

TRIBUNAL DE
CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 2

2012

ISSN 1831-0982

**INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE APOIO
ÀS PME COFINANCIADOS PELO FUNDO
EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**



PT



Relatório Especial n.º 2 // 2012

INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE APOIO ÀS PME COFINANCIADOS PELO FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

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

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

Tel.: +352 4398-1
Fax: +352 4398-46410
Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 2 // 2012

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

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012

ISBN 978-92-9237-499-0
doi:10.2865/62176

© União Europeia, 2012
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Ponto

	GLOSSÁRIO
I-VIII	SÍNTESE
1-17	INTRODUÇÃO
4-5	POLÍTICA DE COESÃO DA UE
6	PROGRAMAS DA UE DE APOIO ÀS PME ATRAVÉS DA ENGENHARIA FINANCEIRA FORA DO ÂMBITO DA POLÍTICA DE COESÃO
7-11	APOIO ÀS PME ATRAVÉS DA ENGENHARIA FINANCEIRA NO ÂMBITO DO FEDER
12-17	MECANISMOS DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS
18-25	ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA
26-115	OBSERVAÇÕES
26-40	QUALIDADE DA AVALIAÇÃO DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO DAS PME
29-30	2000-2006: EM GERAL, INEXISTÊNCIA DE AVALIAÇÕES DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO
31-40	2007-2013: INSUFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS
41-83	ADEQUABILIDADE DO QUADRO DO FEDER PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS
43-65	A ESPECIFICIDADE DOS DIFERENTES INSTRUMENTOS FINANCEIROS NÃO É TIDA SUFICIENTEMENTE EM CONSIDERAÇÃO
66-77	AS CARACTERÍSTICAS ATUAIS DO FEDER OBSTARAM À BOA GESTÃO FINANCEIRA DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS
78-83	OS SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E DE INFORMAÇÃO DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS NÃO CONTEMPLAM AS ESPECIFICIDADES DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS
84-115	EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS NA OBTENÇÃO DE RESULTADOS
85-93	ATRASOS GENERALIZADOS
94-101	EFEITOS DE FUGA
102-115	MAUS RESULTADOS DO FEDER NA CAPTAÇÃO DE FUNDOS PRIVADOS

116-124 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

116-118 QUALIDADE DA AVALIAÇÃO DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO DAS PME

119-121 ADEQUABILIDADE DO QUADRO DO FEDER PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

122-124 EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS NA OBTENÇÃO DE RESULTADOS

ANEXO I — AUTORIZAÇÕES E PAGAMENTOS A INSTRUMENTOS DE ENGENHARIA FINANCEIRA

ANEXO II — PERSPETIVA ESQUEMÁTICA DO CONCEITO DE ALAVANCAGEM APLICADO AOS INSTRUMENTOS DE CAPITAL PRÓPRIO, DE EMPRÉSTIMO E DE GARANTIA

ANEXO III — EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS E VEÍCULOS DE ACESSO FACILITADO

RESPOSTAS DA COMISSÃO

GLOSSÁRIO

Alavancagem: No âmbito da presente auditoria de resultados, a alavancagem foi expressa sob a forma de euros de financiamento (público e privado) mobilizados e pagos para financiar as PME por cada euro de financiamento público (UE e Estados-Membros) pago. O *anexo II* apresenta uma perspetiva esquemática do funcionamento da alavancagem em cada categoria principal de instrumentos financeiros e do modo como o conceito de alavancagem deve ser entendido no âmbito do FEDER.

Autoridade de gestão: Autoridade pública de um Estado-Membro que gere os fundos estruturais (incluindo o FEDER) em nome desse Estado-Membro.

BEI: Banco Europeu de Investimento.

BERD: Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento.

Capital de risco: Forma especializada de financiamento de capital a empresas novas, pequenas ou de risco não cotadas.

Capital próprio: Capital de risco investido ou detido numa empresa sob a forma de instrumentos de capital próprio ou instrumentos de classificação equivalente (por exemplo, empréstimos convertíveis e subordinados).

CEB: Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (*Council of Europe Development Bank*).

Custos de gestão: No âmbito da presente auditoria, os custos de gestão são todos os custos suportados pelo intermediário financeiro ou pela PME que respeitem à gestão de instrumentos financeiros. Uma lista não exaustiva destes custos inclui taxas de negociação, comissões de garantia, comissões de registo e gestão, quotizações, comissões de controlo, comissões de desempenho, taxas de processamento, bem como as despesas gerais dos gestores dos fundos. Os pagamentos de juros e os dividendos não são considerados custos de gestão.

Défice de financiamento: Desfasamento entre a procura e a oferta de recursos financeiros. No âmbito da presente auditoria, o défice de financiamento refere-se apenas à disparidade existente nos diferentes tipos de instrumentos financeiros de apoio às PME numa determinada zona da UE.

DG: Direção-geral.

Efeito de fuga: Qualquer efeito de redução das verbas disponíveis para conceder instrumentos financeiros às PME.

Empréstimo: Concessão de uma quantia a juros ao tomador do empréstimo (ou mutuário), que se obriga a reembolsá-la.

