sistema de avaliação, o Tribunal centrou-se essencialmente nos instrumentos de garantia de empréstimos que estavam em vigor no período de 2001-2013. Para todos os outros aspetos, a análise incidiu sobre o Mecanismo de Garantia de Empréstimo e o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

22. Os critérios de auditoria foram baseados nos regulamentos que instituem estes instrumentos, nos correspondentes documentos preparatórios, nos relatórios anteriores do Tribunal relevantes para o assunto, nas regras e procedimentos internos da Comissão, bem como em literatura académica. São explicados em mais pormenor nas várias secções do presente relatório.

23. As provas de auditoria foram recolhidas com base:

- a) numa análise da documentação pertinente.
- b) na análise de uma amostra aleatória de 50 empréstimos abrangidos pelos dois atuais instrumentos de garantia, incluindo visitas a três intermediários financeiros do Mecanismo de Garantia de Empréstimo (na República Checa, na Roménia e no Reino Unido) e dois do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (na Alemanha e na Suécia);

- c) em entrevistas telefónicas com uma amostra aleatória de 46 beneficiários finais do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (abrangendo sete intermediários financeiros na República Checa, Espanha, França, Itália e Luxemburgo);
- d) em visitas a dois bancos comerciais e a organismos governamentais na Grécia;
- e) num estudo econométrico dos efeitos a longo prazo dos antecessores do Mecanismo de Garantia de Empréstimo às empresas beneficiárias em França;
- f) numa análise dos dados do FEI e da Comissão sobre as garantias, bem como sobre regimes de subvenções orientados para as pequenas empresas no programa Horizonte 2020;
- g) em entrevistas com pessoal da Comissão e do FEI.

OBSERVAÇÕES

A criação dos instrumentos de garantia foi afetada por insuficiências

- 24. Ao criar um instrumento financeiro, a Comissão deve ter em conta, entre outros, os seguintes elementos: i) as necessidades do mercado e a dimensão do instrumento (ou seja, o montante da contribuição da UE a disponibilizar) e ii) o custo da gestão do instrumento.
- 25. Uma vez criado, o instrumento deve começar a funcionar rapidamente para utilizar da melhor forma o período de execução.
- 26. Por conseguinte, o Tribunal examinou:
 - a) se a dimensão dos instrumentos foi decidida com base numa avaliação adequada das necessidades do mercado;
 - b) se as negociações da Comissão com o FEI sobre os custos e as taxas foram baseadas em dados concretos;
 - c) se os instrumentos começaram a funcionar sem demora.

A dimensão dos instrumentos não se baseou numa avaliação exaustiva e atualizada das necessidades do mercado

27. Uma vez que a UE financia um grande número de instrumentos financeiros que operam em paralelo aos instrumentos financiados a nível nacional ou regional, a análise das necessidades do mercado é fundamental para garantir a eficácia dos instrumentos.

28. As avaliações de impacto e as avaliações *ex ante* realizadas pela Comissão antes do lançamento de uma nova geração de instrumentos financeiros devem fornecer informações sobre as necessidades do mercado e permitir tirar conclusões sobre o montante de apoio necessário para dar resposta a essas necessidades. Por conseguinte, o Tribunal analisou essas avaliações relativas aos instrumentos de garantia.

29. Para os dois programas no âmbito dos quais se inserem os dois instrumentos geridos de forma centralizada (ou seja, o Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas e o programa Horizonte 2020), as avaliações foram efetuadas em 2011 e 2013, respetivamente. No entanto, para os instrumentos financeiros no âmbito do programa Horizonte 2020 (incluindo o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME), a apreciação específica foi realizada após a apresentação da proposta legislativa do programa e a discussão de um montante indicativo do orçamento entre a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho.

30. Ambas as avaliações procederam a uma análise das necessidades do mercado (ou seja, o défice de financiamento). Devido à falta de dados completos, era difícil uma quantificação exata deste défice, pelo que se baseou em várias estimativas e pressupostos (ver **caixa 1**). Em consequência, o número de PME que se considera que não têm acesso ao financiamento (2 a 3,5 milhões, de um total de cerca de 23 milhões) que não é atribuível a insuficiências fundamentais, mas antes à falta/insuficiência de garantias (pressupõe-se que seja 20%) foi expresso como um intervalo (entre 0,4 e 0,7 milhões de PME). A avaliação de 2013 não atualizou os valores sobre o défice de financiamento utilizados na avaliação de 2011.

Caixa 1 — Quantificação das necessidades do mercado: estimativas e pressupostos

Devido à falta de dados, vários aspetos tiveram de ser estimados, tais como:

- i) as PME cujos pedidos de financiamento bancário foram recusados ou aceites apenas parcialmente e ii) as PME que não apresentaram pedidos devido à sua eventual rejeição. Estas foram calculadas a partir de um inquérito e não se considera que essas PME estejam abrangidas por instrumentos existentes financiados pela UE ou a nível nacional. De acordo com os dados do inquérito¹², a percentagem de PME que consideravam que o acesso ao financiamento era um problema diminuiu, passando de 17% em 2009 para 10% em 2016. No entanto, existia uma divergência significativa entre os vários países;
- a percentagem de rejeições que se refere a operações bancárias potencialmente sólidas. A estimativa baseou-se em algumas fontes e estudos do setor.

Exemplos de pressupostos utilizados nas avaliações:

- Considerou-se que o défice de financiamento estava subestimado uma vez que, por exemplo, se partiu do princípio de que todos os anos há novas PME a entrar no mercado. No entanto, não havia qualquer quantificação subjacente das empresas que entram no grupo das PME e das que o abandonam;
- Previa-se que o apoio público para as garantias de empréstimos ao nível dos Estados-Membros diminuísse, aumentando assim o défice. Retrospetivamente, este pressuposto não parece ser correto, uma vez que, de acordo com os dados disponíveis¹³, o nível das garantias emitidas nos anos de 2010 a 2015 era mais elevado do que em todos os anos de 2000 a 2008. O ano de 2009 foi um ano recorde;
- Esperava-se que os instrumentos de garantia de empréstimos no âmbito da gestão partilhada aumentassem, mas que não compensassem totalmente a redução prevista do apoio prestado pelos Estados-Membros. De acordo com os dados da Comissão, espera-se que a contribuição da UE para os instrumentos financeiros em gestão partilhada de todos os tipos, no período de 2014-2020, seja significativamente mais elevada (cerca de 75%) do que a sua contribuição no período de 2007-2013 (ver **ponto 18**).

¹² Inquéritos sobre o acesso ao financiamento de empresas na área do euro, realizados em nome do Banco Central Europeu e da Comissão Europeia desde 2009.

¹³ Relatório de 2016 da AECM — Factos e Números, estatísticas dos membros de 2014-2015. Importa notar que estes dados não fornecem um quadro completo, uma vez que se limitam às garantias emitidas pelas organizações membros da AECM e que aumentaram ao longo dos anos.

31. A avaliação de 2011 e, em especial, o estudo subjacente¹⁴ encomendado pela Comissão, incluía uma análise pormenorizada das diversas opções (instrumentos financeiros diferentes e orçamentos diferentes) e avaliava o respetivo impacto. A avaliação de 2013 não tinha o mesmo nível de opções e de informações sobre o impacto. Em especial, embora devesse ser disponibilizada uma contribuição da UE muito maior para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME em comparação com o seu equivalente no período anterior (ver **quadro 1**), não foi efetuada uma avaliação do impacto sobre o défice de financiamento e da capacidade de absorção¹⁵, tendo igualmente em conta o impacto combinado de todos os outros instrumentos de garantia financiados pela UE no seu conjunto.

32. A contribuição da UE disponível para os dois instrumentos geridos de forma centralizada não é afetada por Estado-Membro, região ou setor. Os instrumentos, em conformidade com a sua base jurídica, são orientados para a procura e os intermediários financeiros respondem ao convite à manifestação de interesse publicado pelo FEI. Embora as necessidades do mercado e, por conseguinte, o possível impacto das garantias variem entre os Estados-Membros, a análise do défice de financiamento para os dois instrumentos foi efetuada apenas a nível da UE. As avaliações de 2011 e de 2013 não utilizaram as informações disponíveis sobre as necessidades do mercado em vários Estados-Membros e regiões. Com efeito, entre 2006 e 2008, ao abrigo da iniciativa JEREMIE¹⁶ (Recursos Europeus Conjuntos destinados às empresas de micro a média dimensão), o FEI elaborou uma "análise do défice" a nível nacional para 19 Estados-Membros, a pedido destes. Além disso, em 2012, foi realizado um estudo para a Comissão com vista a fornecer uma panorâmica dos regimes de empréstimo, garantia e capital próprio apoiados por recursos nacionais nos Estados-Membros da UE. Foi efetuada uma atualização em 2014, mas, devido a limitações

¹⁴ Estudo realizado pelos Economisti Associati em colaboração com EIM Business & Policy Research, The Evaluation Partnership, Centre for Strategy and Evaluation Services e o Centro de Estudos de Política Europeia.

¹⁵ Refere-se à capacidade de encontrar intermediários financeiros dispostos a operar o instrumento de garantia e à capacidade dos intermediários financeiros para aprovarem os empréstimos concedidos a um número suficiente de empresas visadas pelos instrumentos de garantia.

¹⁶ Iniciativa lançada pela Comissão e pelo Grupo BEI.

no âmbito estabelecido para os estudos, as sínteses relativas a cada Estado-Membro não estão completas.

33. A avaliação de 2011 previa que o efeito catalisador mais elevado seria alcançado nos Estados-Membros que aderiram à UE a partir de 2004. No entanto, com base nos acordos de garantia assinados entre o FEI e os intermediários financeiros no âmbito dos dois instrumentos até ao final de 2016, cerca de três quartos dos empréstimos previstos serão gerados em quatro Estados-Membros que aderiram à UE antes de 2004. Para a maioria dos Estados-Membros que aderiram à UE a partir de 2004, o impacto dos dois instrumentos em termos de resolução do défice de financiamento é inferior do que nos Estados-Membros principais beneficiários.

34. O FEIE (ver **ponto 17**) irá complementar os dois instrumentos de forma significativa. O Tribunal salientou já no seu Parecer nº 2/2016¹⁷ que não existia, para o FEIE, uma avaliação nem uma análise das causas do défice, das necessidades do mercado e da melhor forma de lhes dar resposta.

35. No que diz respeito aos instrumentos cofinanciados pelos Fundos Estruturais, um Relatório Especial¹⁸ anterior salientou o facto de que, para o período de 2007-2013, as autoridades responsáveis nos Estados-Membros nem sempre avaliaram devidamente as necessidades do mercado, o que deu origem a que um número significativo de instrumentos financeiros fosse sobredimensionado.

O nível dos custos e taxas não foi suficientemente fundamentado

36. O FEI recebe uma taxa administrativa como remuneração pelos serviços prestados e uma comissão de desempenho para incentivar a realização dos objetivos específicos. O montante total máximo das taxas administrativas e da comissão de desempenho que o FEI

¹⁷ Parecer nº 2/2016, "FEIE: uma proposta de prorrogação e de alargamento prematura" (pontos 21-22) (JO C 465 de 13.12.2016).

¹⁸ Relatório Especial nº 19/2016 do TCE, "Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013", pontos 46-54 (<http://eca.europa.eu>).

pode cobrar durante a vigência de cada mecanismo será de 6% da contribuição da UE. Esta taxa era de 9% para os instrumentos do período de 1998-2000 e de 2001-2006, tendo a Comissão conseguido reduzi-la para 6% nos períodos posteriores.

37. Além disso, a Comissão i) paga ao FEI uma taxa pela gestão de tesouraria¹⁹ dos montantes pagos a partir do orçamento da UE para os dois instrumentos e ii) reembolsa ao FEI determinados outros custos de gestão imprevistos com base em documentos comprovativos. O limite máximo combinado destes custos é de 1% da contribuição da UE para o Mecanismo de Garantia de Empréstimo e de 1,5% da sua contribuição para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

38. O montante máximo dos custos e taxas de gestão pagos para os dois instrumentos ao longo da sua vigência é de 129,7 milhões de euros, como indicado no **quadro 2**. Os custos aumentarão quando o montante complementar da contribuição do FEIE for oficializado através de alterações aos acordos de delegação (ver **ponto 17**).

Quadro 2 — Montante máximo dos custos e das taxas de gestão a pagar (em milhões de euros)

	Mecanismo de Garantia de Empréstimo	Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME	TOTAL
Contribuição da UE	717,00	1 060,00	1 777,00
Total dos custos e taxas de gestão, dos quais	50,18	79,50	129,68
- Taxas administrativas	20,07	29,68	49,75
- Comissão de desempenho	22,94	33,92	56,86
- Taxa pela gestão de tesouraria e outros custos	7,17	15,90	23,07
Contribuição da UE, líquida de custos e taxas	666,82	980,50	1 647,32

Fonte: TCE com base em informações orçamentais da UE e nos acordos de delegação entre a Comissão e o FEI.

¹⁹ No caso do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, o FEI transfere a taxa para o BEI, que faz a gestão efetiva de tesouraria.

39. Os custos e as taxas de gestão anuais²⁰ para os dois instrumentos serão de aproximadamente 6,5 milhões de euros (não tendo em conta o complemento do FEIE). Embora o FEI seja principalmente propriedade pública²¹, detendo a UE 29,81% do capital social, é, todavia, importante assegurar que as taxas são adequadas.

40. Por conseguinte, antes de entrar na fase de negociação com o FEI, a Comissão deve ter conhecimento dos dados sobre os custos i) incorridos pelo FEI para gerir os anteriores instrumentos de garantia de empréstimos, ii) incorridos pelas instituições de garantia nacionais para gerir os instrumentos de garantia de empréstimos e iii) cobrados pelo FEI a outros organismos dos quais recebeu um mandato de gestão (como o BEI ou as autoridades nacionais). O Tribunal examinou se esses dados foram obtidos.

41. O Tribunal constatou que a Comissão não dispunha de informações pormenorizadas sobre os custos reais relativos aos regimes geridos anteriormente. Dispunha de informações limitadas sobre as taxas pagas por outros organismos que tinham mandatado o FEI para gerir instrumentos financeiros em seu nome e foram realizados poucos trabalhos para comparar os seus custos com os incorridos por uma amostra de instrumentos de garantia geridos a nível nacional.

42. A título de comparação, para os instrumentos de garantia cofinanciados pelos Fundos Estruturais, o limite máximo imposto pelos regulamentos pertinentes aos custos e taxas de gestão é superior aos 6% cobrados para os instrumentos geridos de forma centralizada. No entanto, os custos reais foram inferiores ao limite máximo. De acordo com dados indicativos sobre a execução dos instrumentos de garantia cofinanciados pelos Fundos Estruturais²² durante o período de 2007-2013, a média anual²³ dos custos e taxas de gestão está

²⁰ Considerando um período de vigência de 21 anos.

²¹ A União Europeia detém 28,1% do capital social, enquanto o BEI detém 59,9%. Os 28 Estados-Membros da União Europeia detêm o capital do BEI.

²² *Fonte:* Ver a **nota de rodapé 11**. Os dados são indicativos pois relativamente a um importante número de fundos de garantia não tinham sido comunicadas taxas ou tinham sido comunicadas taxas de valor zero.

²³ No entanto, existem variações significativas nos custos e taxas entre os países e entre os instrumentos financeiros. Ver Relatório Especial nº 19/2016 do TCE, pontos 109-131.

atualmente ao mesmo nível dos que foram pagos pela Comissão para os dois instrumentos auditados.

43. Para além das taxas mencionadas, no caso do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME o FEI tem direito a receber uma taxa de risco como compensação pela partilha de parte do risco deste instrumento (ver **ponto 12** e **figura 1**).

44. O risco associado à exposição do FEI depende do perfil de risco da carteira subjacente e do montante da contribuição da UE, sendo esta paga em prestações anuais e antes da aprovação efetiva das garantias. Até 2022, os empréstimos podem ser incluídos no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, pelo que o perfil de risco da carteira pode continuar a evoluir.

45. Os intermediários financeiros devem pagar uma taxa de garantia (ver **ponto 11**), que constitui uma receita do Mecanismo. A contribuição da UE só será utilizada para pagar as taxas de risco quando a taxa de garantia for insuficiente para cobrir o montante total da taxa de risco a que o FEI tem direito.

46. A taxa de risco está fixada em 1,25% por ano para 80% do montante garantido não reembolsado (uma vez que a contribuição da UE deverá corresponder a 20% do montante garantido total para todos os intermediários em conjunto). O montante total máximo da taxa de risco que o FEI pode cobrar durante a vigência do mecanismo será de 10% da contribuição da UE (ou seja, 106 milhões de euros).

47. Existe o risco de a taxa poder compensar excessivamente o FEI pelo risco efetivamente assumido, porque a taxa é paga em relação a 80% do montante garantido não reembolsado, mesmo quando a parte realizada da contribuição da UE exceda 20% do montante garantido (por outras palavras, quando a exposição efetiva do FEI é inferior a 80%). No entanto, não existe qualquer mecanismo de revisão da taxa de risco paga ao FEI até 2022. Por exemplo, no período de 2014-2015, a contribuição da UE excedeu o montante garantido não reembolsado, pelo que o FEI não assumiu qualquer risco, mas recebeu aproximadamente 0,5 milhões de euros relativos a taxas de risco.

Início rápido da fase de execução

48. As auditorias anteriores do Tribunal demonstraram que a entrada em funcionamento dos instrumentos financeiros constitui um desafio essencial, sendo que os atrasos colocam em risco a realização dos objetivos²⁴. Por conseguinte, o Tribunal examinou se esses atrasos foram evitados.

49. O Mecanismo de Garantia de Empréstimo era essencialmente uma continuação do anterior Mecanismo de Garantia às PME, o que ajudou a que se tornasse rapidamente operacional. Mas o rápido início do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, que, em alguns aspetos, era um novo instrumento, constituiu um feito significativo.

50. Em relação a ambos os instrumentos, os acordos celebrados entre a Comissão e o FEI foram assinados até julho de 2014. No final de 2014, o FEI tinha já assinado acordos de garantia com seis intermediários, esperando-se um volume de concessão de empréstimos de quase 1,4 mil milhões de euros. No final de 2016, a taxa de execução (em termos de contribuição da UE utilizada) foi de 80%. Na mesma data, os intermediários financeiros tinham concedido empréstimos correspondentes a cerca de 27% do seu volume de empréstimos esperado.

Os instrumentos de garantia de empréstimos não incidiram suficientemente sobre as empresas com dificuldades em obter empréstimos

51. Os mutuantes, em geral, cobram taxas de juro e taxas mais elevadas compatíveis com o perfil de risco mais elevado dos mutuários. No entanto, podem igualmente ter relutância em cobrar juros elevados e assumir riscos acima de um determinado nível, optando antes por restringir a atividade de concessão de empréstimos. Por conseguinte, projetos viáveis podem não ser financiados pelos bancos, pois estes consideram que apresentam demasiados riscos, especialmente quando os mutuários não têm qualquer meio de sinalizar

²⁴ Por exemplo: Relatório Especial nº 2/2012 do TCE, "Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional", ponto 88; Relatório Especial nº 19/2016 do TCE, ponto 93; Relatório Especial nº 5/2015 do TCE, "Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?", ponto 68 (<http://eca.europa.eu>).

a sua capacidade de endividamento e/ou a validade das perspectivas do seu projeto²⁵. Para efeitos do presente relatório, as empresas viáveis que não conseguem obter empréstimos junto de mutuantes comerciais são designadas por "empresas viáveis sem acesso ao financiamento".

52. O facto de existirem mutuários com projetos viáveis que não conseguem aceder ao financiamento constitui a principal fundamentação subjacente ao financiamento pela UE dos instrumentos de garantia de empréstimos. Esta fundamentação é declarada nos documentos preparatórios e respetivos regulamentos que instituem os dois mecanismos examinados. Afirma-se, em especial, que o Mecanismo de Garantia de Empréstimo deve reduzir "as dificuldades específicas que as PME viáveis enfrentam para obter financiamento, ou por serem consideradas de elevado risco [ou] por não disporem de garantias suficientes"²⁶. Para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, o Regulamento Horizonte 2020²⁷ refere que "empresas inovadoras estabelecidas — tanto de grande como de pequena dimensão — não conseguem obter empréstimos para atividades de investigação e inovação de alto risco" e que "as inovações necessárias para a realização dos objetivos das políticas se estão a revelar, em geral, demasiado arriscadas para o mercado suportar [...]". Além disso, a disposição do Regulamento Financeiro de que "os instrumentos financeiros não visam substituir [...] o financiamento privado"²⁸ implica uma incidência nas "empresas viáveis sem acesso ao financiamento".

²⁵ Por exemplo, pode entender-se como um sinal de capacidade de endividamento o facto de os mutuários estarem dispostos a fornecer garantias da qualidade e do montante exigidos. *Fonte*: Sebastian Schich, Byoung-Hwan Kim, "Guarantee Arrangements for Financial Promises: How Widely Should the Safety Net be Cast?" (Acordos de garantia para promessas financeiras: até onde deve ir a rede de segurança?) *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2011 – Número 1.

²⁶ Regulamento (UE) nº 1287/2013.

²⁷ Regulamento (UE) nº 1291/2013, anexo I, parte II, secção 2.3.

²⁸ Artigo 140º, nº 2, alínea b), do Regulamento (UE, Euratom) nº 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) nº 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

53. Estes instrumentos não estão, portanto, concebidos como subsídios de caráter geral destinados a reduzir os custos associados aos juros das pequenas empresas em geral, nem das que são inovadoras, mas antes para melhorar o acesso ao financiamento das empresas que não conseguem obter empréstimos junto de mutuantes comerciais.

54. Por conseguinte, o Tribunal examinou:

- a) se as empresas que beneficiam das garantias de empréstimos tinham dificuldades no acesso ao financiamento;
- b) se a Comissão utilizou de forma eficaz as medidas para melhorar a orientação para as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento";
- c) se os instrumentos foram absorvidos nos Estados-Membros com dificuldades financeiras.

Insuficiências na orientação para as empresas viáveis sem acesso ao financiamento

55. Com base na amostra de empréstimos (96 empresas) ao abrigo dos dois instrumentos, o Tribunal detetou que apenas 40% dos empréstimos foram concedidos a empresas que, de outro modo, teriam tido dificuldades em obter financiamento junto de um mutuante comercial. Este nível não é significativamente diferente dos 43%²⁹ detetados na anterior auditoria do Tribunal ao Mecanismo de Garantia às PME³⁰ (o antecessor do Mecanismo de Garantia de Empréstimo), que tinha objetivos muito semelhantes e, em grande medida, se baseava em intermediários semelhantes.

56. No âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, 35% das empresas teria dificuldade em obter um empréstimo comercial sem a garantia da UE. Mas mesmo neste subgrupo de empresas inovadoras, algumas tiveram acesso ao financiamento de capital de risco ou poderiam ter obtido um empréstimo comercial apresentando garantias pessoais.

²⁹ Com base numa amostra de 181 empréstimos concedidos por nove intermediários.

³⁰ Relatório Especial nº 4/2011 do TCE, "Auditoria do mecanismo de garantia a favor das PME", ponto 103 (<http://eca.europa.eu>).

57. O Tribunal comparou igualmente o comportamento dos intermediários públicos e privados na sua orientação para os beneficiários pretendidos³¹ através da utilização de indicadores indiretos que estão ligados ao grau de restrições financeiras:

- a) a idade e dimensão da empresa, uma vez que empresas pequenas e mais jovens tendem a ter mais restrições financeiras³²;
- b) o empréstimo em percentagem do total dos ativos de uma empresa para medir a importância financeira do empréstimo enquanto fonte de financiamento na estrutura de capital da empresa.

58. Estes indicadores revelam uma diferença flagrante entre o comportamento dos intermediários públicos e o dos privados no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME. Os intermediários públicos tiveram sempre um desempenho melhor do que os privados na orientação para as empresas mais suscetíveis de efetivamente necessitarem de uma garantia. Por exemplo, as empresas com menos de cinco anos representavam 35% da carteira de empréstimos dos intermediários públicos, em comparação com 16% da dos privados. Do mesmo modo, os intermediários públicos eram mais suscetíveis de fornecer um montante relativamente substancial de financiamento aos beneficiários: mais de metade dos empréstimos concedidos por estes representava mais de 10% dos ativos do mutuário em causa, ao passo que este era o caso apenas para um quarto dos empréstimos concedidos por intermediários privados³³.

59. O facto de os intermediários privados no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME se terem concentrado mais em empresas com acesso a empréstimos comerciais está relacionado com a forma como o instrumento foi criado. O Regulamento

³¹ Base: número total de empresas que obtiveram um empréstimo ao abrigo de qualquer um dos dois instrumentos atuais a partir de 30 de junho de 2016.

³² Ver, por exemplo: Ferrando *et al.*, "Assessing the financial and financing conditions of firms in Europe: the financial module in CompNet" (Avaliação financeira e das condições de financiamento das empresas na Europa: o módulo financeiro na CompNet), *ECB Working Paper Series* nº 1836, 2015, (p. 10).

³³ Persistem diferenças significativas mesmo se for utilizado um limiar mais baixo.

Horizonte 2020 indica que o mecanismo visa melhorar o acesso ao financiamento da dívida, mas não inclui um requisito explícito para se concentrar nas "empresas viáveis sem acesso ao financiamento". O acordo entre a Comissão e o FEI indica que o objetivo do mecanismo é apenas incentivar os intermediários a alargar, direta ou indiretamente, o financiamento da dívida. Os acordos entre o FEI e os intermediários não especificam que estes devem concentrar-se nas empresas que se deparam com dificuldades no acesso a empréstimos comerciais. Enquanto os intermediários públicos são mais suscetíveis de se concentrar nessas empresas devido aos seus objetivos políticos, os intermediários privados não têm essa motivação e o acordo de garantia com o FEI não exige que o façam. De facto, um intermediário privado que o Tribunal visitou nem sequer tinha conhecimento de que a tónica deve ser colocada nas empresas viáveis a quem é recusado crédito (ver **ponto 52**).

60. As empresas com acesso suficiente a financiamento podem também beneficiar da garantia, por exemplo, obtendo empréstimos por um período mais longo ou para montantes mais avultados. Além disso, no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, os intermediários conseguem reduzir a taxa de juro para valores inferiores à taxa do mercado. A poupança de juros é proporcional ao grau de risco do mutuário. No entanto, uma vez que as empresas com acesso a empréstimos comerciais tendem a apresentar menos riscos, a poupança é marginal. A poupança média observada na amostra do Tribunal situou-se entre 0,3% e 0,4%, ou seja, no máximo 1 000 euros por ano para um empréstimo de 250 000 euros (valor mediano no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME).

Embora tenha sido bem-sucedida com uma medida mais orientada para as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento", a Comissão ainda não explorou algumas outras medidas possíveis, em especial para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME

61. O Tribunal observou já que, no âmbito do anterior Mecanismo de Garantia às PME, uma parte substancial dos beneficiários eram empresas com acesso a empréstimos comerciais e recomendou que "deverão prever-se medidas adequadas para reduzir o peso morto, partindo, entre outros fatores, das melhores práticas já aplicadas por certos intermediários"³⁴. Na sua resposta à recomendação, a Comissão concordou que "devem ser

³⁴ Relatório Especial nº 4/2011 do TCE, recomendação 5.

tomadas medidas adequadas para minimizar o "peso morto" num programa que eventualmente lhe suceda"³⁵.

62. Na sua proposta legislativa para o atual Mecanismo de Garantia de Empréstimo, a Comissão introduziu um limite máximo de 150 000 euros para os empréstimos elegíveis para garantias. Considerava-se que os mutuários que pediam montantes inferiores tinham mais dificuldades em aceder ao financiamento.

63. Embora este limite máximo fosse aprovado, os legisladores introduziram uma exceção. Os empréstimos de maior dimensão podem ainda ser garantidos ao abrigo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo se for demonstrado que o beneficiário não é elegível para uma garantia no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME³⁶. Um intermediário disposto a aprovar um empréstimo acima do limite máximo deve, em primeiro lugar, verificar se o mutuário não consegue cumprir qualquer dos 14 critérios de elegibilidade em matéria de inovação ao abrigo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (ver **ponto 89**). Uma vez que se trata de um processo relativamente complexo e o seu fundamento é difícil de compreender, a maior parte dos intermediários financeiros mantêm os seus empréstimos garantidos abaixo do limite máximo.

64. A aplicação do limite máximo resultou, assim, numa reorientação do Mecanismo de Garantia de Empréstimo para empresas, de um modo geral, mais pequenas, mais jovens e com um grau de risco mais elevado. Esta situação é ilustrada por várias estatísticas de carteira:

- a) a dimensão média de um empréstimo diminuiu, passando a percentagem de empréstimos de valor superior a 150 000 euros de 37% ao abrigo do anterior Instrumento para 15,8% no Mecanismo de Garantia de Empréstimo;

³⁵ Relatório Especial nº 4/2011 do TCE, resposta da Comissão ao ponto 103.

³⁶ O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é elegível para os empréstimos entre 25 000 euros e 7,5 milhões de euros.

b) a percentagem de empréstimos às microempresas (ou seja, com menos de 10 trabalhadores) aumentou para 82%, em comparação com 74% no âmbito do anterior mecanismo.

65. No entanto, os grandes empréstimos continuam a ser garantidos, por vezes mesmo contornando as regras. Um intermediário do Mecanismo de Garantia de Empréstimo (dos três auditados) ultrapassou o limite máximo em diversas ocasiões ao garantir vários empréstimos a uma única empresa na mesma data. O FEI observou esta prática e solicitou informações adicionais relativamente a um caso e, com base nelas, aceitou que existia uma fundamentação comercial adequada para esse caso específico. Esses empréstimos representavam mais de 10% da carteira de empréstimos garantidos do intermediário.

66. A utilização de critérios de elegibilidade bem definidos pode ser outra forma de assegurar que as garantias são obtidas pelas empresas viáveis sem acesso ao financiamento (ver um exemplo na **caixa 2**). No que se refere ao Mecanismo de Garantia de Empréstimo, esses critérios de elegibilidade são definidos nos acordos de garantia celebrados com os intermediários financeiros. No entanto, para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, a Comissão não impôs esses critérios no seu acordo de delegação com o FEI (ver **ponto 59**). Não obstante, o Tribunal constata que, dos 14 critérios de elegibilidade em vigor para avaliar o carácter inovador de uma empresa (dos quais um tem de ser cumprido), dois dizem respeito a empresas mais jovens. Porém, esses dois critérios foram utilizados apenas por uma minoria de empresas que beneficiaram de um empréstimo garantido ao abrigo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (20% em 31.12.2016).

Caixa 2 — Exemplo de critérios de elegibilidade utilizados noutras situações que poderiam ser reproduzidos para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME

O programa de empréstimos da *US Small Business Administration* exige que os mutuantes justifiquem a utilização da garantia provando a incapacidade do mutuário em obter fundos a partir de fontes convencionais alternativas sem a garantia. Devem ser igualmente tidos em conta os bens pessoais disponíveis do dono da empresa.

67. Uma abordagem alternativa para os intermediários públicos garantirem que são principalmente as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento" que se candidatam à

garantia consiste na cobrança de taxas de juro superiores ao nível médio de mercado. Na verdade, as empresas com acesso ao financiamento podem obter empréstimos a taxas de mercado e são, por conseguinte, desencorajadas de apresentar candidaturas a um empréstimo garantido mais caro. Essa política de preços, aplicada por algumas instituições de fomento nacionais, não é, contudo, utilizada no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

68. A estrutura de acompanhamento dos instrumentos de garantia criada pela Comissão não permite verificar periodicamente se os intermediários estão a orientar as garantias para as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento". Para o Mecanismo de Garantia de Empréstimo, o indicador de acompanhamento é a percentagem de empresas que consideram que não teriam obtido financiamento sem a garantia. No entanto, os dados necessários para o determinar devem ser recolhidos através de inquéritos apenas duas vezes durante a vigência do mecanismo. Um indicador semelhante foi utilizado para avaliar o mecanismo anterior, mas a dimensão da amostra era demasiado pequena para permitir extrair quaisquer conclusões a nível dos diferentes intermediários. Para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, não é utilizado um indicador desse tipo.

69. A literatura académica sugere vários indicadores alternativos (ver **caixa 3**) que poderão fornecer informações mais oportunas sobre a percentagem de empresas com acesso a empréstimos comerciais a nível dos diferentes intermediários. Como esses indicadores se baseiam em dados que, normalmente, provêm dos processos relativos aos empréstimos, os dados necessários poderão ser recolhidos junto dos intermediários. Porém, até à data, a Comissão não testou a aplicabilidade de indicadores alternativos.

Caixa 3 – Exemplos de indicadores alternativos

- Indicador das condicionantes do investimento: com base num sistema de "classificação *a priori*", que atribui um grau de condicionantes financeiras a cada empresa, utilizando um conjunto de variáveis decorrentes do seu balanço e contas de resultados e as suas inter-relações no interior de alguns cenários de investimento/financiamento³⁷.
- Indicador das condicionantes financeiras: utilizado para determinar as empresas que podem ser consideradas como tendo restrições de crédito, utilizando um modelo que relaciona os dados financeiros das empresas com as suas respostas ao inquérito da UE sobre o acesso ao financiamento por parte das PME³⁸.
- Indicadores nacionais existentes, tais como o volume de negócios e a notação de crédito fornecidos pelo *Banque de France* para cada empresa que apresenta contas anuais.
- Modelo de previsão específico desenvolvido com base em inquéritos realizados no âmbito de avaliações anteriores ou estudos académicos³⁹.

A absorção dos instrumentos foi lenta nos Estados-Membros em dificuldades financeiras

70. Os períodos cíclicos desfavoráveis, nomeadamente as crises financeiras, geralmente aumentam o défice de financiamento (ou seja, o financiamento necessário, mas não disponível) para as pequenas empresas⁴⁰. Por este motivo, a melhoria do acesso ao financiamento por parte das pequenas empresas constituiu um elemento importante do

³⁷ Ferrando e Ruggieri, "*Financial Constraints and Productivity: Evidence from Euro Area Companies*" (Condicionantes financeiras e produtividade: elementos de prova provenientes das empresas da área do euro), *ECB Working Paper Series* nº 1823, 2015.

³⁸ Ferrando *et al.*, "*Assessing the financial and financing conditions of firms in Europe: the financial module in CompNet*" (Avaliação financeira e das condições de financiamento das empresas na Europa: o módulo financeiro na CompNet), *ECB Working Paper Series* nº 1836, 2015.

³⁹ Reint Gropp, Christian Gruendl e Andre Guettler, "*The Impact of public guarantees on bank risk taking – Evidence from a natural experiment*" (O impacto das garantias públicas sobre a assunção de riscos pelos bancos — Elementos de prova de uma experiência natural), *ECB Working Paper Series* nº 1272, dezembro de 2010.

⁴⁰ "*Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe*" (Regimes de Garantia de Crédito para a concessão de empréstimos às PME na Europa Central, Oriental e do Sudeste), Um relatório do Grupo de Trabalho sobre Regimes de Garantia de Crédito da Iniciativa de Viena, 2014.

Plano de Relançamento da Economia Europeia⁴¹ de 2008 e a Comissão e três Estados-Membros que beneficiavam de assistência financeira da UE (Letónia, Grécia e Portugal) decidiram aplicar várias medidas para o efeito.

71. Os orçamentos nacionais dos três Estados-Membros em causa foram colocados sob grande pressão. Os governos não podiam reforçar os seus regimes nacionais de garantia e o nível da atividade de garantia com participação estatal diminuiu acentuadamente. Uma vez que os regimes da UE se destinam a complementar os esforços dos Estados-Membros⁴², o Tribunal avaliou se, nesses países, os instrumentos de garantia da UE geridos de forma centralizada e os instrumentos semelhantes cofinanciados pelos Fundos Estruturais tinham conseguido ser absorvidos.

72. O Tribunal constatou que os instrumentos de garantia da UE geridos de forma centralizada foram significativamente menos bem-sucedidos em termos de absorção nesses Estados-Membros do que os instrumentos cofinanciados pelos Fundos Estruturais. Embora o antecessor do Mecanismo de Garantia de Empréstimo existisse no momento em que a crise eclodiu, nestes três Estados-Membros, o FEI assinou um contrato com um único intermediário financeiro na Letónia em 2009. A absorção do antecessor do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, que existia desde o final de 2012, foi satisfatória em Portugal, mas não nos outros dois Estados-Membros.

73. Os Fundos Estruturais cofinanciaram garantias e "instrumentos financeiros de partilha de riscos financiados". Estes instrumentos destinavam-se ambos a colmatar a lacuna de concessão de empréstimos para as pequenas empresas, mas apenas o último oferece uma cobertura dos riscos de crédito e liquidez aos intermediários. A desvantagem de um

⁴¹ Ver COM(2008) 800 de 26.11.2008 – Plano de relançamento da economia europeia.

⁴² Considerandos 3, 11 e 27 da Decisão nº 1639/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que institui um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) (JO L 310 de 9.11.2006, p. 15); considerando 1, artigo 8º, nº 1, e artigo 17º, nº 1, do Regulamento nº 1287/2013 que cria um Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME); considerandos 2, 20, 21 e 22 da Decisão nº 1982/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativa ao Sétimo Programa-Quadro em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (JO L 412 de 30.12.2006, p. 1).

"instrumento financeiro de partilha de riscos financiado" é que os empréstimos às pequenas empresas têm de ser financiados na totalidade ou em parte por fundos públicos⁴³, o que reduz o número de empresas que podem ser apoiadas. O Tribunal constatou que os instrumentos em que foram utilizados fundos públicos para financiar, pelo menos, metade dos empréstimos foram mais bem-sucedidos no desembolso de fundos às empresas, uma vez que a concessão de liquidez compensou as restrições de liquidez dos bancos comerciais. Por esse motivo, como as garantias de empréstimos da UE geridas de forma centralizada eram instrumentos que não ofereciam liquidez aos bancos comerciais, não foram absorvidas de forma satisfatória nos Estados-Membros em causa.

74. No entanto, mesmo para os instrumentos financeiros cofinanciados pelos Fundos Estruturais, os desembolsos a favor das empresas não se realizaram no momento da maior tensão, mas sim posteriormente. Na Letónia, apenas 16% do montante previsto para os "instrumentos financeiros de partilha de riscos financiados" ao abrigo do regime gerido pelo FEI⁴⁴ foram desembolsados para as pequenas empresas entre 2009 e 2012. Os desembolsos efetuados a partir dos instrumentos financeiros a esse tipo de empresas na Grécia também registaram atrasos, tendo apenas acelerado perto do final do período de disponibilidade em 2015-2016.

75. A lentidão dos pagamentos às pequenas empresas a partir de instrumentos financeiros cofinanciados pelos Fundos Estruturais contrasta com os progressos alcançados pelo Instituto para o Crescimento na Grécia. Tratava-se de um instituto financeiro não bancário estabelecido pelo Estado grego e pelo banco de desenvolvimento alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau* como uma medida pontual para conceder empréstimos a pequenas empresas. Dispunha de um capital de 200 milhões de euros, que conseguiu converter em empréstimos em menos de um ano. De acordo com os representantes de bancos comerciais que o Tribunal entrevistou na Grécia, a principal razão para o rápido desembolso foi a maior

⁴³ Ao abrigo das garantias, o efeito de alavanca (em termos de volume de empréstimos induzido pelo financiamento público) é normalmente mais elevado, uma vez que o orçamento público abrange apenas as provisões para perdas futuras.