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

FEI: Fundo Europeu de Investimento (fundo especializado do Grupo BEI para os instrumentos de capital próprio e de garantia destinados às PME).

Fundo: Carteira distinta de instrumentos de engenharia financeira geridos por um ou mais gestores de fundos de acordo com políticas e metas de investimento definidas. Um fundo pode ser formalmente constituído ou constituído como bloco financeiro autónomo no seio de uma instituição financeira. O fundo tem contas e operações distintas. No presente relatório, o termo «fundo» aplica-se às operações cofinanciadas, ao passo que «Fundo» é o termo que designa os fundos estruturais.

Fundo de maneio: Ativos correntes de uma empresa (existências a curto prazo + créditos + disponibilidades + caixa) menos os seus passivos correntes (débitos a curto prazo + adiantamentos).

Fundo de participação: Fundo legalmente constituído que detém uma participação de controlo em vários fundos de capital próprio, fundos de garantia ou fundos de empréstimo subsidiários.

Fundos legados: Excedente potencial de um fundo imputável à contribuição do setor público, que, uma vez disponível, pode ser utilizado para auxiliar as PME.

Financiamento público: No âmbito da presente auditoria e em conformidade com os regulamentos relativos aos fundos estruturais, qualquer contribuição pública para o financiamento de operações de engenharia financeira proveniente do orçamento da UE, do Estado-Membro ou das autarquias locais ou regionais, e qualquer despesa semelhante.

Garantia: No âmbito da presente auditoria, compromisso assumido por uma parte (o fundo de garantia) de suportar, a uma taxa de garantia definida de antemão, o montante e os juros devidos em caso de incumprimento de um empréstimo concedido por um intermediário financeiro (um banco) a uma PME. Uma garantia acarreta sempre algum risco para o mutuante, permanecendo a PME responsável pelo empréstimo. As garantias podem ou não ser acionadas à primeira interpelação.

Gestor de fundo: Sócio comanditado ou entidade responsável pela execução da estratégia de investimento de um fundo e pela gestão da sua carteira de instrumentos financeiros, de acordo com as disposições contratuais.

Incumprimento: No âmbito da presente auditoria, significa o não reembolso do crédito por parte de uma PME nos termos das condições contratuais. No caso das garantias, o incumprimento corresponde ao momento em que a garantia é executada e o fundo de garantia ou o fundo de contragarantia, ou ambos, assume(m) a obrigação de pagamento do montante em dívida.

Instituição financeira: Sociedade que tem nas atividades financeiras (por exemplo, angariação de depósitos, fundos de investimento ou transações) a sua atividade estratégica. Todas as instituições financeiras são intermediários financeiros.

Instrumentos de engenharia financeira (ou instrumentos financeiros): Termo empregue pela Comissão para designar vários instrumentos reembolsáveis proporcionados pelos fundos estruturais para melhorar o acesso ao financiamento, o desenvolvimento urbano e a eficiência energética das PME. No âmbito da presente auditoria, são os instrumentos de capital próprio, de empréstimo e de garantia de apoio às PME.

Intermediário financeiro: Entidade que desempenha a função de intermediário entre as fontes de oferta e a procura de capital (por exemplo, banco, fundo de participação, fundo).

JEREMIE: *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* (Recursos Europeus Comuns para as PME e as Microempresas) (iniciativa da Comissão/Grupo BEI para o financiamento das PME com recurso exclusivo aos fundos estruturais).

KfW: *Kreditanstalt für Wiederaufbau*. Banco de desenvolvimento federal da Alemanha especializado no financiamento às PME. Atuando como entidade subcontratante do Banco do Conselho da Europa, exerce atividade como instituição financeira internacional no mercado de financiamento às PME da Europa Central e Oriental.

Liquidação: Processo que envolve a venda de todos os ativos do fundo (de participação), o pagamento aos credores, a distribuição de quaisquer ativos remanescentes pelos proprietários e a dissolução do fundo.

MAP: *Multi-Annual Programme for Enterprise and Entrepreneurship* (Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial). Trata-se de um programa da DG Empresas e Indústria destinado às PME e gerido pelo FEI sob a supervisão da DG Assuntos Económicos e Financeiros. Em conformidade com a Decisão 2000/819, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 1776/2005, este programa foi executado através de dois mecanismos de apoio às PME geridos pelo FEI: o Mecanismo MET — Apoio ao Arranque (instrumentos de capital de risco, «MET — Apoio ao Arranque») e o Mecanismo de Garantia a favor das PME (instrumentos de garantia, «GPME»). O programa sucessor do MAP é o PCI/PEI (ver **glossário**).

Massa crítica: Montante determinado em função da relação entre a dotação total de um fundo e a sua rentabilidade. Maiores investimentos poderão resultar numa taxa de rentabilidade mais favorável e numa redução geral dos custos.

ME: Memorando de entendimento.

MET — Apoio ao Arranque: Mecanismo de Promoção da Tecnologia Europeia de Apoio ao Arranque (ver MAP).