⁴⁴ O regime foi aplicado ao abrigo da iniciativa JEREMIE (Recursos Europeus Conjuntos destinados às empresas de micro a média dimensão).

simplicidade das regras aplicáveis à execução, em comparação com as dos instrumentos dos Fundos Estruturais.

76. A Comissão reagiu de facto às dificuldades de absorção. Em especial, em 2011, a Comissão permitiu que fossem utilizados instrumentos financeiros dos Fundos Estruturais igualmente para o financiamento de capital de exploração, o que tinha sido anteriormente autorizado apenas em circunstâncias excecionais. Esta possibilidade teve um efeito positivo sobre os desembolsos a favor das pequenas empresas e justificava-se pelas circunstâncias do momento.

77. No entanto, o historial das garantias de empréstimos mostra que esse tipo de alterações não é revertido quando estas circunstâncias específicas já não se aplicam. Daí resulta uma "flexibilização da elegibilidade" geral. Por exemplo, embora os antecessores do Mecanismo de Garantia de Empréstimos se centrassem inicialmente nos empréstimos ao investimento, atualmente passou a ser comum o financiamento de capital de exploração. O antecessor do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME apenas apoiava empréstimos com uma maturidade mínima de dois anos. O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME também apoia os empréstimos com maturidade anual, incluindo linhas de crédito. Apesar de essas alterações incontestavelmente aumentarem a absorção dos regimes, incrementam igualmente o risco de que o instrumento não alcance eficazmente os objetivos de política pública ou acabe por competir com o setor privado (ver **caixa 4**).

Caixa 4 — Situações em que as garantias da UE apoiam um produto financeiro que não é adequado para os seus objetivos políticos

O objetivo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é apoiar a atividade das empresas em matéria de inovação. São elegíveis linhas de crédito renováveis anualmente ou empréstimos com maturidade anual. No entanto, estes tipos de empréstimo não proporcionam a necessária estabilidade para apoiar um projeto de médio prazo, como são normalmente os projetos de inovação.

Os empréstimos para capital de exploração são elegíveis a título de garantias de empréstimos da UE. Partes destas garantias foram financiadas a partir dos recursos do FEIE e devem contribuir para a realização do seu objetivo global de mobilização do investimento. No entanto, esses empréstimos nem sempre conduzem a novos investimentos. Um quinto das empresas entrevistadas pelo Tribunal que beneficiaram do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não conseguiram estabelecer a ligação entre o empréstimo e um investimento, ou dizer de que forma o empréstimo contribuiria para o desenvolvimento da sua atividade.

As garantias de empréstimos da UE devem apoiar as empresas que não têm acesso ao financiamento da dívida. Por conseguinte, não é autorizada a utilização de um empréstimo garantido para refinar um empréstimo já existente. No entanto, no caso de empréstimos para capital de exploração, essa situação é impossível de controlar. Durante a auditoria, o Tribunal encontrou um empréstimo desse tipo no valor de 74 000 euros.

Objetivos parcialmente alcançados

78. Os dois instrumentos de garantia têm objetivos diferentes, pelo que são tratados separadamente nesta secção. O Tribunal examinou:

- a) se os antecessores do Mecanismo de Garantia de Empréstimo promoveram o crescimento empresarial;
- b) se o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME incidiu no apoio às empresas que realizam atividades de investigação e de inovação com um elevado potencial de excelência.

Os antecessores do Mecanismo de Garantia de Empréstimo contribuíram para o crescimento das empresas

79. O crescimento das empresas pode traduzir-se na criação de emprego, no aumento da produtividade e numa taxa mais elevada de sobrevivência. Para observar o efeito de uma garantia, não basta, por exemplo, comparar o número de empregados numa determinada empresa antes de esta beneficiar da garantia com esse número alguns anos mais tarde, já

que este pode ter sido afetado por outros fatores⁴⁵. Em vez disso, uma avaliação dos efeitos deve basear-se numa comparação do que aconteceu às empresas que beneficiaram de garantias com o que teria acontecido na ausência desse apoio.

80. No âmbito da presente auditoria, o Tribunal encomendou um estudo de avaliação de impacto contrafactual sobre os efeitos a longo prazo das garantias de empréstimos da UE num Estado-Membro, a França⁴⁶. A contribuição da UE para os intermediários franceses, cujas carteiras foram analisadas no estudo, representava mais de 25% do valor total do orçamento do Mecanismo de Garantia às PME ativo no período de 2001-2013. O estudo comparou um conjunto de variáveis de resultados⁴⁷ para as pequenas empresas que beneficiaram de garantias de empréstimos da UE no período de 2002-2012 com empresas que não beneficiaram ("grupo de comparação"). Os efeitos foram estimados anualmente para o período de 10 anos após o ano em que o empréstimo foi recebido. O **anexo III** faculta mais pormenores sobre a metodologia.

81. Os resultados do estudo são positivos em relação a todas as variáveis de resultados analisadas. As empresas beneficiárias cresceram mais do que o grupo de comparação em termos do valor total dos ativos, das vendas e da massa salarial. Após uma diminuição inicial da produtividade, tornaram-se igualmente mais produtivas do que o grupo de comparação. A diminuição inicial da produtividade é coerente com o facto de ser necessário tempo para os investimentos se tornarem plenamente produtivos. Embora os empréstimos tenham impulsionado os ativos quase de imediato, o efeito sobre as vendas e a massa salarial levou

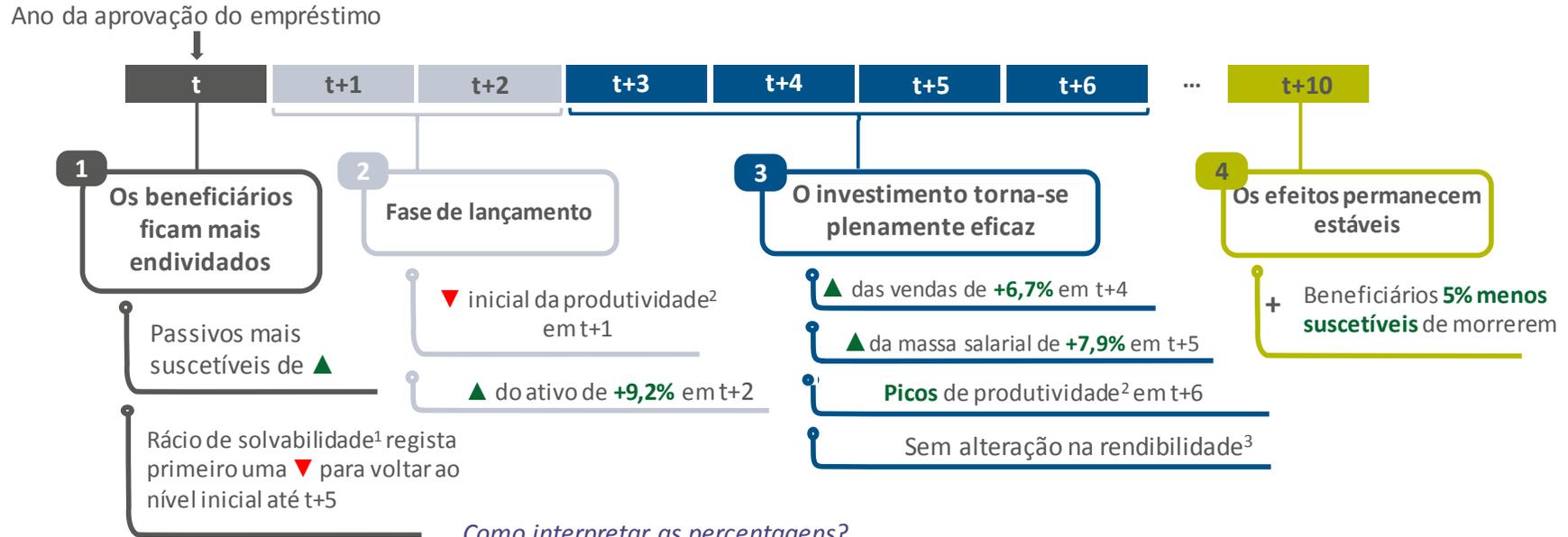
⁴⁵ Esta era já uma das preocupações do Tribunal no seu trabalho anterior sobre o Mecanismo de Garantia às PME; ver Relatório Especial nº 4/2011 do TCE.

⁴⁶ O estudo foi elaborado por uma equipa de investigação da Escola Superior de Gestão do *Politecnico di Milano* e da *Emlyon Business School*: Bertoni, Colombo e Quas (2016), "*Final report: Long-term effects of loan portfolio guarantees on SMEs' performance*" (Relatório final: Os efeitos a longo prazo das garantias da carteira de empréstimos sobre o desempenho das PME), (a aguardar publicação).

⁴⁷ A massa salarial (os custos totais dos trabalhadores de uma empresa utilizados como um substituto para o emprego), as vendas, o total dos ativos, o rácio de solvabilidade (fundos dos acionistas divididos pelo total dos ativos), o rácio corrente (ativo corrente dividido pelo passivo corrente), a rendibilidade do ativo (resultados antes de impostos divididos pelo total dos ativos), a produtividade total dos fatores e a probabilidade de sobrevivência.

mais 2 a 3 anos a concretizar-se. Os empréstimos garantidos endividaram mais as empresas, mas o aumento da dívida não as tornou mais vulneráveis. Na realidade, as empresas beneficiárias tinham efetivamente menos probabilidades de cessarem a sua atividade do que o grupo de comparação (ver ***figura 2***).

Figura 2 — Efeito dos empréstimos garantidos sobre as pequenas empresas



Como interpretar as percentagens?

Legenda

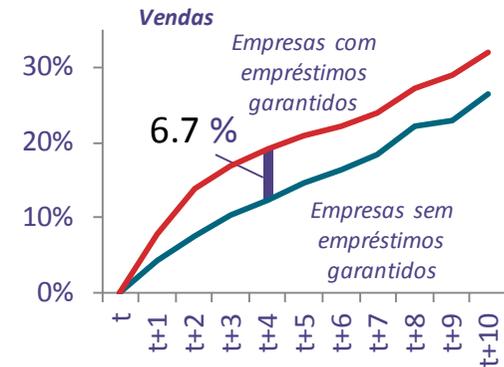
- ▲ Aumento ... em comparação com empresas semelhantes
- ▼ Diminuição

¹ Capital próprio / Total do ativo
² Produtividade total dos fatores
³ Resultados antes de impostos / Total do ativo

As alterações indicadas representam a diferença máxima entre os resultados das empresas que beneficiaram da garantia e os resultados das empresas do grupo de comparação que não beneficiaram da garantia.

Por exemplo, no caso das vendas, ambos os grupos de empresas cresceram, mas os beneficiários registaram um crescimento mais elevado. A diferença máxima de crescimento foi observada quatro anos após o ano em que o empréstimo foi aprovado.

As alterações indicadas são estatisticamente diferentes de zero a um valor de probabilidade <0,1%.



Fonte: TCE, com base no documento "Final report: Long-term effects of loan portfolio guarantees on SMEs' performance" (Relatório final: Os efeitos a longo prazo das garantias da carteira de empréstimos sobre o desempenho das PME) de Bertoni, Colombo e Quas (2016, a aguardar publicação).

82. Embora os resultados positivos sejam um feito, os efeitos globais observados para as pequenas empresas francesas são mais modestos do que os estimados em dois outros estudos que analisaram os instrumentos de garantia de empréstimos em França ou noutro local utilizando uma metodologia semelhante (ver **quadro 3**).

Quadro 3 — Efeitos sobre as pequenas empresas de acordo com diferentes estudos

Estudo	Incidência	Efeito sobre o emprego	Efeito sobre as vendas
Bertoni, Colombo e Quas (2016)	Garantias de empréstimos da UE concedidas às pequenas empresas francesas no período de 2002-2012	7,9% no ano 4	6,7% no ano 4
Lelarge, C., Sraer, D. e Thesmar, D. (2010) ⁴⁸	Regime de garantia francês para empresas em fase de arranque, principalmente no período de 1995-2000	16% no ano 6	--
Asdrubali e Signore (2015) ⁴⁹	Garantias de empréstimos da UE concedidas às pequenas empresas nos países da Europa Central, Oriental e do Sudeste no período de 2005-2007	17,3% no ano 5	19,6% no ano 5

83. Em 2005, a Comissão partiu do princípio de que a criação/manutenção de um posto de trabalho com o Mecanismo de Garantia às PME teria um custo de 1 330 euros⁵⁰.

Pressupondo que o crescimento da massa salarial, como definido pelo estudo contrafactual, reflete apenas o crescimento do emprego, o Tribunal calculou que cada posto de trabalho criado/mantido graças às garantias da UE concedidas a pequenas empresas francesas custou na realidade entre 8 000 e 11 000 euros, ou seja, sete vezes mais do que a estimativa.

⁴⁸ Lelarge, C., Sraer, D. e Thesmar, D., "*Entrepreneurship and credit constraints: Evidence from a French loan guarantee program*" (Empreendedorismo e restrições ao crédito: elementos de provas de um programa de garantia de empréstimos em França), *International differences in entrepreneurship*, University of Chicago Press, 2010, (pp. 243-273).

⁴⁹ Asdrubali Pierfederico, Signore Simone, "*The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, Evidence from CESEE Countries*", (O impacto económico das garantias de crédito da UE às PME, Elementos de prova dos países da Europa Central, Oriental e do Sudeste), *EIF Research & Market Analysis* Documento do trabalho 2015/29.

⁵⁰ SEC(2005) 433 de 6.4.2005, "*Annex to the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007-2013)*" (Anexo à proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013)).

84. O estudo confirmou ainda que uma melhor orientação pode tornar o instrumento mais eficaz. Em especial, os empréstimos garantidos tiveram um maior efeito em empresas mais pequenas e mais jovens, isto é, empresas que, de acordo com a literatura académica, têm mais probabilidades de ter restrições financeiras. Os empréstimos garantidos também tiveram um maior efeito nos casos em que o montante da contribuição pública por cada euro de empréstimo garantido (ou seja, a perda esperada) era mais elevado (ver **quadro 4**).

Quadro 4 — Fatores que afetaram a eficácia das garantias

	Vendas	Massa salarial	Ativo
Dimensão Efeito maior para as pequenas empresas (ou seja, com vendas inferiores a 370 000 euros):	+ 2,7pp	+ 4,4pp	+ 5,7pp
Idade Efeito maior para as empresas mais jovens (menos de 7 anos):	-	+ 2,3pp	-
Contribuição pública 1 ponto percentual de aumento da contribuição pública por cada euro de empréstimo garantido aumentou o efeito em:	+ 2,7pp	+ 3,9pp	+ 4,6pp

Nota: pp = ponto percentual.

Fonte: Bertoni *et al.* (2016).

85. Na auditoria que realizou anteriormente ao Mecanismo de Garantia às PME, o Tribunal observou que "os resultados obtidos poderiam igualmente ter sido alcançados por meio do financiamento através de regimes nacionais". "[Dada a grande percentagem] de mutuários cujas empresas desenvolvem uma atividade local, a necessidade de intervenção da UE não está suficientemente demonstrada"⁵¹. A Comissão aceitou a recomendação relativa a esta questão e declarou que "este elemento já está a ser tido em conta nos debates e no planeamento da próxima geração de instrumentos financeiros [...], em que assegurar o valor acrescentado da UE é um dos princípios fundamentais a respeitar por todos os instrumentos propostos"⁵².

⁵¹ Relatório Especial nº 4/2011 do TCE, ponto 104.

⁵² *Idem*, resposta da Comissão à recomendação 6.

86. A conclusão anterior do Tribunal de que não era possível demonstrar o valor acrescentado da UE permanece válida para o Mecanismo de Garantia de Empréstimo pelas duas razões apresentadas em seguida. Em primeiro lugar, na sua proposta legislativa sobre o Mecanismo de Garantia de Empréstimo, a Comissão declarou que o sucessor "incidirá mais sobre as garantias de apoio à concessão de empréstimos transfronteiras e plurinacionais, bem como sobre operações de titularização, de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas Europeu" no sentido de maximizar o valor acrescentado da UE⁵³. Contudo, os legisladores não transpuseram esta afirmação para o regulamento que rege o mecanismo. À data da auditoria, as garantias transfronteiras ou plurinacionais no âmbito do Mecanismo de Garantia de Empréstimo eram limitadas, e também não tinham sido realizadas quaisquer operações de titularização. Mesmo ao abrigo do anterior Mecanismo de Garantia às PME de 2007-2013, as operações de titularização tinham tido pouco êxito, pois só tinham sido assinadas duas. Uma explicação possível para este facto é a atividade limitada registada no mercado de titularização desde 2008⁵⁴.

87. Em segundo lugar, a importância do efeito de demonstração, de catalisador e de reforço das capacidades⁵⁵ apresentado como argumento do valor acrescentado da UE, em especial para os Estados-Membros que aderiram à UE a partir de 2004 (ver igualmente **ponto 33**) está a diminuir. Trata-se de um resultado do crescimento significativo da utilização de instrumentos financeiros financiados pela UE ao longo dos últimos anos (ver **pontos 13 e 17-18**), que implica um aumento dos conhecimentos dos Estados-Membros em termos de execução desses instrumentos. Em contrapartida, diminui a necessidade de

⁵³ COM(2011) 834 final de 30.11.2011, "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas (2014-2020)".

⁵⁴ Síntese do relatório de avaliação da Divisão de Avaliações de Operações do BEI, "*EIF's SME Securitisation Activities, 2004-2015*" (Atividades do FEI de titularização das PME no período de 2004-2015), março de 2017.

⁵⁵ Refere-se à capacidade da intervenção da UE para influenciar a evolução das políticas nos Estados-Membros e transferir os conhecimentos especializados da UE e do FEI para as autoridades e/ou instituições financeiras nos Estados-Membros.

instrumentos de garantia da UE⁵⁶. Além disso, os Estados-Membros podem utilizar os Fundos Estruturais para financiar os seus próprios instrumentos nacionais (ver **pontos 72-74**).

O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não incidiu suficientemente na investigação e inovação com um elevado potencial de excelência

88. O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME rege-se pelo Regulamento Horizonte 2020. Trata-se de um regulamento geral que rege várias intervenções sob a forma de subvenções, garantias ou financiamento de capitais próprios. Enquanto regulamento geral, abrange todos os tipos de inovação. Porém, para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME o regulamento especifica que a tónica deve ser colocada no apoio às empresas que "desenvolvam atividades de investigação e inovação [...] com um elevado potencial de excelência"⁵⁷. Essas atividades envolvem investimentos arriscados.

89. Uma vez que o Regulamento Horizonte 2020 não forneceu qualquer outra definição de "investimentos arriscados em [...] investigação e inovação com elevado potencial de excelência", a Comissão definiu 14 critérios de elegibilidade em matéria de inovação (ver **anexo IV**). Uma empresa que pretenda beneficiar de um empréstimo garantido deve satisfazer um desses critérios. Os critérios abrangem uma vasta gama de possíveis características das empresas, tal como se tem um certo nível de despesas de investigação e inovação, ganhou um prémio de inovação, obteve uma bolsa ou um empréstimo para investigação ou inovação, registou direitos de tecnologia, está a crescer rapidamente ou a receber investimento de um fundo de capital de risco ou de investidores providenciais (*business angels*).

⁵⁶ Ver também a "*Final Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme*" (Avaliação final do Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação), *Centre for Strategy & Evaluation Services LLP*, abril de 2011, em que se afirma que a partir do momento em que uma abordagem seja criada e adotada mais amplamente, os instrumentos financeiros devem evoluir.

⁵⁷ Regulamento (UE) nº 1291/2013, Anexo I, p. 144.

90. Dois dos três critérios mais frequentemente utilizados são de natureza geral:

- a) critério utilizado em 27% dos casos (valores do final de 2016): o beneficiário pretende investir na produção, desenvolvimento ou execução de produtos, processos ou serviços novos ou substancialmente melhorados, que sejam inovadores e em que exista um risco de insucesso tecnológico ou industrial;
- b) critério utilizado em 12% dos casos: o beneficiário opera num mercado há menos de sete anos e os custos de investigação e inovação representam, pelo menos, 5% do total dos seus custos de funcionamento em, pelo menos, um dos três anos anteriores à sua candidatura.

91. Com base na amostra de empréstimos, o Tribunal examinou se a tónica especificada no regulamento tinha sido aplicada. As empresas foram classificadas em três grupos: i) ausência de inovação (15% da amostra), ii) desenvolvimento de produtos ou processos normalizados (50% da amostra) e iii) inovação de alto risco (35% da amostra). A **caixa 5** apresenta exemplos de projetos e empresas para cada categoria. As inovações resultantes do desenvolvimento de produtos ou de processos normalizados são entendidas como sendo uma novidade apenas para a empresa (ou seja, os produtos ou processos podem já existir no mercado)⁵⁸. A inovação de alto risco vai para além disso e o Tribunal considerou que apenas 35% das empresas se encontravam nesta categoria. No entanto, mesmo nesta categoria, destacavam-se as atividades de inovação de apenas algumas empresas.

92. Assim, 65% das empresas incluídas na amostra do Tribunal refletiam uma definição geral de inovação, embora a tónica devesse incidir no conceito mais restrito de inovação com um elevado potencial de excelência (ver **ponto 88**).

⁵⁸ Ver glossário do Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>): as inovações devem ser novidade para a empresa em questão: as inovações de produtos não têm necessariamente de ser novidade para o mercado e, nas inovações de processos, a empresa não tem necessariamente de ser a primeira a ter introduzido o processo.

Caixa 5 — Exemplos de projetos e empresas que beneficiam do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME

Nenhuma inovação

- Um retalhista em linha de vestuário para criança utilizou o empréstimo garantido para financiar a expansão das suas existências.
- Um restaurante com uma licença em sistema de franquia (*franchising*) utilizou o empréstimo para financiar uma ampliação da área em 25%.

Desenvolvimento de um produto ou processo normalizado

- O empréstimo foi utilizado para financiar o desenvolvimento de uma aplicação para telemóveis inteligentes que fornece informações sobre as salas de reunião (pessoas, equipamento e ocupação). Já existem vários instrumentos semelhantes.
- Uma empresa de produção de equipamento para teatro utilizou o empréstimo exclusivamente como financiamento do capital de exploração. A empresa centra-se no desenvolvimento dos seus próprios produtos, que são semelhantes aos já existentes no mercado.

Inovação de alto risco

- O empréstimo foi utilizado para financiar a construção de uma central de biogás para os resíduos urbanos. Embora essas centrais existam em países vizinhos, era um novo projeto no país em causa, constituindo assim um investimento de risco mais elevado.
- O empréstimo foi utilizado em associação com o desenvolvimento de um sistema de arrefecimento impresso em 3D integrado em moldes metálicos para produção de plástico. São utilizadas aplicações semelhantes por outras empresas, mas a complexidade e natureza de ponta do projeto tornaram-no um investimento de risco mais elevado.
- O empréstimo foi utilizado para investir em equipamento tendo em vista a produção de um novo tipo de produto para cromatografia a utilizar pela indústria farmacêutica. O produto oferecia os mesmos resultados que uma solução existente, mas a um custo inferior. Baseou-se nos resultados da investigação de um projeto financiado no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

93. Para acompanhar o desempenho em termos de inovação das empresas que recebem apoio, a Comissão utiliza o indicador "percentagem de PME participantes que introduzem inovações na empresa ou no mercado". Este indicador não permite isolar a inovação de alto

risco com um elevado potencial de excelência e, por conseguinte, reflete uma definição mais alargada de inovação⁵⁹. Além disso, a Comissão fixa uma meta relativamente modesta de 50% para a percentagem de empresas que introduzem inovações na empresa ou no mercado. Dado que aproximadamente metade das empresas europeias realizam algumas atividades de inovação em sentido lato, atingir este objetivo não pode ser considerado um sucesso⁶⁰. A Comissão provavelmente ainda atingiria o objetivo mesmo que se limitasse simplesmente a repartir o financiamento de forma aleatória pelas empresas.

94. O Tribunal comparou igualmente o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME com outros regimes de apoio destinados a pequenas empresas inovadoras e avaliou o desempenho individual dos intermediários na orientação do apoio para empresas intensivas em conhecimento⁶¹. Utilizou-se a intensidade de conhecimentos no setor principal de atividade da empresa⁶², uma vez que este é um bom indicador da probabilidade de a empresa realizar atividades de investigação e de inovação com um elevado potencial de excelência. Com efeito, as empresas que operam na indústria de alta tecnologia ou em serviços com utilização intensiva de conhecimentos têm mais probabilidades de inovar. Por conseguinte, se o mecanismo incidir de forma eficaz sobre a inovação, as empresas beneficiárias estarão inevitavelmente concentradas em setores que recorrem intensivamente à inovação. Visar a indústria de alta tecnologia e os serviços com utilização intensiva de conhecimentos é também importante do ponto de vista político (ver **caixa 6**).

⁵⁹ Note-se que a avaliação de 2011 realizada por *Economisti Associati et al.* (ver **nota de rodapé 14**) considerou que uma definição mais restrita de inovação era mais significativa. A definição mais restrita englobaria a novidade dos produtos a partir de uma perspetiva de mercado ou a contribuição de novos produtos/projetos para as vendas.

⁶⁰ O "2012 Community Innovation Survey" (Inquérito Comunitário sobre a Inovação de 2012) divulgou que 52,8% das empresas tinham "atividades de inovação" entre 2008 e 2010 e o mesmo inquérito realizado em 2014 referiu um nível de 48,9% entre 2010 e 2012 e de 49,1% entre 2012 e 2014.

⁶¹ Base: número total de empresas que obtiveram um empréstimo até 30.6.2016.

⁶² Baseada na matriz de agregação dos códigos de atividades utilizada pelo Eurostat para a compilação de estatísticas sobre a indústria de alta tecnologia e os serviços com utilização intensiva de conhecimentos.

Caixa 6 — A importância dos setores intensivos em conhecimentos e tecnologia

A inovação pode ocorrer numa empresa de qualquer setor. No entanto, para que tal aconteça, são frequentemente necessários recursos específicos, isto é, atividades de investigação e de desenvolvimento e/ou trabalhadores com habilitações de nível superior. São estes os dois critérios utilizados pelo Eurostat para classificar setores económicos consoante a intensidade tecnológica e de conhecimentos.

Segundo a Comissão, a Europa sofre de baixa produtividade e a sua competitividade está em declínio devido a um défice de inovação. Historicamente, a Europa possui uma sólida base científica, mas a sua posição é frágil quando se trata de traduzir as descobertas científicas em produtos⁶³. Este não é um problema geral que afete a indústria europeia no seu todo. Os principais investidores da Europa em investigação e desenvolvimento encontram-se no setor de média tecnologia, por exemplo, o setor automóvel. Contudo, o problema principal é que há menos atividade nos setores de alta tecnologia, como a indústria farmacêutica, a biotecnologia e as tecnologias da informação e comunicação⁶⁴. Por conseguinte, os setores de grande intensidade tecnológica e de conhecimentos merecem uma maior atenção, não só porque a Europa está atrasada nos setores de alta tecnologia, mas também porque as empresas dos setores de utilização intensiva da tecnologia e de conhecimentos têm mais probabilidades de inovar⁶⁵.

95. O Tribunal constatou que o atual Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME apoiava as empresas intensivas em conhecimentos mais do que o seu antecessor, o instrumento de partilha de riscos. O papel cada vez mais importante dos intermediários públicos contribuiu para uma maior concentração nas empresas com utilização intensiva de conhecimentos. A percentagem dessas empresas nas carteiras de intermediários públicos no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (76%) é muito semelhante à alcançada no âmbito dos regimes de subvenções do programa Horizonte 2020, que são orientados para as

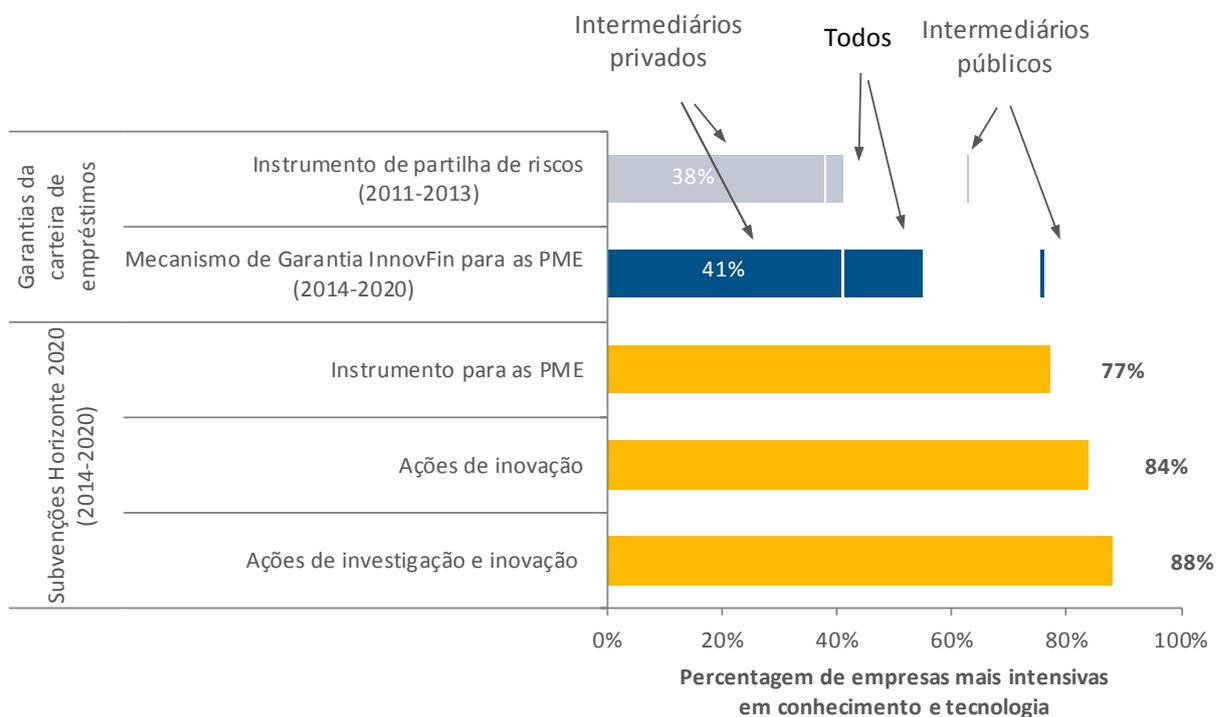
⁶³ SEC(2011) 1427 final de 30.11.2011, "*Impact Assessment accompanying the Communication from the Commission "Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation"*": (Avaliação de impacto que acompanha a Comunicação da Comissão "Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação").

⁶⁴ Comissão Europeia: Documentos temáticos para o Grupo de Alto Nível sobre maximizar o impacto dos programas de investigação e inovação da UE, 2017.

⁶⁵ Com base nos resultados do Inquérito Comunitário sobre a Inovação realizado em 2014.

pequenas empresas. Em contrapartida, os intermediários privados dão muito menos ênfase às empresas com utilização intensiva de conhecimentos (41%), reduzindo assim a sua percentagem global no mecanismo no seu conjunto (ver **figura 3**).

Figura 3 — Intensidade de conhecimentos das empresas apoiadas pelo Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME e regimes aplicáveis às pequenas empresas no âmbito do programa Horizonte 2020



Nota: Os setores intensivos em conhecimentos e tecnologia incluem a indústria de alta tecnologia e de média-alta tecnologia, bem como serviços com intensidade de conhecimentos, tal como definido na orientação pertinente do Eurostat.

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelo FEI e pela Comissão.

O sistema de avaliação da Comissão forneceu poucas provas da eficácia dos instrumentos

96. A Comissão Europeia tem financiado instrumentos de garantia de empréstimos para as pequenas empresas desde o final da década de 1990. A concentração destas garantias tem evoluído ao longo do tempo, mas o objetivo principal continua a ser o mesmo: melhorar o acesso das pequenas empresas ao financiamento e apoiar o empreendedorismo e a inovação, a fim de promover de forma sustentável o desenvolvimento dessas pequenas empresas e o crescimento do emprego em toda a UE. Em relação a cada instrumento, o

regulamento aplicável estabelece os prazos para as avaliações intercalares e/ou finais e o seu conteúdo. Entre outros aspetos, as avaliações deviam incidir sobre a questão: "Qual a eficácia da intervenção da UE (por exemplo, garantias de empréstimos)?" Por conseguinte, o Tribunal examinou:

- a) se as avaliações anteriores demonstraram a eficácia dos instrumentos de garantia de empréstimos;
- b) se as disposições em vigor destinadas a avaliar os instrumentos atuais são adequadas.

As avaliações anteriores não conseguiram apresentar provas sólidas da eficácia dos instrumentos

97. Nos 18 anos que decorreram desde que os instrumentos de garantia de empréstimos da UE foram introduzidos pela primeira vez, a Comissão apresentou três avaliações intercalares e duas avaliações finais. No entanto, nenhuma destas avaliações forneceu provas sólidas em relação ao impacto das garantias. Normalmente, as avaliações congratulavam-se com o total dos empréstimos garantidos ou o número de pequenas empresas apoiadas. Contudo, estes indicadores não medem a eficácia nem as prestações sociais⁶⁶ de forma adequada.

98. As avaliações basearam-se, essencialmente, em métodos qualitativos, tais como entrevistas e inquéritos, tendo os métodos quantitativos sido negligenciados. Além disso, não demonstraram que as alterações observadas ao nível dos beneficiários se deviam às garantias e não a outros fatores. Foram utilizados inquéritos para compensar a falta de exaustividade dos dados, mas que não foram concebidos para atribuir as alterações observadas ao instrumento de garantia. Uma vez que as empresas só foram inquiridas vários anos depois de terem recebido um empréstimo garantido, eram mais elevados os riscos inerentes à fiabilidade.

99. Existem ainda mais duas razões para a falta de avaliações sólidas. Em primeiro lugar, as avaliações foram realizadas demasiado cedo, sendo a avaliação final efetuada pouco depois

⁶⁶ Este ponto é sublinhado por Bosworth, Barry, Andrew e Elisabeth Rhyne Carron, S., "*The Economics of Federal Credit Programs*" (A economia dos programas federais de concessão de crédito), Washington DC: Brookings Institution, 1987.

do meio do ciclo do programa. Em segundo lugar, as avaliações foram muito restritivas, incidindo unicamente sobre o programa em curso e não avaliando, portanto, os efeitos de programas anteriores e globalmente semelhantes.

A recolha de dados para apoiar as futuras avaliações melhorou, mas subsistem insuficiências

100. A metodologia de uma avaliação de impacto pode mais facilmente ser desenvolvida e aplicada na fase de conceção de um novo programa. Os requisitos aplicáveis à recolha de dados devem ser considerados desde o início, e não depois de o programa ter estado em funcionamento há vários anos⁶⁷.

101. O FEI e a Comissão tomaram recentemente algumas medidas no sentido de melhorar o processo de avaliação. Em primeiro lugar, a Comissão tenciona agora efetuar as avaliações finais muito mais tarde no ciclo do programa. Em segundo lugar, o pessoal do FEI e da Comissão publicou um estudo em 2015 avaliando o impacto económico das garantias de empréstimos prestadas às pequenas empresas nos países da Europa Central e Oriental no período de 2005-2007⁶⁸. A Comissão tenciona utilizar este estudo como um modelo de avaliação dos efeitos das garantias sobre o desempenho dessas empresas. Por último, o FEI está atualmente também em melhor posição para identificar os beneficiários, recorrendo às bases de dados externas existentes com séries cronológicas de dados financeiros sobre as empresas, que podem ser usadas para uma análise mais quantitativa.

102. À data da auditoria, a Comissão já tinha elaborado o caderno de encargos para uma avaliação intercalar dos atuais instrumentos de garantia, que deverá estar concluída até ao final de 2017. No entanto, ainda não desenvolveu qualquer trabalho sobre a metodologia a aplicar para a avaliação final. Por exemplo, ainda não definiu i) como avaliar se o Mecanismo

⁶⁷ *Center for Global Development, "When will we ever learn?" – Improving lives through impact evaluation* (Quando é que vamos aprender? Melhoria da vida através da avaliação do impacto), Relatório do grupo de trabalho sobre o défice de avaliação, 2006.

⁶⁸ Asdrubali Pierfederico e Signore Simone, *"The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs, Evidence from CESEE Countries"*, (O impacto económico das garantias de crédito da UE às PME, Elementos de prova dos países da Europa Central, Oriental e do Sudeste) *EIF Research & Market Analysis*, Documento do trabalho 2015/29.

de Garantia InnovFin para as PME aumenta de facto a atividade de inovação, que é o seu principal objetivo, e ii) como isolar os seus efeitos dos de outros programas⁶⁹. A existência de dados incompletos também poderá afetar a avaliação desse mecanismo.

103. O modelo fornecido por Asdrubali e Signore (2015) comparou o efeito dos instrumentos de garantia da UE com todas as outras possíveis fontes de financiamento, incluindo outras garantias financiadas por instrumentos nacionais ou outros instrumentos da UE, tais como os Fundos Estruturais. Embora os instrumentos de dívida, em certa medida, sejam diferentes (por exemplo, "com limite máximo" *versus* "sem limite máximo", ou incidindo num subconjunto de pequenas empresas), operam frequentemente como substitutos próximos dos bancos comerciais ou das empresas que procuram financiamento e têm objetivos muito semelhantes. A análise de tantos instrumentos em conjunto quanto possível atenuaria parcialmente a principal limitação da metodologia de modelos. No entanto, à data da auditoria, não tinham sido tomadas quaisquer medidas neste sentido.

104. Além disso, a lacuna a nível da avaliação poderá ser colmatada por mais investigação académica. No entanto, embora o princípio da transparência⁷⁰ exija a publicação de cada subvenção atribuída, a menos que seja paga a uma pessoa singular, o mesmo não se aplica a beneficiários de garantias. Assim, os investigadores exteriores ao FEI não têm acesso a dados sobre os beneficiários. Outras instituições públicas que trabalham também com dados confidenciais introduziram procedimentos específicos destinados a dar acesso⁷¹ no âmbito de uma investigação justificada, através de um "centro seguro"⁷² ou do estabelecimento de parcerias entre um investigador externo e o pessoal da organização⁷³.

⁶⁹ Uma avaliação desse tipo exige dados específicos, como pode ser observado, por exemplo, em Biagi, Bondonio e Stancik, "*Counterfactual Impact Evaluation of Public Funding of Innovation, Investment and R&D*" (Avaliação de impacto contrafactual do financiamento público da Inovação, Investimento e I&D), Relatórios Técnicos do Centro Comum de Investigação, 2016.

⁷⁰ Artigo 128º, nº 3, do Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012.

⁷¹ Como, por exemplo, pode ser concedido, em França, pela Comissão de confidencialidade estatística do Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Económicos.

⁷² Eurostat.

⁷³ Por exemplo, tal como é utilizado por alguns bancos centrais.