Mezzanine: Tipo de financiamento da dívida de risco elevado, frequente em aquisições com recurso ao crédito e contemplando muitas vezes a opção ou direito de adquirir ações de uma empresa a uma taxa preferencial. Não raro, o financiamento *mezzanine* assume a forma de empréstimos convertíveis subordinados.

MIC: Mecanismo a favor das PME Inovadoras e de Elevado Crescimento (ver PEI).

Microcrédito: No âmbito da presente auditoria, pequenos empréstimos (normalmente, até 25 000 euros) concedidos a microempresas (tal como definidas pela UE). Normalmente, estas microempresas obtêm serviços de consultoria e mentoria grátis.

MOITAL: *Ministry of Industry, Trade and Labour of the State of Israel* (Ministério da Indústria, do Comércio e do Trabalho do Estado de Israel).

NUTS: *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas). Termo normalizado definido pelo Eurostat. No âmbito do FEDER, a Comissão utiliza as chamadas regiões NUTS 2.

PCI: Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação. Ver PEI.

PEI: Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação. Integrado no PCI, trata-se de um programa da DG Empresas e Indústria destinado às PME e gerido pelo FEI sob a supervisão da DG Assuntos Económicos e Financeiros. De acordo com a Decisão 1639/2006, este programa de apoio às PME inclui cinco mecanismos, três dos quais visam a melhoria do acesso das PME ao financiamento: Mecanismo a favor das PME Inovadoras e de Elevado Crescimento I e II («MIC I» e «MIC II») e Mecanismo de Garantia a favor das PME («GPME»). Sucodem aos mecanismos do MAP (ver **glossário**).

Perene: Diz-se do instrumento financeiro ou fundo sem maturidade ou prazo fixo.

PME: Pequena e Média Empresa (tal como definida pela Comissão). No período de programação de 2007-2013, pode tratar-se de qualquer pequena empresa.

PMEI: PME inovadora ligada a atividades de alta tecnologia.

PRE: Programa de Reconstrução Europeia. No âmbito da presente auditoria, são os fundos alemães do Plano Marshall e os seus fundos legados (*legacy funds*). O PRE não foi fixado por nenhum período de programação nem foi executado a nível regional. Enquanto fundo perene nacional de apoio às empresas alemãs, é renovável. Os fundos legados não podem ser reconvertidos em subvenções. A entidade gestora dos fundos do PRE é a *KfW*, não estando as autoridades de gestão regionais envolvidas na gestão dos mesmos. Para obter mais informações sobre o PRE e os fundos do Plano Marshall da Alemanha, consultar o sítio internet da *KfW*.

Renovação: Conceito segundo o qual, depois de uma primeira utilização (ou ciclo), as contribuições para instrumentos financeiros são renovadas (ou reutilizadas, recicladas).

SBIC: *Small Business Investment Companies Program* (Programa de Sociedades de Investimento Especializadas em Pequenas Empresas). O SBIC é um dos programas de assistência financeira proporcionados pela Administração das Pequenas Empresas (*Small Business Administration*, SBA) dos EUA. Foi criado em 1958 pelo Congresso dos EUA para fazer a ponte entre as necessidades de capital dos empresários e as fontes de financiamento tradicionais. A estrutura do programa é única pelo facto de os SBIC serem detidos e geridos por fundos de investimento, licenciados e regulamentados pela SBA e utilizarem o seu próprio capital, acrescido de fundos emprestados com uma garantia da SBA, para fazerem investimentos de capital e de dívida em pequenas empresas habilitadas para o efeito. Trata-se de um fundo de fundos patrocinado pelo Estado que investe capital de longo prazo em sociedades de investimento detidas e geridas por privados (licenciadas). A SBA não investe diretamente em pequenas empresas através do programa SBIC e presta apoio sem estabelecer qualquer diferenciação regional.

SMEFF: *SME Finance Facility* (Mecanismo de Financiamento das PME). Mecanismo ao abrigo do Programa Phare («Polónia, Hungria: Apoio à Reestruturação Económica») da DG Alargamento.

Subvenção: Contribuição orçamental não reembolsável da UE ou de qualquer organismo público de um Estado-Membro. Também designada por «subsídio público».

Transmissão de empresa: Transmissão, total ou parcial, de uma empresa ou estabelecimento do seu proprietário para outra pessoa.

Tratamento *pari passu*: Termo jurídico utilizado para indicar que dois ou mais instrumentos financeiros têm a mesma categoria em termos de direitos de reembolso. O contrário do tratamento *pari passu* é o tratamento preferencial dado aos investidores ou ao setor privado.

Tratamento preferencial dos investidores: No âmbito da presente auditoria, termo utilizado para descrever situações em que o setor público não tem um tratamento *pari passu* por o setor privado (por exemplo, bancos comerciais, investidores privados) ter um tratamento preferencial. Isto significa que os fundos do setor público se inserem numa categoria inferior em termos de direitos de reembolso.

SÍNTESE

I.

As pequenas e médias empresas (PME) constituem a espinha dorsal da economia da UE, gerando emprego, inovação e riqueza. No entanto, as PME podem debater-se com um défice de financiamento, porquanto podem não ter acesso ao tipo e ao montante de financiamento de que necessitam num determinado momento.