105. Até à data, a tónica tem sido essencialmente colocada na avaliação dos efeitos do lado da procura, ou seja, em demonstrar o efeito do programa sobre o desempenho das pequenas empresas. Muito menos frequente tem sido a análise i) dos efeitos sobre o lado da oferta, tais como a medida em que as garantias aumentam a oferta de crédito acima do nível que seria obtido pelo intermediário sem as garantias; ii) da forma como os benefícios decorrentes da subvenção implícita nos instrumentos de garantia estão efetivamente divididos entre os fornecedores e os beneficiários⁷⁴ e iii) da forma como as garantias afetam a concorrência entre os bancos. Apesar de o FEI ter frequentemente acesso a dados adequados, estes dados não são tidos em conta para efeitos de avaliação. Quando o Tribunal efetuou uma análise desse tipo em relação à oferta na República Checa, onde cinco grandes bancos tinham começado a cooperar com o FEI ao longo de um período de três anos, observou claramente um impacto positivo sobre a disponibilidade de crédito para apenas um dos bancos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

106. No âmbito de diferentes domínios de intervenção, o orçamento da UE faculta recursos para os instrumentos de garantia de empréstimos que visam as pequenas empresas e que operam a par de instrumentos de garantia financiados a nível nacional. Globalmente, o Tribunal conclui que o volume financeiro dos instrumentos de garantia foi fixado sem uma análise exaustiva das necessidades do mercado e que demasiadas empresas beneficiárias não necessitam verdadeiramente de um empréstimo garantido. Porém, as que receberam um empréstimo garantido registaram um crescimento efetivo. No entanto, o grau de atividades inovadoras apoiadas por um dos instrumentos foi bastante modesto e não estava em consonância com a ênfase e a ambição de excelência prevista no regulamento. Por último, a Comissão ainda não apresentou provas suficientes do impacto dos instrumentos e da sua relação custo-eficácia. A Comissão deve dar resposta à maior parte das recomendações que o Tribunal formula em seguida quando da elaboração das avaliações

⁷⁴ A teoria económica demonstra que os benefícios económicos de qualquer subvenção são divididos entre o fornecedor e os utilizadores, independentemente do direito jurídico.

ex ante para a criação de possíveis instrumentos sucessores no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

Criação de instrumentos de garantia

107. O orçamento da UE financia instrumentos de garantia geridos de forma centralizada, a par de outros instrumentos em gestão partilhada. Embora todos os instrumentos financiados pela UE tenham aumentado em volume em comparação com o anterior período de 2007-2013, as avaliações das necessidades do mercado realizadas não abrangeram todos os instrumentos nem mostraram a forma como os instrumentos devem, coletivamente, responder a essas necessidades, com vista a evitar sobreposições e concorrência entre si (ver **pontos 27-35**).

108. Os dois instrumentos atuais geridos de forma centralizada iniciaram a sua atividade sem demora. Com base nos acordos de garantia que tinham sido assinados até ao final de 2016, cerca de três quartos dos empréstimos previstos serão concentrados nos quatro Estados-Membros em que o número de pequenas empresas que necessitam de acesso ao financiamento é mais elevado (ver **pontos 33 e 48-50**).

109. A execução dos instrumentos financeiros tem um custo. No entanto, a Comissão tinha poucos elementos comprovativos quando iniciou o processo de negociação das taxas com o FEI (ver **pontos 36-47**).

Recomendação 1 — Avaliação das necessidades do mercado e obtenção de dados sobre os custos de gestão

A Comissão deve:

- a) Avaliar as necessidades do mercado e a forma como os vários instrumentos de garantia da UE podem dar a melhor resposta a estas necessidades a par dos instrumentos financiados a nível nacional/regional, assegurando, assim, o valor acrescentado da UE.

Prazo de execução: antes da apresentação de propostas de criação de novos instrumentos de garantia no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

- b) Obter e analisar dados relevantes sobre os custos de gestão dos regimes de garantia, tais como custos os reais incorridos pelo FEI ou os custos suportados pelos regimes geridos a nível nacional, como contributo para reforçar a sua base de negociação com o FEI e para assegurar um nível adequado das taxas.

Prazo de execução: antes da negociação dos novos mandatos com o FEI no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

Acesso ao financiamento

110. Os instrumentos de garantia de empréstimos foram concebidos para ajudar as empresas com projetos viáveis que têm dificuldades em obter financiamento da dívida. No entanto, o Tribunal observou que 60% das empresas constantes da sua amostra teriam conseguido obter um empréstimo comercial sem a utilização destes instrumentos. A proporção desse tipo de empresas que recebem apoio é ligeiramente mais elevada no Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, atingindo os 65%. Além disso, o Tribunal constatou que, no âmbito desse Mecanismo de Garantia, os intermediários privados tinham uma percentagem maior de empresas desse tipo nas suas carteiras. Com efeito, no seu acordo de delegação com o FEI, a Comissão não especificou que o grupo visado por este instrumento eram as "empresas viáveis sem acesso ao financiamento" (ver **pontos 55-59**). As empresas com acesso a empréstimos comerciais podem também retirar benefícios da garantia, tais como uma taxa de juro reduzida ao abrigo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME (ver **ponto 60**).

111. Embora a redução do volume máximo dos empréstimos elegíveis ao abrigo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo tenha aumentado a percentagem de apoio concedido às "empresas viáveis sem acesso ao financiamento", a Comissão explorou apenas parcialmente outras eventuais medidas para resolver a situação. Além disso, as atuais disposições de acompanhamento não fornecem informações periódicas sobre a percentagem alcançada de "empresas viáveis sem acesso ao financiamento" (ver **pontos 61-69**).

112. O acesso ao financiamento tornou-se uma questão ainda mais importante durante a crise financeira, em especial nos Estados-Membros fortemente atingidos que obtiveram

assistência macrofinanceira. Contudo, os instrumentos de garantia da UE geridos de forma centralizada revelaram ser de pouca ajuda para esses países, principalmente porque não estavam concebidos para fornecer liquidez aos intermediários. Embora os instrumentos financeiros cofinanciados pelos Fundos Estruturais também tivessem sido utilizados, os pagamentos às pequenas empresas ocorreram principalmente após, e não durante, o período de maior dificuldade (ver **pontos 70-77**).

Recomendação 2 — Orientar o apoio para as empresas que necessitam de uma garantia

A Comissão deve:

- a) Incluir na proposta legislativa relativa a um possível instrumento sucessor do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME disposições específicas de orientação para as empresas inovadoras viáveis sem acesso suficiente ao financiamento e garantir que não há uma substituição do financiamento do setor privado.

Prazo de execução: na apresentação de uma proposta de criação de um possível instrumento sucessor no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

- b) Introduzir mecanismos para reduzir a percentagem de empresas que poderiam ter obtido empréstimos comerciais sem apoio da UE. Deve avaliar os custos e benefícios de medidas possíveis para alcançar essa redução.

Prazo de execução: antes da execução de possíveis instrumentos sucessores no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

- c) Acompanhar anualmente a percentagem de empresas com acesso a empréstimos comerciais sem o apoio da UE ao nível dos intermediários financeiros e tomar medidas corretivas quando esta percentagem for demasiado elevada. Este acompanhamento deve ser efetuado com base nas informações disponíveis junto dos intermediários financeiros, não agravando assim os encargos administrativos das empresas.

Prazo de execução: na execução de possíveis instrumentos sucessores no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

Alcançar os objetivos

113. Os antecessores do Mecanismo de Garantia de Empréstimo visavam fomentar o crescimento. As provas econométricas disponíveis confirmam o êxito dos instrumentos a

este respeito. As empresas beneficiárias cresceram mais do que o grupo de comparação em termos do valor total dos ativos, das vendas, da massa salarial e da produtividade. Os estudos mostram igualmente que os efeitos foram mais elevados para as empresas que, potencialmente, teriam dificuldade em obter um empréstimo sem a garantia (ver **pontos 79-87**).

114. O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME foi concebido de modo a centrar-se no apoio à investigação e inovação com um elevado potencial de excelência. No entanto, o Regulamento Horizonte 2020 não definiu este conceito. Dois terços das empresas constantes da amostra do Tribunal inovavam apenas no desenvolvimento de produtos ou de processos normalizados ou não efetuavam qualquer tipo de inovação. Os critérios de elegibilidade definidos em matéria de inovação não conseguiram evitar que essas empresas fossem apoiadas. A meta de inovação fixada para o instrumento é muito modesta, já que a Comissão considera ser um êxito se apenas metade de todas as empresas inovarem, independentemente do seu grau de inovação. Tal como no caso do acesso ao financiamento, o Tribunal observou que existe um grande fosso entre os intermediários privados e públicos, tendo os últimos muito mais sucesso em orientar o apoio para empresas de setores com uma utilização mais intensiva de conhecimentos (ver **pontos 88-95**).

Recomendação 3 — Orientar o apoio para a inovação de alto risco

A Comissão deve:

- a) Incluir, na proposta legislativa relativa a um possível instrumento sucessor, uma definição clara do tipo de inovação apoiado e definir a dimensão do instrumento em conformidade.

Prazo de execução: na apresentação de uma proposta de criação de um possível instrumento sucessor no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

- b) Rever os critérios de elegibilidade em matéria de inovação para assegurar que qualquer instrumento sucessor apoie predominantemente empresas que desenvolvam atividades com elevado potencial de excelência que exijam investimentos arriscados.

Prazo de execução: antes da execução de um possível instrumento sucessor no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

Sistema de avaliação

115. Apesar dos 18 anos de história da UE com garantias de empréstimos, a Comissão forneceu até agora poucas provas dos resultados obtidos. Os motivos para esta situação prendem-se com dados não exaustivos, avaliações prematuras e medições inadequadas. No que diz respeito às futuras avaliações, a Comissão ainda não considerou como i) realizar uma avaliação exaustiva dos vários instrumentos de garantia da UE em vigor e ii) avaliar os efeitos sobre o lado da oferta e sobre a concorrência entre os bancos. A lacuna a nível da avaliação poderá ser colmatada por mais investigação académica, mas esta é prejudicada por regras restritivas em matéria de confidencialidade (ver **pontos 97-105**).

Recomendação 4 - Melhorar o sistema de avaliação

A Comissão deve:

- a) Realizar uma avaliação *ex post* exaustiva do antecessor do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, concentrando-se em saber se as garantias foram, em geral, eficazes.
Prazo de execução: até ao final de 2019.
- b) Desenvolver uma metodologia para analisar o efeito das garantias sobre a oferta de empréstimos, a concorrência entre os bancos e a atividade de inovação empresarial e para analisar a repartição da subvenção implícita entre o fornecedor e o beneficiário.
Prazo de execução: até ao final de 2019.
- c) Além de avaliações finais separadas para cada um dos dois instrumentos de garantia geridos de forma centralizada, apresentar uma avaliação combinada analisando o seu desempenho relativo e, na medida do possível, fornecer uma comparação com instrumentos de dívida semelhantes da UE utilizados no passado ou em simultâneo.
Prazo de execução: na data das próximas avaliações finais.
- d) Conceber um sistema que permita que os investigadores obtenham acesso a dados sobre os beneficiários das garantias.
Prazo de execução: até ao final de 2018.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de novembro de 2017.

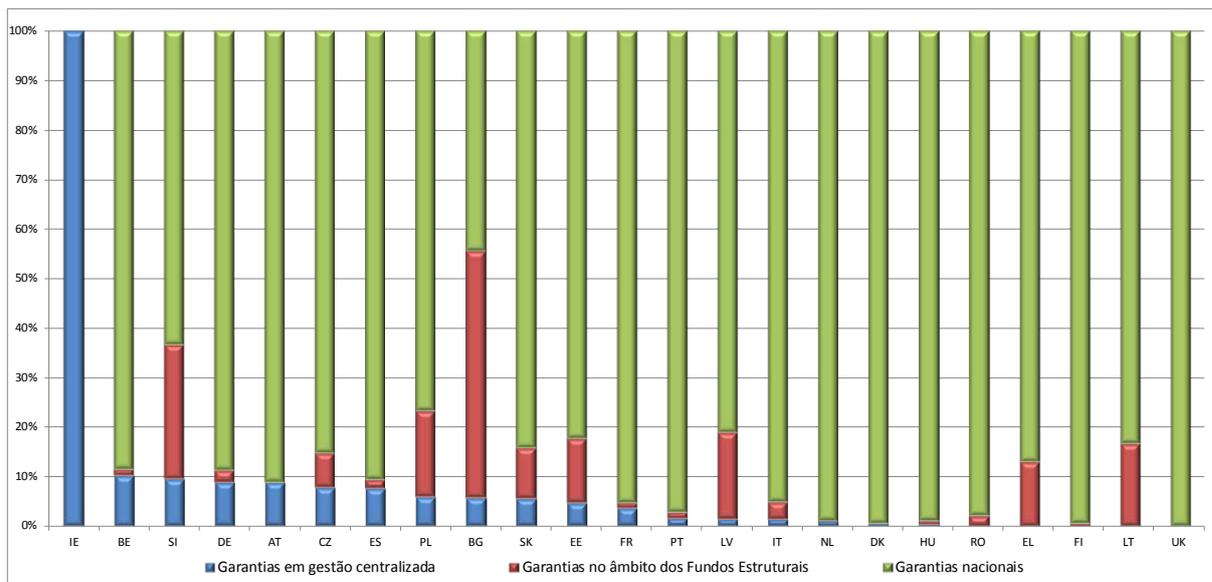
Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

PESO RESPECTIVO DOS INSTRUMENTOS DE GARANTIA

A figura seguinte apresenta, para o período 2007-2013, uma síntese por Estado-Membro do peso dos montantes globais de garantia para cada Estado-Membro. Devido à falta de dados, o Tribunal elaborou várias estimativas e pressupostos (ver as notas depois da figura). Apesar de os dados não serem, por conseguinte, totalmente exatos, a figura apresenta ainda assim uma imagem razoável da ordem de grandeza. Os Estados-Membros relativamente aos quais o Tribunal não dispunha de dados sobre as garantias financiadas a nível nacional não estão incluídos na figura.



Notas:

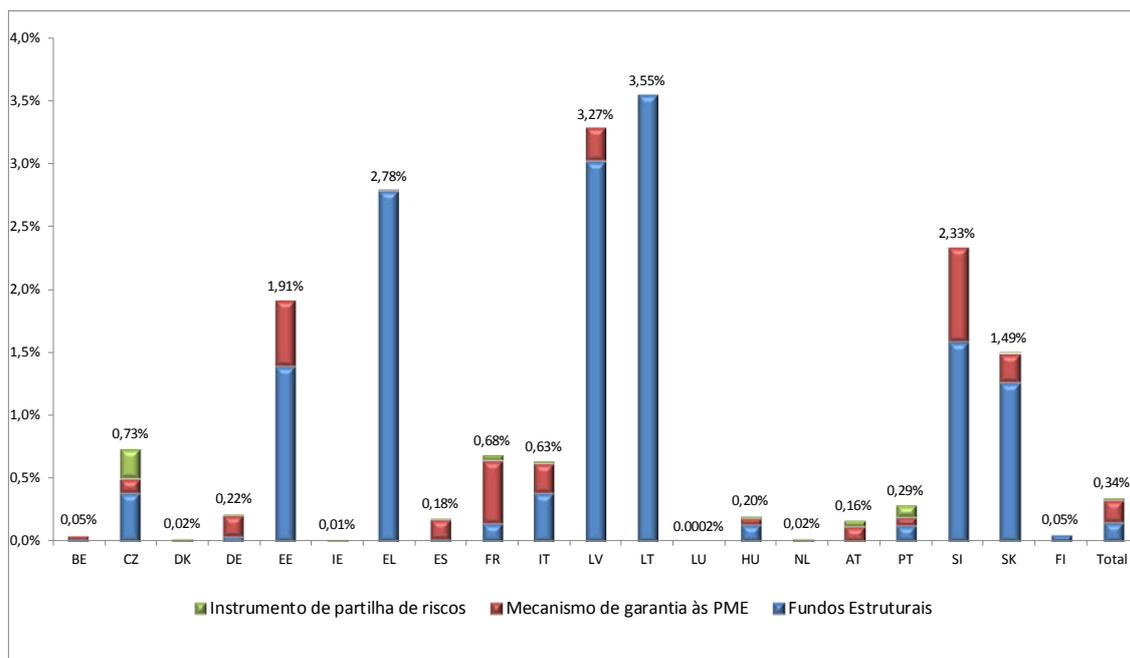
- (1) Os dados sobre as "garantias nacionais" da Associação Europeia de Garantia Mútua (AECM) não estão completos. Esta reúne os dados provenientes das organizações que são seus membros, mas nem todas as instituições de garantia são membros desta organização. Os dados relativos a alguns Estados-Membros (como a Alemanha ou a Itália) estão, portanto, subestimados.
- (2) Tal como indicado no relatório de Economisti Associati et al. (ver **nota de rodapé 14**), o nível de apoio público é difícil de avaliar, uma vez que, em alguns casos, a intervenção pública assume a forma de uma garantia soberana. Quando for este o caso, o valor do apoio público só é conhecido se e quando ocorrer um incumprimento e os recursos públicos forem utilizados para o reembolso de empréstimos.
- (3) Uma vez que várias instituições de garantia nacionais que comunicam dados à OCDE ou à AECM também gerem instrumentos de garantia cofinanciados pela UE no âmbito da gestão partilhada, alguns montantes podem ter sido contabilizados duas vezes.
- (4) Os dados sobre as "garantias no âmbito dos Fundos Estruturais" foram estimados com base na contribuição da UE, pressupondo que esta representa 50% do montante garantido, o que dá origem a que os montantes sejam subestimados em relação a vários Estados-Membros (visto que a percentagem pode ir até 80%).

Fonte: TCE com base em:

- para as "garantias nacionais": dados da AECM relativos ao período de 2009-2013 (<http://AECM.eu>), dados da OCDE relativos a vários países para o período de 2007-2013 (<http://stats.oecd.org>);
- para as "garantias no âmbito dos Fundos Estruturais": Relatório da Comissão "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2015" (Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do nº 2, alínea j), do artigo 67º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, período de programação de 2007-2013, situação em 31 de dezembro de 2015).
- para as "garantias em gestão centralizada": relatórios operacionais do FEI em 31.12.2016.

Anexo II**PERCENTAGEM DE EMPRÉSTIMOS ÀS PME GARANTIDOS POR INSTRUMENTOS
FINANCIADOS PELA UE NO TOTAL DE EMPRÉSTIMOS ÀS PME**

A figura seguinte apresenta uma estimativa para o período de 2007-2013 por Estado-Membro da percentagem média anual dos empréstimos às PME garantidos por instrumentos financiados pela UE (gestão centralizada e partilhada). Os dados sobre o total dos empréstimos às PME não estavam disponíveis para alguns Estados-Membros, pelo que não estão incluídos na figura.



Notas:

- (1) Os dados relativos ao total de novos empréstimos concedidos às PME não estão disponíveis. Por conseguinte, o Tribunal utilizou em substituição os empréstimos, excluindo empréstimos renováveis e descobertos bancários, crédito de conveniência e extensão de dívida de cartão de crédito — até 1 milhão de euros, inclusive.
- (2) Os empréstimos individuais garantidos por instrumentos da UE podem exceder 1 milhão de euros. Devido à substituição mencionada na nota (1), o Tribunal excluiu todos os empréstimos superiores a 1 milhão de euros garantidos ao abrigo do Mecanismo de Garantia às PME e o instrumento de partilha de riscos. Para os empréstimos garantidos no âmbito dos Fundos Estruturais, não foi possível fazê-lo, visto que não existiam dados agregados sobre os montantes dos empréstimos individuais. Esta situação pode ter dado origem a uma sobrestimativa.
- (3) O Tribunal efetuou uma estimativa dos empréstimos garantidos no âmbito dos Fundos Estruturais a nível dos Estados-Membros, uma vez que apenas estava disponível o montante total do empréstimo para todos os Estados-Membros considerados em conjunto.

Fonte: TCE com base em:

- para os "Fundos Estruturais": Relatório da Comissão "*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 December 2015*" (Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do nº 2, alínea j), do artigo 67º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, período de programação de 2007-2013, situação em 31 de dezembro de 2015).
- para o "Mecanismo de Garantia às PME" e o "instrumento de partilha de riscos": dados do FEI relativos a empréstimos em 31.12.2016;
- para o "total dos empréstimos às PME": armazém de dados estatísticos do Banco Central Europeu (<http://sdw.ecb.europa.eu>) e para alguns países (CZ, DK e HU) dados da OCDE (<http://stats.oecd.org>).