II.

Para apoiar o espírito empresarial, a União Europeia (UE) utiliza sobretudo a sua política empresarial e a sua política de coesão.

III.

A política de coesão utiliza principalmente subvenções e, de forma crescente, no quadro do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), instrumentos financeiros.

IV.

Os instrumentos financeiros são instrumentos reembolsáveis e renováveis que fazem com que séries sucessivas de PME possam deles beneficiar.

V.

A auditoria do Tribunal incidiu sobre as medidas de engenharia financeira cofinanciadas pelo FEDER durante os períodos de programação de 2000-2006 e 2007-2013. As constatações da auditoria baseiam-se no exame direto de uma amostra de projetos e no exame dos sistemas de gestão, de acompanhamento e de informação da Comissão e dos Estados-Membros.

VI.

A auditoria teve como objetivo principal avaliar se as despesas do FEDER em medidas de engenharia financeira de apoio às PME foram eficazes e eficientes.

SÍNTESE

VII.

O Tribunal constatou que a eficácia e a eficiência das medidas foram prejudicadas por insuficiências significativas, devidas, sobretudo, à inadequação do presente quadro regulamentar dos fundos estruturais:

- a) quando disponíveis, as avaliações do défice de financiamento das PME denotavam insuficiências significativas;
- b) inicialmente elaborados para incidirem sobre subvenções, os regulamentos dos fundos estruturais enfermam de quatro fragilidades importantes, pois não consideram as especificidades dos instrumentos financeiros (ver ponto 119);
- c) até os fundos chegarem às PME, ocorreram atrasos significativos e, em comparação com outros programas da UE de apoio às PME, o FEDER revelou falta de capacidade para alavancar investimentos privados.

VIII.

O Tribunal recomenda que:

- a) ao proporem medidas de engenharia financeira, as autoridades de gestão devem certificar-se de que a sua proposta é devidamente justificada por uma avaliação do défice de financiamento das PME de qualidade suficiente, incluindo uma análise quantitativa desse défice;
- b) ao aprovar programas operacionais que incluem medidas de engenharia financeira, a Comissão deve verificar a coerência dos mesmos com a avaliação do défice de financiamento das PME e certificar-se da qualidade desta última;
- c) na elaboração de propostas de regulamentos dos fundos estruturais, o legislador e a Comissão devem contemplar as diversas fragilidades específicas mencionadas no relatório (ver pontos 48 a 77). Numa perspetiva mais geral, o legislador e a Comissão devem estabelecer um quadro regulamentar mais adequado, de modo a que a formulação e a execução das medidas de engenharia financeira não apresentem as deficiências associadas ao quadro regulamentar, aos condicionalismos geográficos e aos efeitos de dispersão dos fundos estruturais;

- d) a Comissão deve criar um sistema de acompanhamento e de avaliação específico, fiável e tecnicamente sólido, para os instrumentos financeiros. Assim, os instrumentos financeiros devem ser tratados separadamente das subvenções nos processos de acompanhamento, de elaboração de relatórios e de auditoria da Comissão, e deve haver transparência no montante realmente pago às PME. Mais especificamente, a Comissão e os Estados-Membros devem acordar num pequeno número de indicadores de resultados mensuráveis, pertinentes, específicos e uniformes para os instrumentos financeiros;
- e) a fim de acelerar a execução e reduzir os custos de gestão, a Comissão deve explorar a possibilidade de disponibilizar aos Estados-Membros estruturas e instrumentos de engenharia financeira de acesso facilitado a favor das PME (por exemplo, subvenções com *royalties*, veículos de investimento específicos);
- f) os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, devem visar a inclusão de todos os instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo FEDER num único programa operacional por Estado-Membro. Isto racionalizará o processo de planeamento e eliminará um dos principais fatores responsáveis pelos atrasos;
- g) além de definir os conceitos e as definições de alavancagem e de reciclagem nos regulamentos relativos aos fundos estruturais, a Comissão deve, consoante o tipo de fundo, seja ele de participação ou não, estipular rácios mínimos de alavancagem contratualmente vinculativos, períodos mínimos de renovação e dados para os cálculos dos indicadores de alavancagem;
- h) se as recomendações acima referidas não puderem ser aplicadas no quadro da política de coesão, o Tribunal convida o legislador e a Comissão a considerarem formas alternativas de continuar a apoiar as PME através de instrumentos de engenharia financeira. Nesse caso, estes instrumentos devem ser apoiados por programas geridos a nível central pela Comissão, por veículos de investimento específicos em cooperação com a Comissão e os Estados-Membros, ou diretamente pelos Estados-Membros.