METODOLOGIA DO ESTUDO ECONOMÉTRICO

1. O estudo analisou os resultados de mais de 57 000 empresas em França que beneficiaram de instrumentos de garantia de empréstimos da UE no período de 2002-2012. Os dados financeiros relativos a estas empresas foram obtidos a partir de bases de dados existentes das séries cronológicas de dados financeiros das empresas. Para estimar o efeito, o estudo comparou as empresas beneficiárias com um grupo de empresas que não beneficiavam das garantias (grupo de comparação). Estas empresas foram retiradas de uma amostra de 0,5 milhões de empresas em França através de um procedimento em duas fases para assegurar que as empresas do grupo de comparação apresentavam características semelhantes às empresas beneficiárias em termos de região, idade, indústria e cada variável analisada antes da concessão do empréstimo.
2. Comparando os resultados dos dois grupos de empresas, o estudo permitiu calcular o efeito do tratamento médio condicional do empréstimo garantido para as empresas em causa. O estudo incluía também vários testes destinados a verificar a solidez dos resultados, por exemplo em consequência de um crescimento não paralelo ou de distorções na seleção devido a questões de disponibilidade de dados.
3. Uma limitação teórica do estudo reside no facto de o modelo estimar o efeito económico conjunto das garantias e dos empréstimos subjacentes, sem a possibilidade de dissociar os dois efeitos. Por conseguinte, o impacto medido é a obtenção de um empréstimo garantido pela UE por oposição a qualquer outra possível fonte de financiamento, incluindo regimes de garantia públicos ao nível nacional.

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE EM MATÉRIA DE INOVAÇÃO

1. O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é uma PME ou pequena empresa de média capitalização que pretende utilizar a operação a seu favor para investir na produção, desenvolvimento ou execução de elementos novos ou substancialmente melhorados de i) produtos, processos ou serviços, ii) métodos de produção ou de entrega ou iii) inovação organizacional ou processual, incluindo modelos de negócio inovadores e em que existe um risco de insucesso tecnológico, industrial ou comercial, comprovado por uma avaliação realizada por um perito externo, ou
2. O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é uma "empresa de rápido crescimento", que é uma PME ou pequena empresa de média capitalização a operar num mercado há menos de 12 anos a contar da sua primeira venda comercial e com uma média anualizada de crescimento endógeno do número de empregados ou do volume de negócios superior a 20% ao ano, num período de três anos, e com dez ou mais empregados no início do período de observação, ou
3. O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é uma PME ou pequena empresa de média capitalização a operar num mercado há menos de sete anos a contar da sua primeira venda comercial e cujos custos de investigação e inovação representam, pelo menos, 5% do total dos custos de funcionamento em, pelo menos, um dos três anos anteriores à sua candidatura à operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME ou trata-se de uma empresa (e em especial de uma empresa em fase de arranque) sem historial financeiro, de acordo com as suas demonstrações financeiras atuais, ou
4. O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é uma PME ou pequena empresa de média capitalização que deve ter um significativo potencial de inovação ou ser uma "empresa que recorre intensivamente à investigação e inovação", satisfazendo pelo menos uma das seguintes condições:
 - a) As despesas anuais do destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME em investigação e inovação são iguais ou superiores a 20% do montante da operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, de acordo com as suas mais recentes demonstrações financeiras regulamentares, sob a condição de o seu plano de atividades indicar um aumento das suas despesas em investigação e inovação pelo menos igual ao montante da operação em questão; ou
 - b) O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME compromete-se a despende um montante pelo menos equivalente a 80% do montante da operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME em atividades de investigação e inovação, como indicado no seu plano de atividades e o restante em custos necessários para a execução dessas atividades; ou
 - c) Durante os últimos trinta e seis (36) meses, foram oficialmente concedidos subvenções, empréstimos ou garantias ao destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin

para as PME a partir de regimes europeus de apoio à investigação e inovação ou através dos seus instrumentos de financiamento ou de regimes de apoio à investigação e inovação regionais ou nacionais, na condição de a operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não cobrir as mesmas despesas; ou

- d) Nos últimos vinte e quatro (24) meses, o destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME recebeu um prémio relativo a investigação e desenvolvimento ou a inovação atribuído por uma instituição ou organismo da UE; ou
- e) Nos últimos vinte e quatro (24) meses, o destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME registou, pelo menos, um direito de tecnologia (como uma patente, um modelo de utilidade, um direito relativo a desenhos e modelos, uma topografia de produtos semicondutores, um certificado complementar de proteção para os medicamentos ou outros produtos para os quais se possa obter esse certificado complementar de proteção, um certificado de obtentor vegetal ou direitos de autor relativos a programas informáticos) e a finalidade da operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é permitir, direta ou indiretamente, a utilização desse direito de tecnologia; ou
- f) O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é uma PME em fase inicial e recebeu um investimento nos últimos vinte e quatro (24) meses de um investidor em fundos de capital de risco ou de um investidor providencial (*business angel*) que seja membro de uma rede de *business angels*; ou esse investidor em fundos de capital de risco ou investidor providencial é um acionista do destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME à data da candidatura deste à operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME; ou
- g) O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME requer um investimento de financiamento de risco que, baseado num plano de atividades elaborado com vista a entrar num novo mercado de produtos ou num novo mercado geográfico, seja superior a 50% do seu volume de negócios médio anual nos cinco anos anteriores; ou
- h) Os custos em matéria de investigação e inovação do destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME representam, pelo menos, 10% do total dos custos de funcionamento em, pelo menos, um dos três anos anteriores à sua candidatura à operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME ou, no caso de uma empresa sem historial financeiro, de acordo com as suas demonstrações financeiras atuais; ou
- i) O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME é uma pequena empresa de média capitalização cujas despesas em matéria de investigação e inovação representam:

- i) no mínimo 15% do total dos custos de funcionamento em, pelo menos, um dos três anos anteriores à sua candidatura à operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME
 - ii) Ou, no mínimo, 10% por ano do total dos custos de funcionamento nos três anos anteriores à sua candidatura à operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME; ou
- j) O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME incorreu em despesas em matéria de investigação e inovação qualificadas nos últimos 36 meses por organismos ou instituições nacionais ou regionais competentes no âmbito das medidas gerais de apoio aprovadas pela Comissão Europeia e concebidas para incentivar as empresas a investir em investigação e inovação, desde que i) esse organismo ou instituição seja independente do (sub)intermediário financeiro do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME e do destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME e ii) a operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME cubra os gastos adicionais como indicado no seu plano de atividades iii) a operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não cubra os mesmos custos elegíveis já apoiados por medidas anteriormente mencionadas; ou
- k) O destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME foi designado nos últimos 36 meses como uma empresa inovadora por uma instituição ou organismo da UE ou nacional ou regional, desde que, em cada caso
- i) a designação assente nos critérios publicamente disponíveis, nos casos em que esses critérios:
 - não se limitem a qualquer indústria ou setor em especial nem os favoreçam de qualquer de outra forma, e
 - reflitam, pelo menos, um dos critérios referidos no artigo 5º, nº 2, exceto na alínea d), quarto parágrafo, desse número, ou reflitam a essência de pelo menos um desses critérios mas não sejam menos rigorosos; e
 - ii) o organismo ou instituição é independente do (sub)intermediário financeiro do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME e do destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME; e
 - iii) a operação a favor de um destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME cobre os gastos adicionais como indicado no plano de atividades do destinatário final do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«INSTRUMENTOS DE GARANTIA DE EMPRÉSTIMO FINANCIADOS PELA UE: RESULTADOS POSITIVOS, MAS É NECESSÁRIA UMA MELHOR SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E COORDENAÇÃO COM OS PROGRAMAS NACIONAIS»

SÍNTESE

I. A Comissão alarga as garantias aos intermediários financeiros por meio de um conjunto de instrumentos financeiros para as PME. Embora a finalidade de algumas garantias seja o aumento do volume de empréstimos a empresas viáveis, outras incidem mais especificamente na seleção de determinados segmentos de mercado, como empréstimos a empresas inovadoras, microempresas ou empresas sociais, ou na concessão de empréstimos subordinados a beneficiários de risco.

II. A Comissão salienta a necessidade de distinguir entre o Mecanismo de Garantia de Empréstimo e o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, em termos dos respetivos dados e resultados, em virtude da diferença de conceção e das diferenças em matéria de empresas visadas e de objetivos.

O Mecanismo de Garantia de Empréstimo constitui um instrumento de garantia com limite máximo, em que todas as perdas são exclusivamente cobertas através do orçamento da UE, sendo implementado pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) enquanto entidade mandatada. O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME corresponde a uma garantia sem limite máximo, que combina os recursos do orçamento da UE e a assunção de risco elevado no âmbito do FEI, sendo implementado por este último enquanto entidade mandatada. No âmbito deste mecanismo, o FEI prevê a assunção de um maior nível de risco com base no seu próprio capital.

Em ambos os instrumentos, o orçamento da UE é predominantemente utilizado para a assunção de riscos e somente uma fração (até 6 % no total durante a vigência dos mecanismos) é aplicada para remunerar a entidade mandatada.

III. Deve ter-se em conta que, embora o crescimento possa ser entendido como um objetivo implícito dos dois mecanismos analisados, a inovação constitui a prioridade do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, o qual não está apenas orientado para as PME, mas também para as pequenas empresas de média capitalização

V. A Comissão procedeu às avaliações *ex ante* exigidas para ambos os programas. A conceção dos novos programas refletiu igualmente os ensinamentos recolhidos dos anteriores.

Todos os instrumentos financeiros estão sujeitos a avaliações *ex post* e finais, aplicando o modelo de avaliação da Comissão, o qual analisa igualmente a eficácia.

Durante a discussão das taxas com o FEI, a Comissão entendeu que dispunha de provas exaustivas, incluindo estimativas do custo de gestão do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, demonstrações financeiras do FEI e planos de atividades institucionais do FEI, tendo considerado os mesmos suficientes. As referidas provas foram utilizadas para sustentar a posição da Comissão nas negociações com o FEI, das quais resultaram níveis de taxas definidos de comum acordo e as modalidades do respetivo pagamento.

VI. A Comissão considera que seria vantajoso se o estudo econométrico fosse publicamente disponibilizado na íntegra.

VII. A Comissão salienta que as conclusões do TCE dizem respeito a uma amostra de operações e podem não se aplicar à totalidade dos beneficiários dos mecanismos. Além disso, a análise contida no presente relatório tem como base uma orientação exclusiva para as empresas que não obteriam qualquer empréstimo junto de mutuantes comerciais. No entanto, o requisito do Regulamento

Financeiro enquadrante consiste em abordar «problemas de inadequação dos mercados em matéria de investimento».

As dificuldades de acesso ao financiamento ocorrem como resultado da abordagem à avaliação da idoneidade creditícia/do risco pelo setor financeiro. Somente as empresas com notação elevada são suscetíveis de obter financiamento sem qualquer recurso a garantias. As empresas com notação muito baixa serão excluídas, não lhes sendo concedido qualquer financiamento.

Por este motivo, os instrumentos de garantia de empréstimo foram concebidos para também apoiar as PME que têm acesso ao financiamento, mas em condições inaceitáveis em termos das garantias exigidas, dos prazos de financiamento e/ou do preço. Sem a garantia, muitas vezes as PME não levariam por diante os projetos, o que resultaria numa situação de investimento insuficiente. As garantias destinam-se a dar uma resposta adequada aos modelos empresariais das PME, permitindo-lhes crescer numa base sustentável de longo prazo.

VIII. Para além da orientação mencionada pelo TCE, o ato de base do Horizonte 2020 define outros objetivos para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME:

- A inovação pode ter lugar em todas as PME (em todas as fases e em todos os setores) que pretendam utilizar a inovação para apoiar o seu desenvolvimento, crescimento e internacionalização;
- Os instrumentos do programa Horizonte 2020 devem criar melhores condições para as PME. É dada especial atenção ao caráter de incerteza da inovação, à capacidade para obter resultados da inovação e, em muitas áreas, à insuficiência de garantias;
- São considerados todos os tipos de inovação: tecnológica, inovação a nível de serviços, etc.

O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME baseia-se nos critérios de elegibilidade em matéria de inovação, em consonância com os conceitos do ato de base do Horizonte 2020, consagrados no reconhecido Manual de Oslo, e coerentes com outras orientações pertinentes sobre o apoio às PME (orientação sobre o risco). A esse título, o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME inclui todos os quatro tipos de inovação: inovação a nível de **produtos**, inovação a nível de **processos**, inovação a nível da **organização** e inovação a nível de comercialização.

IX. O Regulamento Financeiro estipula que sejam visadas as PME afetadas por deficiências de mercado ou por situações de investimento insuficiente. A Comissão entende que tal não só significa a disponibilidade de financiamento, mas também melhores condições (preço mais baixo, prazo de vencimento mais dilatado, exigência reduzida de garantias e disponibilidade de produto, que, de outro modo, não seriam concedidos).

A Comissão considera que o potencial sucessor do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não deve apoiar predominantemente as PME e as pequenas empresas de média capitalização envolvidas em atividades inovadoras de elevado risco, mas deve, sim, continuar a apoiar as PME e as pequenas empresas de média capitalização que realizem inovações a nível de produtos, serviços e modelos empresariais, em todos os setores da economia, tal como refere o Manual de Oslo sobre inovação.

X. A Comissão continuará a proceder a avaliações *ex ante* e *ex post* dos instrumentos de garantia para as PME, no âmbito do modelo de avaliação da Comissão, as quais poderão ser complementadas por análises suplementares entre instrumentos de garantia.

XI. A Comissão não considera apropriado modificar o seu quadro de avaliação atual, que abrange todas as suas atividades, uma vez que tal modificação seria contrária aos objetivos de simplificação e racionalização.

Não obstante, por forma a complementar as avaliações normalizadas e as avaliações *ex ante*, a Comissão continuará a adotar a metodologia aplicada no estudo CESEE¹ e no estudo do Tribunal, bem como alargará o âmbito da avaliação a outros países.

INTRODUÇÃO

5.

(a) Embora os objetivos dos mecanismos de garantia anteriores para as PME fossem semelhantes aos do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, foi estabelecida como condição prévia a aceitação de um risco mais elevado por parte dos intermediários financeiros a fim de melhorar a adicionalidade do mecanismo face aos mecanismos de garantia anteriores para as PME.

9. No âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, não existe qualquer limite aplicável na medida em que os intermediários têm de desenvolver uma nova carteira de empréstimos que cumpra os critérios de inovação.

11. Os limites à qualidade creditícia da carteira servem (i) para refletir a apetência pelo risco do intermediário e (ii) para otimizar a utilização dos recursos orçamentais da UE.

12. No âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, a exposição da UE é limitada ao montante dos fundos orçamentais da UE autorizados (reduzidos para determinados elementos).

15. Os níveis de perda esperados constituem estimativas prospetivas baseadas nos melhores dados disponíveis, sendo que o resultado final variará em função, por exemplo, do ciclo económico.

OBSERVAÇÕES

27. Para o período de programação de 2014-2020, o quadro legislativo dos instrumentos financeiros cofinanciados pelos Fundos Estruturais prevê requisitos claros para as avaliações *ex ante*, os quais deverão incluir uma avaliação da «coerência com outras formas de intervenção pública dirigida ao mesmo mercado» (n.º 2, alínea b) do artigo 37.º do RDC).

29. A avaliação dos instrumentos financeiros ao abrigo do programa Horizonte 2020 correspondeu a uma avaliação realizada complementarmente à avaliação do programa Horizonte 2020, a fim de apurar e aprofundar o entendimento da Comissão sobre as necessidades do mercado antes do lançamento dos instrumentos.

31. Tal como referido nos comentários do ponto 29, foram efetuadas avaliações *ex ante* do Mecanismo de Garantia de Empréstimo do programa COSME e do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME. Adicionalmente, a adesão e a procura do mercado registadas no âmbito do projeto-piloto relativo ao instrumento de partilha de riscos, em conjugação com a análise dos estudos disponíveis, serviram de base à proposta da Comissão quanto à contribuição indicativa da UE afetada ao Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

32. Com efeito, uma vez que o legislador, nos atos jurídicos subjacentes, indica claramente que estes instrumentos deverão ser pan-europeus, sem quaisquer dotações predefinidas para Estados-Membros individuais, a abordagem pan-europeia abrangente à análise das lacunas do mercado afigurou-se conveniente.

¹ Asdrubali, Pierfederico e Signore, Simone, «The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries» [O impacto económico das garantias de crédito da UE às PME, elementos factuais dos países da Europa Central, Oriental e do Sudeste], *EIF Research & Market Analysis*, [Investigação e análise do mercado do FEI] Documento de trabalho 2015/29.

33. A Comissão entende que os volumes de empréstimos podem não constituir, só por si, um indicador adequado para analisar a cobertura geográfica do Mecanismo de Garantia de Empréstimo e dos Mecanismos de Garantia InnovFin para as PME. Não se pode esperar que os Estados-Membros «mais pequenos» venham a beneficiar de montantes absolutos de financiamento apoiado análogos aos dos Estados-Membros de maior dimensão.

Pelo contrário, os Estados-Membros que aderiram à UE após 2004 encontravam-se devidamente contemplados, se compararmos os montantes concedidos em ambos os mecanismos com a dimensão relativa das suas economias.

34. O FEIE assenta na análise de um défice de investimento relativo à globalidade da economia e está montado como um instrumento flexível orientado para o mercado. Os instrumentos complementados (o Mecanismo de Garantia de Empréstimo e o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME) foram submetidos a avaliações *ex ante* individuais, que incluíram estimativas das lacunas de mercado subjacentes. Os montantes complementares não são fixos, mas expressos como limites máximos que poderão ser revistos futuramente. Por conseguinte, o FEIE poderá, por definição, dar resposta ao nível adequado de necessidades do mercado. Uma vez que integra o seu apoio nos instrumentos existentes a nível da UE, tanto o FEIE como os instrumentos de garantia auditados e geridos de forma centralizada funcionam como um mecanismo único face ao mercado.

35. A Comissão entende que a percentagem elevada (82 %) de avaliações das necessidades do mercado, realizadas pelos Estados-Membros que responderam ao inquérito do TCE, constitui um aspeto positivo, apesar de as avaliações não serem explicitamente exigidas pelo quadro jurídico.

38. A Comissão gostaria de salientar que o quadro 2 é apenas indicativo uma vez que o montante real de taxas a pagar depende da contribuição efetiva autorizada, assim como das atividades concretas executadas.

A maior parte das taxas baseia-se no desempenho, em consonância com os requisitos do Regulamento Financeiro.

40. A Comissão considera útil dispor destes dados antes de entrar em negociações. Por esse motivo, a Comissão obteve a estimativa de custos do FEI para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, bem como analisa regularmente as demonstrações financeiras do FEI a fim de compreender a receita das taxas do FEI e o respetivo contributo para a rentabilidade global do Fundo, continuando, em termos mais gerais, a desenvolver esforços para obter mais dados pertinentes e circunstanciados sobre os custos de administração dos instrumentos de garantia.

Estes dados estão quase sempre sujeitos a requisitos de confidencialidade e podem não provir de instrumentos diretamente comparáveis. No entanto, mesmo na ausência dos referidos dados, a Comissão deverá estar em posição de concluir as negociações com base nas informações disponíveis.

De resto, o quadro dos FEEI para 2014-2020 inclui um parâmetro de referência pertinente para situações em que esteja previsto um limite mais elevado de taxas (7 %), no caso de fundos, mas por um período de execução muito mais curto (até 2023).