INTRODUÇÃO

1. As pequenas e médias empresas (PME)¹ constituem a espinha dorsal da economia da UE, correspondendo a 99% do número total de empresas². Contudo, os mercados financeiros hesitam em investir nas PME, que são associadas a um maior nível de risco do que as grandes empresas, em especial se operarem em mercados inovadores (empresas PMEI).
2. De acordo com o Observatório das PME Europeias³, o acesso limitado ao financiamento revela-se problemático para as PME da Europa. As recentes crises financeiras, que atingiram duramente alguns Estados-Membros, vieram agravar a situação.
3. Como o setor público desempenha um papel importante no apoio às PME, nomeadamente na concessão de financiamento adequado, a Comissão proporciona-lhe o acesso a várias formas de financiamento.

POLÍTICA DE COESÃO DA UE

4. A política de coesão da UE visa reforçar a coesão económica, social e territorial na UE, reduzindo as disparidades entre as regiões. No quadro da política de coesão, o FEDER prevê explicitamente a possibilidade de contribuir para o acesso das PME ao financiamento através de subvenções predominantemente pontuais que, pela sua própria natureza, não são reembolsáveis pelo beneficiário.
5. No período de programação do FEDER de 2000-2006 e, em maior grau, no período de programação do FEDER de 2007-2013, a Comissão e a maioria dos Estados-Membros recorreram, no âmbito da política de coesão da UE, a instrumentos de engenharia financeira (instrumentos reembolsáveis). O objeto da presente auditoria de resultados é a evolução destes instrumentos financeiros no âmbito do FEDER.

¹ No presente relatório, as PME são definidas nos termos da Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36). Uma PME é uma empresa que emprega menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de euros. Tem igualmente de satisfazer o critério de ser considerada uma empresa autónoma.

² «Giving SMEs the credit they need», *The Magazine of Enterprise Policy*, Comissão Europeia, 12.2.2009 e COM(2005) 551 final, de 10 de novembro de 2005.

³ Observatório das PME Europeias, Relatório Analítico, novembro de 2006-janeiro de 2007, Eurobarómetro Flash.

PROGRAMAS DA UE DE APOIO ÀS PME ATRAVÉS DA ENGENHARIA FINANCEIRA FORA DO ÂMBITO DA POLÍTICA DE COESÃO

- 6.** Dada a importância de garantir e melhorar o acesso ao financiamento das PME, a UE apoiou esse acesso através de duas vias principais:
- desenvolvimento de programas específicos, a saber o Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial (MAP), ao qual sucedeu o Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação (PEI). Conjuntamente, o MAP e o PEI representam, de 2001 a 2013, 1,6 mil milhões de euros. São executados pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI). Integrado no MAP e no PEI, o Mecanismo de Garantia a favor das PME (GPME) foi, recentemente, sujeito a uma auditoria do Tribunal⁴;
 - a fim de melhorar o acesso das PME ao financiamento, o Banco Europeu de Investimento (BEI) criou programas de empréstimos num montante aproximado de 70 mil milhões de euros (2001-2010). Estes programas são financiados sobretudo por recursos do BEI, sem qualquer financiamento proveniente do orçamento da UE⁵.

APOIO ÀS PME ATRAVÉS DA ENGENHARIA FINANCEIRA NO ÂMBITO DO FEDER

- 7.** Nos últimos dois períodos de programação, no contexto da política de coesão, a Comissão promoveu formas reembolsáveis de assistência através do recurso a instrumentos de engenharia financeira. Segundo a Comissão, isto equivale a cerca de 12 mil milhões de euros do orçamento da UE afetados a medidas de engenharia financeira nos Estados-Membros da UE⁶: 1,6 mil milhões de euros (2000-2006) e 10,4 mil milhões de euros (2007-2013), dos quais, respetivamente, 1,5 mil milhões de euros e 7,9 mil milhões de euros em pagamentos a fundos de participação ou a fundos que contribuem para instrumentos de engenharia financeira.

⁴ A «Auditoria do Mecanismo de Garantia a favor das PME», efetuada pelo Tribunal (Relatório Especial n.º 4/2011), teve como objetivo avaliar a eficácia do GPME (ver **glossário**), nomeadamente ao nível da conceção e do planeamento, da gestão das suas operações e da realização dos seus objetivos. O Tribunal considerou que o enquadramento definido para a gestão das operações diárias é apropriado. A versão integral do relatório está disponível no sítio internet do Tribunal: <http://eca.europa.eu>.

⁵ Estimativa consolidada com base nos seguintes documentos do BEI: Consulta das PME 2007/2008, de maio de 2008, Relatório Anual relativo a 2006, de junho de 2007, e Relatório Anual relativo a 2010, de maio de 2011.

⁶ Montantes extraídos da base de dados SFC, Comissão Europeia, 8 de junho de 2011.

8. Dado serem indicativos, os valores devem ser analisados com prudência⁷, em especial no que toca ao período de programação de 2007-2013⁸. Isto resulta, sobretudo, do facto de a Comissão não dispor de informações pormenorizadas sobre o financiamento dos instrumentos de engenharia financeira⁹. Além disso, continua a não se saber em que medida as PME beneficiaram realmente com os montantes concedidos aos fundos de participação e a outros fundos.
9. O **anexo I** apresenta um breve resumo dos montantes totais envolvidos por período de programação.
10. Atualmente, o Regulamento¹⁰ estabelece que os instrumentos de engenharia financeira podem ser utilizados para três finalidades: fundos para o apoio às empresas, principalmente às PME, fundos de desenvolvimento urbano e fundos para a promoção da eficiência energética.
11. O mesmo Regulamento prevê que os Estados-Membros podem chamar o FEI a intervir na utilização dos instrumentos de engenharia financeira de três maneiras diferentes:
- efetuando avaliações, ou seja, as avaliações do défice de financiamento das PME;
 - atuando como fundo de participação, procedimento atualmente seguido por oito Estados-Membros e três regiões¹¹;
 - atuando como entidade consultora junto das autoridades nacionais ou regionais.

MECANISMOS DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

12. A concretização do acesso a programas de financiamento exige a participação ativa dos intermediários financeiros, que transformam recursos públicos em instrumentos financeiros de apoio às PME. Aos fundos públicos podem juntar-se outros fundos disponibilizados pelo setor privado, aumentando o montante total disponível para investimentos nas PME, de acordo com a definição de alavancagem do Tribunal. A alavancagem é esquematicamente explicada por categoria de instrumento financeiro no **anexo II**.

⁷ Segundo os serviços da Comissão, os Estados-Membros interpretaram erradamente as regras de classificação das dotações e, além dos instrumentos de engenharia financeira, podem ter incluído outras formas de financiamento.

⁸ Neste período, os instrumentos financeiros incluem instrumentos a favor de empresas que não encaixam na definição de PME da UE, bem como projetos de desenvolvimento urbano e projetos de eficiência energética.

⁹ Ver ponto 4.32 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010.

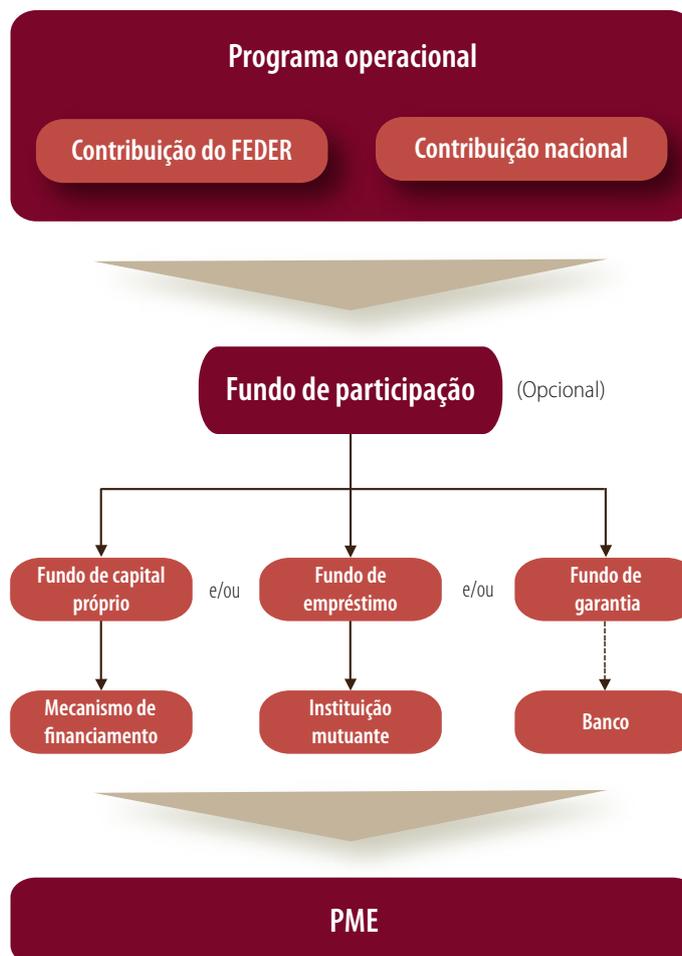
¹⁰ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210, de 31.7.2006, p. 25).

¹¹ Presentemente, o FEI gere o fundo de participação na Bulgária, Chipre, Grécia, Letónia, Lituânia, Malta, Roménia e Eslováquia, bem como na região francesa de Languedoc-Roussillon e nas regiões italianas da Campânia e da Sicília.

13. A maioria dos fundos provenientes das contribuições dos programas operacionais é encaminhada para um fundo de participação selecionado (gerido pelo FEI, por instituições nacionais ou por outras entidades) e, em seguida, para os intermediários selecionados (ver a **figura**). Em alternativa, poderão ser transferidos diretamente para os intermediários financeiros selecionados. No contexto dos instrumentos de engenharia financeira, os beneficiários são os intermediários financeiros e as PME são os destinatários finais.