Relativamente aos instrumentos geridos de forma centralizada, a Comissão negociou taxas em duas fases. Em primeiro lugar, foi estabelecido um enquadramento geral num acordo-quadro com o FEI, em conformidade com o Regulamento Financeiro. Em segundo lugar, foram negociadas taxas para acordos individuais no âmbito deste enquadramento geral. Foram utilizados, em ambas as fases, os dados supramencionados.

41. A Comissão considera que dispunha, neste contexto, de elementos de informação relevantes.

Ver a resposta ao ponto 40.

A pertinência de comparar o custo de instrumentos pan-europeus geridos de forma centralizada com regimes de garantia geridos a nível nacional seria limitada, uma vez que estes regimes não têm a esfera de competência geográfica dos mandatos centrais e não estão sujeitos aos mesmos requisitos de comunicação de informações, monitorização e auditoria dos regimes da UE.

42. No seu Relatório Especial n.º 4/2011, o TCE refere: «As comissões a pagar ao FEI devem ser calculadas de forma a ter em consideração:

- o desempenho ao alcançar as metas específicas;
- a distribuição geográfica dos países elegíveis; e
- o grau de novidade e complexidade do instrumento de garantia.»

Qualquer comparação entre instrumentos geridos de forma centralizada e instrumentos cofinanciados pelos Fundos Estruturais deve ter em conta que os instrumentos subjacentes têm cobertura geográfica, grau de novidade e complexidade, requisitos de comunicação de informações, objetivos e estruturas diferentes.

45. A cobertura do défice circunscreve-se a um limite máximo previamente acordado que não pode ser excedido.

46. A Comissão comparou então a taxa proposta com outras ofertas do mercado relativas à exposição à classe de risco BBB.

O montante total máximo da taxa de risco que o FEI pode cobrar durante a vigência do mecanismo pode atingir 10 % da contribuição da UE apenas no caso de défices da taxa de risco, apesar de o FEI ter assumido um risco correspondente em benefício de todo o mecanismo.

47. O mecanismo de taxas está concebido para fazer face às taxas de risco durante todo o período de execução e não pode ser avaliado de forma credível com base num «instantâneo» limitado recolhido no início do período de execução.

51. A análise contida no presente relatório tem como base uma orientação exclusiva para as empresas que não obteriam qualquer empréstimo junto de mutuantes comerciais. No entanto, o requisito do Regulamento Financeiro enquadrante consiste em abordar «problemas de inadequação dos mercados em matéria de investimento».

As dificuldades de acesso ao financiamento ocorrem como resultado da abordagem à avaliação da idoneidade creditícia/do risco pelo setor financeiro. Numa primeira fase, um mutuante avalia se uma empresa é solvente, ou seja, se o negócio é viável e se o montante de financiamento solicitado pode ser reembolsado a partir de futuros fluxos de caixa esperados. As demonstrações financeiras, os registos fiscais, as centrais de responsabilidades de crédito, etc. serão examinados, sendo atribuídas classificações de crédito. Somente as empresas com notação elevada são suscetíveis de obter financiamento sem qualquer recurso a garantias. As empresas com notação muito baixa serão excluídas, não lhes sendo concedido qualquer financiamento.

Por este motivo, os instrumentos de garantia de empréstimo foram concebidos para também apoiar as PME que têm acesso ao financiamento, mas em condições inaceitáveis em termos das garantias exigidas, dos prazos de financiamento e/ou do preço. Sem a garantia, muitas vezes as PME não levariam por diante os projetos, o que resultaria numa situação de investimento insuficiente. As garantias destinam-se a dar uma resposta adequada aos modelos empresariais das PME, permitindo-lhes crescer numa base sustentável de longo prazo.

52. Em consonância com o ato de base do Horizonte 2020, o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME foi concebido para melhorar o acesso ao financiamento das PME e das pequenas empresas de média capitalização centradas na inovação. Este objetivo é prosseguido através da oferta de um **instrumento financeiro não financiado, uma garantia que está a atrair capital privado**

significativo, em conformidade com o Regulamento Financeiro. A Comissão considera que o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não está em concorrência com o setor privado, uma vez que reforça a presença deste no financiamento à inovação proporcionalmente à taxa de garantia e em condições mais favoráveis para as empresas centradas na inovação, em consonância com o ato de base do Horizonte 2020.

Os mesmos princípios aplicam-se também ao Mecanismo de Garantia de Empréstimo do programa COSME.

55. A Comissão salienta que as conclusões do TCE dizem exclusivamente respeito a uma amostra limitada de operações e podem não se aplicar à totalidade dos beneficiários dos mecanismos.

A Comissão entende que, em virtude das exigências de elegibilidade *ex ante* mais restritivas, ao abrigo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, face aos instrumentos precedentes, o número de empresas apoiadas com acesso restrito ao financiamento aumentou significativamente. No caso do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, o TCE conclui que 50 % das PME incluídas na sua amostra teriam tido dificuldades no acesso ao financiamento, ao passo que a Comissão, em relação à mesma amostra, concluiu que 73 % das PME teriam tido dificuldade no acesso ao financiamento em condições adequadas (financiamento suficiente).

A Comissão analisou a parte da amostra que o TCE disponibilizou e chegou à conclusão de que, no conjunto dos dois mecanismos, pelo menos 45 % dos beneficiários teriam tido dificuldades no acesso ao financiamento em condições adequadas.

56. A finalidade do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, tal como definido no ato de base, consiste em melhorar o acesso ao financiamento da dívida. Deste modo, o facto de uma empresa poder ter recebido investimento em ações ou outro tipo de financiamento não tem qualquer relevância. Além disso, o programa Horizonte 2020 dispõe de outros instrumentos financeiros para apoiar o risco acionista (designadamente, o InnovFin Equity e o Instrumento para PME).

59. A garantia nunca cobre 100 % da exposição ao crédito e os intermediários financeiros devem manter uma exposição económica substancial a cada empréstimo. Por conseguinte, são motivados para se concentrarem em empresas viáveis, capazes de contrair empréstimos e de reembolsá-los.

A Garantia InnovFin para as PME foi concebida para apoiar a concessão de empréstimos intermediados tanto públicos como privados a empresas inovadoras, incentivando melhores condições de financiamento em termos de preços mais baixos, disponibilidade do tipo de financiamento relevante, adaptado às necessidades das PME, prazos mais dilatados e exigências de garantias muitas vezes reduzidas. A Comissão observou um aumento da apetência pelo risco dos intermediários financeiros, dado que a garantia atenua parcialmente o risco decorrente de assimetrias de informação entre o mutuante e o mutuário e, nesse sentido, a perceção do risco do mutuário pelo mutuante.

60. As poupanças a nível dos juros para os beneficiários finais não constituem o principal objetivo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME. Representam uma das componentes do maior acesso ao financiamento. Complementam outras vantagens atribuíveis à intervenção do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, como por exemplo níveis superiores de financiamento, menores exigências de garantias, prazos mais dilatados e modalidades de financiamento mais convenientes, ajustadas às necessidades das PME e das pequenas empresas de média capitalização centradas na inovação.

61. No caso do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, os requisitos de adicionalidade foram substancialmente restringidos através da criação de duas opções para a assunção de risco adicional pelos intermediários financeiros. Tornou-se explícito que a assunção de risco que se insere nas práticas comerciais normais do intermediário financeiro (conforme estabelecido, por exemplo, na política de risco e recuperação de crédito) não seria apoiada pela garantia da UE. Foram definidos

limites mínimos em termos do risco creditício adicional que um intermediário financeiro é obrigado a aceitar ao nível da carteira, em relação à sua atividade normal, a fim de se tornar elegível para a garantia da UE.

64. O limite máximo resultou do aspeto de complementaridade; a orientação para empresas de maior risco (não necessariamente mais jovens e de menor dimensão) resultou de uma nova orientação do programa.

65. A Comissão entende que, por princípio, não deverá haver lugar ao fracionamento artificial dos empréstimos. O FEI questiona tais transações, quando as deteta, como parte da sua atividade de monitorização. Em geral, o FEI exige que o intermediário apresente uma fundamentação comercial da concessão de mais do que um empréstimo à mesma PME.

Neste caso específico referido pelo TCE, o intermediário financeiro emitiu uma garantia relativa a empréstimos concedidos por um mutuante comercial. A decisão sobre a forma de concessão dos empréstimos coube ao mutuante comercial. O FEI questionou a emissão de várias garantias à mesma PME, solicitou informações adicionais ao intermediário financeiro e recebeu uma explicação sobre a fundamentação comercial para conceder mais do que um empréstimo, que o FEI considerou adequada.

66. A avaliação *ex ante* do instrumento InnovFin constatou que as empresas inovadoras eram prejudicadas pela falta de acesso ao financiamento de risco. Por conseguinte, os acordos de delegação com o FEI contêm critérios de elegibilidade pormenorizados sobre inovação (para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME), PME e níveis de transações e carteiras das PME (aplicáveis em ambos os casos). Estes critérios são plenamente consistentes com os respetivos atos de base.

67. A teoria económica subjacente à deficiência de mercado, decorrente da assimetria de informações entre mutuante e mutuário, assenta justamente na ideia de que, acima de um determinado nível, os intermediários financeiros não consideram rentável cobrar taxas de juro mais elevadas aos mutuários que sejam encarados como de maior risco enquanto grupo (em virtude de problemas de risco moral e de seleção adversa); preferem, pelo contrário, racionar o crédito que concedem. É por essa razão que existem no mercado PME financeiramente viáveis, que não conseguem, todavia, obter crédito suficiente, mesmo a taxas de juro elevadas. Deste modo, a política de juros elevados corre o risco de ser ineficaz.

O mecanismo de transferência de benefício funciona de tal forma que os projetos com o *spread* de crédito mais alto, ou seja, os mutuários de maior risco, obtêm o maior benefício. Este mecanismo de transferência de benefício incentiva os beneficiários finais para que optem pelo Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, se os seus encargos com juros, tendo em conta a garantia, forem inferiores sem a garantia. Este aspeto demonstra mais uma vez que o instrumento incentiva os intermediários a conceder financiamento a empresas inovadoras de maior risco. O empréstimo garantido seria mais oneroso no caso de um benefício negativo, o que tornaria o empréstimo pouco atrativo.

68. A Comissão entende que as informações necessárias para avaliar se o financiamento foi disponibilizado a uma empresa, que não tem acesso a financiamento suficiente, só podem ser obtidas junto da própria empresa.

A Comissão viu-se obrigada a ponderar a forma de criação de um sistema de monitorização que fosse economicamente eficaz e não implicasse encargos administrativos excessivos para as PME. Neste sentido, considera-se adequada a frequência do sistema de monitorização atual para o Mecanismo de Garantia de Empréstimo.

69. Se bem que possa existir uma abordagem académica deste tipo, na prática não é assim que funcionam os intermediários financeiros. Cada intermediário financeiro tem uma abordagem

própria à avaliação do risco creditício, a qual pode implicar, em certa medida, a avaliação dos critérios definidos pelo TCE. Mas há outros fatores que também intervêm (designadamente, a disponibilidade de garantias e as exposições ao crédito existentes, entre outros). Dado que o Mecanismo de Garantia de Empréstimo apoia, em larga medida, as microempresas, convém igualmente salientar que tais empresas não possuem, na maioria dos casos, balanços oficialmente auditados e funcionam com base em simples demonstrações de resultados. Em 31 de dezembro de 2016, o Mecanismo de Garantia de Empréstimo havia apoiado mais de 50 % de empresas em fase de arranque e o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME mais de 17 % de empresas em fase de arranque com um historial de crédito insuficiente que podia ser analisado.

73. O principal objetivo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo é contribuir para a resolução de problemas estruturais (financiamento ao arranque, assimetria de informações, inexistência de garantias) com que as PME se deparam em matéria de acesso ao financiamento. O instrumento financeiro não foi concebido como um instrumento de crise.

A disponibilização de liquidez é abordada através de outros meios, como a política monetária do Banco Central Europeu ou os empréstimos do Banco Europeu de Investimento às PME.

74. Os instrumentos financeiros cofinanciados pelos Fundos Estruturais são implementados durante períodos de programação, nomeadamente 2007-2013 no exemplo referido. A criação dos instrumentos financeiros pelas autoridades de gestão constitui um passo importante no ciclo de vida dos instrumentos e inclui procedimentos, como a seleção do gestor de fundos ou a verificação do cumprimento do auxílio estatal.

75. Por forma a alcançar os objetivos da política de coesão e tal como acordado pelos legisladores, os Fundos Estruturais têm regras específicas que devem ser respeitadas, designadamente as limitações geográficas com uma incidência mais acentuada em áreas desfavorecidas.

76. Esta possibilidade não foi introduzida unicamente como uma medida de melhoria do pagamento de fundos, mas como uma resposta direta e específica à crise financeira.

77. O Mecanismo de Garantia de Empréstimo destina-se a apoiar o emprego e o crescimento, o que não se alcança apenas através de empréstimos ao investimento. O facto de o financiamento do capital de exploração ser plenamente elegível não se deve à «flexibilização das condições de elegibilidade», mas a uma adaptação às realidades económicas. Na economia moderna, os produtos de financiamento dependem fortemente do setor em que a PME opera. Se uma PME desenvolver a sua atividade no setor dos serviços, a necessidade de financiamento de ativos fixos é muito reduzida (estes exigiriam empréstimos ao investimento). Estas PME necessitam de acesso a empréstimos para capital de exploração destinados à formação do pessoal e ao desenvolvimento de competências, por exemplo. Poderão ter necessidade, entre outros, de sistemas informáticos sofisticados, sítios Web e gestão de sítios Web, serviços em nuvem, etc. Contudo, os serviços desta natureza podem ser alugados ou figurar meramente como custos na demonstração de resultados. Seja como for, os empréstimos tradicionais de curto prazo para capital de exploração, concedidos numa base renovável durante vários meses, são de pouca utilidade para as PME, visto que estas precisam de um horizonte de planeamento mais longo (é também este o caso, por exemplo, dos retalhistas que adquirem inventário para a quadra natalícia ou dos agricultores que pré-financiam as colheitas através da compra de sementes, fertilizantes, etc.).

As estatísticas do EUROSTAT confirmam que «embora as empresas de rápido crescimento operem em todos os setores de atividade económica na UE, a sua participação nos serviços é superior na

maioria dos Estados-Membros.» Ver o comunicado de imprensa 209/2016 do Eurostat de 26 de outubro de 2016².

Assim, o Mecanismo de Garantia de Empréstimo, como também acontece com o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, permite o apoio a uma diversidade de produtos de financiamento (capital de exploração, empréstimos ao investimento, locações), desde que o prazo de vencimento destes produtos seja no mínimo de 12 meses.

Caixa 4 – Situações em que as garantias da UE apoiam um produto financeiro que não é adequado para os seus objetivos políticos

O apoio no âmbito dos mecanismos varia entre um mínimo de 12 meses e um máximo de 10 anos (Mecanismo de Garantia de Empréstimo) e 12 anos (Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME), promovendo assim efetivamente o financiamento a mais longo prazo.

Cumpra também salientar que, em determinados setores de alta rotatividade (bens de consumo, vestuário), mesmo 12 meses poderá ser um período suficiente para um ciclo completo de inovação.

Os empréstimos para capital de exploração podem ser aplicados em algumas empresas para investir em ativos incorpóreos ou em *know-how*. Tais despesas não seriam elegíveis para empréstimos ao investimento tradicionais. Além disso, os empréstimos destinados ao capital de exploração com uma duração mínima de 12 meses contribuem para estabilizar a situação financeira de uma empresa, reforçando a sua propensão ao investimento. Por outro lado, a necessidade de mais capital de exploração é muitas vezes resultado de projetos de investimento.

79. No relatório sobre o crescimento e o emprego, a Comissão dá conta da criação de postos de trabalho nas PME que receberam financiamento (em 2015, a criação nominal de emprego foi de 9,4 %). Estes dados são então comparados com outros sobre o crescimento do emprego nas PME a fim de determinar se a população apoiada tem um desempenho melhor ou pior do que a população das PME em geral, designadamente através do Relatório Anual sobre as PME Europeias de 2015/2016, que indica que todas as PME europeias (apoiadas ou não) registaram um aumento global de 1,5 %.

81. A Comissão acolhe com agrado as conclusões do TCE, dado que sugerem que os programas de garantia de empréstimo estimulam efetivamente o crescimento das PME. A Comissão considera que seria vantajoso se o estudo fosse publicamente disponibilizado na íntegra.

83. A Comissão salienta que o valor assumido de 1 330 EUR para a criação e retenção de um posto de trabalho, ao abrigo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, constitui uma média estimada para a implementação em toda a Europa, ao passo que o estudo contrafactual aludido apenas abrange a França. Além disso, devido a diferenças entre as metodologias utilizadas nos cálculos, os dois valores não são diretamente comparáveis.

86. A Comissão entende que o relatório anterior foi inconclusivo em termos do valor acrescentado para a UE.

A Comissão recorda que implementa os programas de acordo com os atos de base adotados pelo legislador.

O texto legislativo final estipula o seguinte no artigo 8.º (Regulamento (UE) n.º 1287/2013, de 11 de dezembro de 2013):

² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7706167/4-26102016-AP-EN.pdf/20f0c515-ed43-45c3-ad6a-ca0b26b36de5>

Artigo 8.º

Ações destinadas a melhorar o acesso das PME ao financiamento

1. A Comissão apoia as ações destinadas a facilitar e melhorar o acesso das PME ao financiamento nas suas fases de arranque, crescimento e transmissão, que complementem a utilização de instrumentos financeiros destinados às PME pelos Estados-Membros a nível nacional e regional. Para garantir a complementaridade, tais ações são objeto de uma estreita coordenação com as ações empreendidas no âmbito da política de coesão, do programa Horizonte 2020 e a nível nacional ou regional. Essas ações destinam-se a estimular a aquisição e a prestação tanto de financiamento de capital como de dívida, que pode incluir o financiamento de capital semente (seed capital), o financiamento por parte de investidores providenciais (business angels) e o financiamento de quase-capital em função da procura de mercado, mas exclui o desmantelamento de ativos (asset stripping).

2. Além das ações a que se refere o n.º 1, a União pode também apoiar ações destinadas a melhorar o financiamento transfronteiriço e multinacional em função da procura de mercado, ajudando dessa forma as PME a internacionalizarem as suas atividades na observância do direito da União.

O Mecanismo de Garantia de Empréstimo foi implementado tal como adotado pelo legislador. A opção de titularização foi publicada em conjunto com a opção de garantia e contragarantia na forma de um convite à manifestação de interesse. No entanto, até à data, este convite ainda não suscitou o interesse do mercado.

Neste momento, também não se verifica procura no mercado para empréstimos transfronteiriços.

87. A Comissão observa que o efeito catalisador e de demonstração ocorre quando os intermediários financeiros estão dispostos a conceder financiamento de maior risco às PME graças ao Mecanismo de Garantia de Empréstimo nos países participantes no programa. Fazem-no através da oferta de produtos financeiros de maior risco ou do aumento dos volumes de produtos financeiros de risco mais elevado já existentes.

São exemplos destes produtos os seguintes:

- Altum, a Sociedade Financeira de Desenvolvimento da Letónia, criou um novo produto financeiro para apoiar as empresas em fase de arranque, sem recurso a garantias³.
- Na Grécia, um país que registou um acentuado declínio em matéria de crédito às PME, quatro instituições financeiras celebraram acordos de garantia com vista a oferecer produtos de crédito às PME com exigências de garantias substancialmente reduzidas⁴.
- Na Dinamarca, Vaekstfonden, o Fundo de Crescimento dinamarquês, que corresponde ao fundo de investimento do Estado dinamarquês, criou um novo produto de crédito subordinado para apoiar as PME do setor agrícola⁵.

No tocante ao Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, foram criados pelos bancos de fomento nacionais, a nível dos Estados-Membros, diversos programas para empresas inovadoras.