FIGURA

FLUXO DOS FUNDOS DO PROGRAMA OPERACIONAL ATÉ ÀS PME (ILUSTRAÇÃO SIMPLIFICADA)



- 14.** Importa distinguir três tipos principais de instrumentos financeiros: os de capital próprio, os de empréstimo e os de garantia. Todos são instrumentos elegíveis para efeitos de cofinanciamento do FEDER, mas devem cumprir as normas de elegibilidade nacionais e da UE (por exemplo, transmissão de empresa, fundo de maneiio, auxílios estatais).
- 15.** No caso do capital próprio e dos empréstimos, as receitas geradas por, respetivamente, a alienação de capital ou serviços de dívida devem ser reutilizadas no financiamento de outros instrumentos financeiros de apoio a outras PME. É neste procedimento que consiste o efeito de renovação.
- 16.** No caso das garantias, o dinheiro só é realmente despendido se houver incumprimento. Caso não haja incumprimento, os montantes provenientes das contribuições podem ser disponibilizados quando as condições contratuais subjacentes estiverem reunidas.
- 17.** De acordo com os recentes documentos estratégicos publicados pela Comissão, é muito provável que o desenvolvimento dos instrumentos de engenharia financeira venha a ser aprofundado no próximo período de programação¹². De facto, o serviço responsável da Comissão, a DG Política Regional, considera que a alavancagem e a renovação são as principais vantagens dos instrumentos financeiros em comparação com as subvenções. Outras das vantagens dos instrumentos financeiros frequentemente evocadas são as de permitirem:
- a) conceder financiamento sustentável às PME em condições adequadas ao funcionamento do mercado;
 - b) aumentar a experiência e o *know-how* financeiros das entidades públicas e das PME;
 - c) fornecer um maior financiamento inicial para os projetos de investimento das PME, comparativamente às subvenções.

¹² COM(2010) 700 final de 19 de outubro de 2010 — Reapreciação do orçamento da UE, p. 4, 20; Plano de Gestão de 2010 (versão final), DG Política Regional, 10 de maio de 2010, pp. 6-7; Quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, novembro de 2010 (versão preliminar), pp. xv-xvi e 213-218.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

- 18.** A auditoria teve como objetivo principal avaliar se as despesas do FEDER em instrumentos de engenharia financeira¹³ de apoio às PME foram eficazes e eficientes.
- 19.** No tocante à eficácia e à eficiência, o Tribunal abordou os seguintes aspetos importantes:
- qualidade da avaliação do défice de financiamento das PME;
 - adequabilidade do quadro do FEDER para aplicação dos instrumentos financeiros;
 - eficácia e eficiência dos instrumentos financeiros na obtenção de resultados.
- 20.** A auditoria foi realizada nos serviços da Comissão e em cinco Estados-Membros (Alemanha, Hungria, Portugal, Eslováquia e Reino Unido). Segundo os números fornecidos pela Comissão, estes cinco Estados-Membros representam cerca de 46% e 30%, respetivamente, das **dotações** do FEDER para instrumentos de engenharia financeira relativas aos períodos de programação de 2000-2006 e 2007-2013. A escolha destes Estados-Membros cuidou de assegurar uma diversidade suficiente de instrumentos financeiros, estruturas de financiamento e equilíbrio geográfico.
- 21.** Foi examinada uma amostra de 34 operações cofinanciadas pelo FEDER, das quais 24 do período de programação de 2000-2006 e 10 do período de programação de 2007-2013. O **anexo I** apresenta uma síntese dos montantes totais autorizados e pagos abrangidos pelo presente relatório, incluindo a sua percentagem face ao total do FEDER.

¹³ No âmbito da presente auditoria, estes instrumentos são os instrumentos de capital próprio, de empréstimo e de garantia de apoio às PME (ver **glossário**).

- 22.** O trabalho de auditoria consistiu no exame de documentação e em reuniões com representantes de várias entidades públicas e dos intermediários financeiros responsáveis pela conceção, execução e gestão das medidas e instrumentos de engenharia financeira de apoio às PME.
- 23.** De igual modo, foram recolhidos dados obtidos pelas auditorias financeiras realizadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu («Tribunal») durante os dois períodos de programação, bem como pela análise documental e por reuniões de auditoria realizadas na Comissão e no FEI¹⁴.
- 24.** O trabalho de auditoria realizado no FEI respeitou a dois dos três tipos de serviços que o FEI prestou no âmbito das medidas de engenharia financeira do FEDER a favor das PME: a realização de avaliações do défice de financiamento das PME e a atuação enquanto fundo de participação.
- 25.** No contexto do seu exercício de avaliação comparativa, o Tribunal considerou exemplos de boas práticas alguns programas internacionalmente reconhecidos¹⁵, bem como alguns elementos de comparação encontrados em programas da UE geridos a nível central¹⁶. Na verdade, todos estes programas seguem uma lógica de intervenção semelhante como o acesso das PME ao financiamento de programas no âmbito da política de coesão (exceto no caso do objetivo da coesão territorial mais ampla). Efetivamente, todos têm em comum o alcance de objetivos de crescimento económico e de criação de emprego através do desenvolvimento de empresas, recorrendo a instrumentos financeiros.

¹⁴ Deste modo, foram apresentadas várias observações adicionais relativas à Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Polónia e Reino Unido.

¹⁵ O PRE na Alemanha, os programas do MOITAL em Israel e o programa SBIC nos Estados Unidos da América. Ver igualmente **anexo III**.

¹⁶ Os programas MET — Apoio ao Arranque e MIC para instrumentos de capital próprio, o programa SMEFF para instrumentos de empréstimo e o mecanismo de garantia às PME para instrumentos de garantia.