³ Comunicado de imprensa em letão: http://www.fm.gov.lv/lv/aktualitates/nozares_zinas/altum/55763-altum-un-eiropas-investiciju-fonds-paraksta-sadarbibas-ligumu-jauna-garantiju-programma-uznemejiem-bus-pieejami-15-miljoni-eiro e descrição do produto em inglês: http://www.baltic-course.com/eng/good_for_business/?doc=133532

⁴ Comunicados de imprensa: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2016/efsi_cosme_easi_eurobank.htm; http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2017/efsi_cosme_greece.htm; <https://www.nbg.gr/en/business/co-funded-loans/subsidized-loans/cosme>

⁵ <http://www.vf.dk/saadan-goer-vi/etableringslaan.aspx>
https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/presentation_20161125_brussels_eafrd_rolf_kjaergaard.pdf

88. Resposta comum aos pontos 88 e 89:

Para além da orientação mencionada pelo TCE, o ato de base do Horizonte 2020 define outros objetivos para o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME:

- A inovação pode ter lugar em todas as PME (em todas as fases e em todos os setores) que pretendam utilizar a inovação para apoiar o seu desenvolvimento, crescimento e internacionalização.
- Os instrumentos do programa Horizonte 2020 devem criar melhores condições para as PME. É dada especial atenção ao caráter de incerteza da inovação, à capacidade para obter resultados da inovação e, em muitas áreas, à insuficiência de garantias;
- São considerados todos os tipos de inovação: tecnológica, inovação a nível de serviços, etc.

O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME baseia-se nos critérios de elegibilidade em matéria de inovação, em consonância com os conceitos do ato de base do Horizonte 2020, consagrados no reconhecido Manual de Oslo, e coerentes com outras orientações pertinentes sobre o apoio às PME (orientação sobre o risco). A esse título, o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME inclui os quatro tipos de inovação: inovação a nível de **produtos**, inovação a nível de **processos**, inovação a nível da **organização** e inovação a nível de comercialização⁶.

91. A Comissão salienta que as conclusões dizem exclusivamente respeito a uma amostra limitada de operações e podem não se aplicar à totalidade dos beneficiários dos mecanismos.

O Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não se limita obrigatoriamente à inovação de alto risco. Todos os empréstimos analisados cumprem os critérios de elegibilidade do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME. Por conseguinte, todos são inovadores.

92. A Comissão entende que os objetivos do mecanismo não se devem limitar à inovação com elevado potencial de excelência.

Embora a referência a um elevado potencial de excelência conste do Regulamento, a base jurídica compreende igualmente a (i) melhoria do acesso ao financiamento da dívida e o (ii) contributo para introduzir produtos e serviços novos ou otimizados no mercado (...).

Caixa 5 – Exemplos de projetos e empresas beneficiários do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME

Primeiro ponto: a Comissão considera que esta empresa e restaurante em linha podem apresentar elementos inovadores, porquanto ambos satisfazem pelo menos um critério de inovação.

A Comissão realça que, embora o conceito de restaurante não seja, em si mesmo, inovador, as recentes evoluções no setor relativas a novas modalidades de entrega ou a uma alimentação mais saudável poderão qualificar determinados projetos como inovadores.

Quarto ponto: a Comissão destaca que a empresa tem vindo a desenvolver continuamente os seus novos produtos, os quais a qualificariam como inovadora. É este o objetivo pretendido do mecanismo, tal como definido no regulamento.

94. A Comissão considera que a utilização da intensidade de conhecimento como um indicador da probabilidade de a empresa realizar investigação e inovação com um elevado potencial de excelência restringe a definição de inovação, tal como estabelecida pelo legislador. O legislador reconheceu explicitamente que «Todos os tipos de PME podem inovar» e que «Há PME em todos

⁶ Manual de Oslo ISBN 92-64-01308-3

os setores da economia.» (Capítulo 3.2 do ato de base do Horizonte 2020: «Fundamentação e valor acrescentado da União»). Uma orientação exclusiva para empresas de conhecimento intensivo seria favorável às economias com uma percentagem maior de empresas de conhecimento intensivo e desvantajoso para as economias com uma percentagem menor destas empresas, aumentando assim as disparidades entre as economias. Dado o âmbito do instrumento à escala da UE, o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME deverá contribuir para atenuar estas disparidades.

A Comissão considera que utilizar «com base no conhecimento» como equivalente a «de conhecimento intensivo» constitui uma simplificação que não se coaduna com o entendimento do legislador anteriormente citado. Esta definição simplificada da intensidade de inovação é, seguidamente, utilizada pelo TCE como um parâmetro de referência para comparar o desempenho do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME com outros regimes de apoio.

95. Constituiu um fator importante, no âmbito de uma orientação mais forte para empresas de conhecimento intensivo, o conjunto aperfeiçoado de critérios de elegibilidade ao abrigo do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, em comparação com o Instrumento de Partilha de Riscos.

97. A Comissão aplica um sistema de avaliação normalizado em que a eficácia é um dos critérios aferidos. Contudo, este não foi especificamente desenvolvido para instrumentos financeiros com prazos de execução dilatados.

A Comissão não considera apropriado modificar o seu quadro de avaliação atual, que abrange todas as suas atividades, uma vez que tal modificação seria contrária aos objetivos de simplificação e racionalização. Não obstante, por forma a complementar as avaliações normalizadas e as avaliações *ex ante*, a Comissão continuará a adotar a metodologia aplicada no estudo CESEE⁷ e no estudo do TCE, bem como alargará o âmbito da avaliação a outros países.

Como o TCE também reconheceu, a geração dos dados primários e de dados pertinentes comparáveis representa um esforço complexo e moroso, que só pode ser desenvolvido para mercados em que esses dados estejam disponíveis.

99. A Comissão gostaria de salientar que o calendário e o âmbito das avaliações se encontram estipulados na legislação subjacente.

102. Embora ainda não exista uma metodologia para a avaliação final, a Comissão gostaria de destacar que foi publicada uma avaliação intercalar⁸, que abrange o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME.

103. À luz das condicionantes orçamentais e em matéria de recursos humanos, a Comissão poderá contemplar a proposta de avaliações conjuntas de vários instrumentos financeiros da UE no futuro. Todavia, as exigências legislativas atuais prescrevem avaliações separadas para cada programa.

104. Poderá considerar-se a disponibilização de dados, sob reserva das legislações aplicáveis e do acordo das entidades mandatadas e dos intermediários financeiros.

⁷ Asdrubali, Pierfederico e Signore, Simone, «The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries» [O impacto económico das garantias de crédito da UE às PME, elementos factuais dos países da Europa Central, Oriental e do Sudeste], *EIF Research & Market Analysis*, [Investigação e análise do mercado do FEI] Documento de trabalho 2015/29.

⁸ Avaliação intercalar dos Instrumentos Financeiros do Horizonte 2020, relatório final, elaborado pelo Centre for Strategy & Evaluation Services LLP (CSES)

A Comissão estudará, conjuntamente com as entidades mandatadas, em que medida e em que modalidades os dados podem ser disponibilizados para fins de investigação.

105. A Comissão reconhece que poderá ser útil proceder ao desenvolvimento da referida metodologia e estudará a possibilidade de desenvolver uma metodologia suficientemente sólida e de obter dados fiáveis. No entanto, uma análise inicial da Comissão aponta para preocupações quanto à capacidade dessa metodologia para realizar uma análise da repartição da subvenção implícita entre fornecedor e beneficiário.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

106.

- A dimensão dos instrumentos foi determinada com base: (i) nas deficiências de mercado identificadas na avaliação *ex ante*; (ii) no ato de base adotado pelo legislador; e (iii) nas disponibilidades orçamentais.

- Todos os beneficiários do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, analisados pelo TCE, cumpriram os critérios de elegibilidade em matéria de inovação.

- Um elevado potencial de excelência não constitui o único objetivo do mecanismo de dívida no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1291/2013 que cria o Horizonte 2020.

- A Comissão apresenta uma avaliação da relação custo-eficácia na sua apreciação de todos os instrumentos, uma vez que se trata de uma exigência do modelo de avaliação.

107. Na preparação dos novos instrumentos, a Comissão avalia as necessidades do mercado e a forma como os diversos instrumentos de garantia podem dar a melhor resposta a essas necessidades, nesse momento específico e com base nas informações então disponíveis. No entanto, na análise dessas necessidades do mercado para programas futuros, a Comissão não tem forma de saber que instrumentos serão futuramente implementados, a nível nacional e regional, e só pode basear a sua avaliação na suposição que faz da intervenção nacional e regional. Por este motivo, torna-se impossível uma coordenação perfeita com os organismos nacionais. Todavia, para o período de programação de 2014-2020, o quadro legislativo dos instrumentos financeiros cofinanciados pelos fundos estruturais prevê requisitos claros para as avaliações *ex ante*, os quais deverão incluir uma avaliação da «coerência com outras formas de intervenção pública dirigida ao mesmo mercado» (n.º 2, alínea b) do artigo 37.º do RDC).

109. Ver a resposta da Comissão à recomendação 1 b).

Recomendação 1 – Avaliação das necessidades do mercado e obtenção de dados sobre os custos de gestão

a) Aceite:

Tal como estabelecido no documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, deve ser assegurada uma melhor complementaridade entre os instrumentos financeiros a nível da UE e os instrumentos geridos pelos Estados-Membros no âmbito da política de coesão.

No que diz respeito às deficiências de mercado, serão utilizados os melhores dados disponíveis no momento da avaliação *ex ante* e, na ausência de dados disponíveis, continuará a recorrer-se a pareceres especializados adequados sobre o mercado.

b) Aceite:

A Comissão já desenvolve esforços razoáveis para obter informações sobre os custos de gestão, com base em dados que podem ser legalmente obtidos, e tenciona intensificar os seus esforços neste domínio. Contudo, poderá ser difícil obter tais dados a partir dos regimes nacionais e os dados poderão não ser diretamente comparáveis e pertinentes. Por outro lado, para além do elemento de

custo, o nível de taxas adequado será determinado tendo em conta o elemento de incentivo em termos de remuneração, que é necessário de acordo com o Regulamento Financeiro.

110. A análise contida no presente relatório tem como base uma orientação exclusiva para as empresas que não obteriam qualquer empréstimo junto de mutuantes comerciais. No entanto, o requisito do Regulamento Financeiro enquadrante consiste em abordar «problemas de inadequação dos mercados em matéria de investimento».

As dificuldades de acesso ao financiamento ocorrem como resultado da abordagem à avaliação da idoneidade creditícia/do risco pelo setor financeiro. Somente as empresas com notação elevada são suscetíveis de obter financiamento sem qualquer recurso a garantias. As empresas com notação muito baixa serão excluídas, não lhes sendo concedido qualquer financiamento.

Por este motivo, os instrumentos de garantia de empréstimo foram concebidos para também apoiar as PME que têm de facto acesso ao financiamento, mas em condições inaceitáveis em termos das garantias exigidas, dos prazos de financiamento e/ou do preço. Sem a garantia, muitas vezes as PME não levariam por diante os projetos, o que resultaria numa situação de investimento insuficiente. As garantias destinam-se a dar uma resposta adequada aos modelos empresariais das PME, permitindo-lhes crescer numa base sustentável de longo prazo.

A Comissão salienta que as conclusões do TCE dizem exclusivamente respeito a uma amostra limitada de operações e podem não se aplicar à totalidade dos beneficiários dos mecanismos. Entende ainda que, em virtude das exigências de elegibilidade *ex ante* mais restritivas, ao abrigo do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, face aos instrumentos precedentes, o número de empresas apoiadas com acesso restrito ao financiamento aumentou significativamente. No caso do Mecanismo de Garantia de Empréstimo, o TCE conclui que 50 % das PME incluídas na sua amostra teriam tido dificuldades no acesso ao financiamento. A Comissão, em relação à mesma amostra, concluiu que 73 % das PME teriam tido dificuldade no acesso ao financiamento em condições adequadas (financiamento suficiente).

111. A Comissão entende que as informações necessárias para avaliar se o financiamento foi disponibilizado a uma empresa, que não tem acesso a financiamento suficiente, só podem ser obtidas junto da própria empresa.

A Comissão viu-se obrigada a ponderar a forma de criação de um sistema de monitorização que fosse economicamente eficaz e não implicasse encargos administrativos excessivos para as PME. Neste sentido, considera-se adequada a frequência do sistema de monitorização atual para o Mecanismo de Garantia de Empréstimo.

112. Os instrumentos foram úteis ao contemplarem um grau de risco maior nos empréstimos às PME, permitindo assim que os bancos continuassem a financiar as PME em períodos de crise. Estes instrumentos são complementados por outras medidas aplicadas por outras entidades, como o Banco Central Europeu ou o Banco Europeu de Investimento, que se concentram na disponibilização de liquidez.

Ver igualmente as respostas aos pontos 70 a 77.

Recomendação 2 – Orientar o apoio para as empresas que necessitam de uma garantia

a) Aceite:

Atualmente, a Comissão não está em posição de assumir compromissos para o próximo período de programação. No entanto, caso seja tomada a decisão de propor instrumentos sucessores para a inovação, a Comissão continuará a conceber esses instrumentos em consonância com os atos de base adotados pelo legislador. Nesse caso, os instrumentos terão, como acontece com os instrumentos atuais abrangidos por este relatório, critérios de elegibilidade para os beneficiários finais no pleno cumprimento dos atos de base.

b) Parcialmente aceite:

O Regulamento Financeiro estipula que sejam visadas as PME afetadas por deficiências de mercado ou por situações de investimento insuficiente. A Comissão entende que tal não só significa a disponibilidade de financiamento, mas também melhores condições (preço mais baixo, prazo de vencimento mais dilatado, exigência reduzida de garantias e disponibilidade de produto, que, de outro modo, não seriam concedidos). A possibilidade de melhores condições de financiamento para os beneficiários finais exige a cooperação com toda a cadeia de intervenientes que implementam instrumentos financeiros, a qual inclui intermediários públicos e privados.

c) Rejeitada:

A exigência de monitorizar anualmente um elevado número de transações de PME, verificando e avaliando os dados detidos por intermediários financeiros, implicaria, por um lado, encargos administrativos excessivos para os intermediários financeiros e as PME e, por outro lado, não seria economicamente eficaz. No entanto, a Comissão continuará a exigir relatórios *ex post* regulares (com frequência superior à anual) e exigirá o controlo de todos os intermediários financeiros por forma a assegurar que os requisitos de elegibilidade contratual sejam cumpridos aquando da concessão de financiamento. É através dos requisitos de elegibilidade contratual que a Comissão assegura que o financiamento seja apenas disponibilizado aos beneficiários-alvo, em consonância com a base jurídica.

114. Todas as empresas analisadas no âmbito do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME cumprem pelo menos um critério de elegibilidade em matéria de inovação.

Recomendação 3 – Orientar o apoio para a inovação de alto risco

a) Aceite:

Atualmente, a Comissão não está em posição de assumir compromissos para o próximo período de programação. No entanto, caso seja tomada a decisão de propor instrumentos sucessores para a inovação, a Comissão continuará a conceber esses instrumentos em consonância com os atos de base adotados pelo legislador. Nesse caso, os instrumentos terão, como acontece com os instrumentos atuais abrangidos por este relatório, critérios de elegibilidade para os beneficiários finais no pleno cumprimento dos atos de base.

A dimensão dos potenciais instrumentos sucessores dependerá:

- das deficiências de mercado identificadas na avaliação *ex ante*;
- dos atos de base adotados pelo legislador; e
- das disponibilidades orçamentais.

b) Parcialmente aceite:

Sem prejuízo dos resultados das avaliações dos mercados a efetuar, a Comissão entende que existe, no domínio da investigação e inovação, um conjunto de deficiências de mercado de tipos específicos diferentes, incluindo a falta de apoio a atividades de alto risco, e que o potencial sucessor do Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME deve apoiar cada vez mais, embora não maioritariamente, as PME e as pequenas empresas de média capitalização envolvidas em atividades inovadoras de alto risco. A Comissão reconhece a necessidade de rever os critérios de elegibilidade a fim de assegurar o aumento da percentagem de empresas inovadoras que se dedicam a atividades inovadoras de alto risco.

115. A Comissão aplica um sistema de avaliação normalizado em que a eficácia é um dos critérios aferidos. Contudo, este não foi especificamente desenvolvido para instrumentos financeiros com prazos de execução dilatados.

A Comissão não considera apropriado modificar o seu quadro de avaliação atual, que abrange todas as suas atividades, uma vez que tal modificação seria contrária aos objetivos de simplificação e racionalização. Não obstante, por forma a complementar as avaliações normalizadas e as avaliações *ex ante*, a Comissão continuará a adotar a metodologia aplicada no estudo CESEE⁹ e no estudo do TCE, bem como alargará o âmbito da avaliação a outros países.

Recomendação 4 – Melhorar o sistema de avaliação

a) Aceite:

No que diz respeito ao Programa para a Competitividade e a Inovação (CPI 2007-2013), está prevista uma avaliação *ex post* (incluindo uma avaliação do Mecanismo de Garantia para as PME), baseada no modelo de avaliação da Comissão. Para que seja abrangente, a avaliação será complementada por um estudo econométrico do impacto em dois mercados ainda não analisados em relação ao predecessor do Mecanismo de Garantia de Empréstimo.

b) Parcialmente aceite:

A Comissão reconhece que poderá ser útil proceder ao desenvolvimento da referida metodologia e estudar a possibilidade de desenvolver uma metodologia suficientemente sólida e de obter dados fiáveis. No entanto, a análise inicial da Comissão aponta para preocupações quanto à capacidade dessa metodologia para realizar uma análise da repartição da subvenção implícita entre fornecedor e beneficiário.

c) Rejeitada:

A implementação de instrumentos financeiros por dois programas diferentes, avaliados em conjunto de forma relevante, seria complexa, uma vez que os respetivos programas subjacentes perseguem objetivos distintos. O modelo de avaliação de ambos os programas já existe e encontra-se incorporado nos atos de base dos dois programas.

À margem do modelo de avaliação existente, a Comissão avaliará mais aprofundadamente o impacto de instrumentos de garantia existentes e passados.

d) Parcialmente aceite

Poderá considerar-se a disponibilização de dados, sob reserva da legislação aplicável e do acordo das entidades mandatadas e dos intermediários financeiros.

A Comissão estudará, conjuntamente com as entidades mandatadas, em que medida e em que modalidades os dados podem ser disponibilizados para fins de investigação.

A Comissão estudará as modalidades de disponibilização de dados até ao final de 2019.

⁹ Asdrubali, Pierfederico e Signore, Simone, «The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries» [O impacto económico das garantias de crédito da UE às PME, elementos factuais dos países da Europa Central, Oriental e do Sudeste], *EIF Research & Market Analysis*, [Investigação e análise do mercado do FEI] Documento de trabalho 2015/29.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	15.3.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	24.7.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	7.11.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	24.11.2017

Este relatório analisa se as garantias de empréstimos da UE apoiaram o crescimento e a inovação das pequenas empresas, permitindo-lhes o acesso a financiamento. O Tribunal constatou que o Mecanismo de Garantia de Empréstimo ajudou as empresas beneficiárias a crescerem mais em termos de valor total dos ativos, vendas, massa salarial e produtividade. No entanto, o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME não se concentrava suficientemente nas empresas que realizam atividades de inovação com um elevado potencial de excelência. Além disso, no caso dos dois mecanismos, muitas empresas não necessitavam realmente de uma garantia. Embora as atividades de avaliação tenham melhorado, persistem várias insuficiências. O Tribunal formula várias recomendações destinadas à Comissão Europeia com vista a melhorar a orientação das garantias para as empresas viáveis sem acesso ao financiamento e para as empresas mais inovadoras. Salienta igualmente a importância da relação custo-eficácia, uma vez que já existem instrumentos semelhantes nos Estados Membros.

40
1977-2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2017.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.