OBSERVAÇÕES

QUALIDADE DA AVALIAÇÃO DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO DAS PME

- 26.** O desfasamento entre a procura e a oferta de diferentes tipos de instrumentos financeiros de apoio às PME, designado por défice de financiamento, constitui o fundamento para a intervenção pública no mercado. Para serem eficazes na satisfação das necessidades reais de financiamento das PME, as operações do FEDER devem basear-se numa avaliação correta do défice de financiamento¹⁷.
- 27.** O Tribunal examinou a qualidade das avaliações do défice de financiamento e, em particular, se estas avaliações:
- identificaram e quantificaram a necessidade de atuação do setor público a favor de medidas de engenharia financeira de apoio às PME;
 - disseram respeito aos programas operacionais corretos;
 - foram disponibilizadas com antecedência suficiente a todas as partes interessadas.
- 28.** Embora todas as avaliações do défice de financiamento efetuadas pelo FEI tenham seguido uma metodologia uniforme (ou seja, um modelo comum), denotaram claramente níveis díspares de qualidade. Contudo, o Tribunal identificou a avaliação do défice de financiamento do FEI relativa à Suécia como exemplo de boas práticas e utilizou-a como referência (ver **caixa 1**).

¹⁷ Ver n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006 que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 371, de 27.12.2006, p. 1) e memorando de entendimento (ME) Comissão/FEI de maio de 2006.

CAIXA 1

AVALIAÇÃO DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO DO FEI RELATIVA À SUÉCIA: UM CASO DE BOAS PRÁTICAS

A avaliação do défice de financiamento do FEI concluída em janeiro de 2007 incluiu:

- o uma análise completa da procura e da oferta de financiamento às PME a nível nacional por tipo de instrumento financeiro e, se necessário, tendo em conta as especificidades regionais;
- o a determinação dos domínios onde, segundo critérios de razoabilidade, foi possível detetar ou não a existência de défices de financiamento;
- o referências a apoios anteriores do FEDER ou ao acesso a outros programas de financiamento da UE, incluindo ao papel do Grupo BEL;
- o informações sobre a estruturação pretendida dos fundos cofinanciados para o financiamento às PME (afetação de fundos), incluindo a ligação com o programa operacional apresentado à Comissão para aprovação;
- o informações sobre os potenciais intermediários financeiros capazes de executar o financiamento.

2000-2006: EM GERAL, INEXISTÊNCIA DE AVALIAÇÕES DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO

- 29.** Durante o período de programação de 2000-2006, a Comissão e os Estados-Membros, de um modo geral, não avaliaram o défice de financiamento das PME. Apesar dos 1,60 mil milhões de euros despendidos em medidas de engenharia financeira de apoio às PME, as avaliações do défice de financiamento não foram nem obrigatórias, nem recomendadas pela Comissão.
- 30.** As avaliações *ex ante* levadas a cabo, conforme previsto nos regulamentos dos fundos estruturais¹⁸, não incluíram uma avaliação adequada do défice de financiamento das PME. Por exemplo, em Portugal, os programas de apoio às PME foram financiados sem qualquer avaliação prévia do défice de financiamento, enquanto na Alemanha (regiões de Berlim e Renânia do Norte-Vestefália), as avaliações efetuadas não foram específicas e não existem certezas quanto à sua utilização efetiva pelos órgãos competentes.

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

¹⁹ Memorando de entendimento Comissão/FEI de maio de 2006, ponto 4, 2.º parágrafo, p. 2. Quanto à base jurídica, ver artigo 45.º (Assistência técnica por iniciativa da Comissão) do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

2007-2013: INSUFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS

- 31.** Para o período de programação de 2007-2013, não existem requisitos jurídicos específicos relativos à existência e realização de avaliações do défice de financiamento das PME ao nível dos programas operacionais. Porém, ciente da sua utilidade, a Comissão decidiu, em parceria com o FEI, cofinanciar avaliações do défice de financiamento realizadas a pedido dos Estados-Membros e a título gratuito¹⁹. Estas avaliações seriam utilizadas na elaboração dos programas operacionais, de modo a estabelecer objetivos e recursos para melhorar o acesso das PME ao financiamento.
- 32.** Entre 2006 e 2009, o FEI efetuou 55 avaliações do défice de financiamento a pedido opcional de 20 Estados-Membros, 18 das quais foram examinadas no decorrer da auditoria. Além das respeitantes aos Estados-Membros abrangidos pela auditoria, foram examinadas outras avaliações do défice de financiamento, relativas a Espanha, França e Polónia, pois estes três Estados-Membros correspondiam ao grosso das avaliações.

O FEI IDENTIFICOU E QUANTIFICOU A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

- 33.** Em todas as avaliações examinadas, o FEI quantificou o défice de financiamento e concluiu que havia a necessidade de medidas do setor público para promover a engenharia financeira de apoio às PME.
- 34.** No entanto, o FEI fez escassas referências ao acesso das PME a anteriores apoios de financiamento por parte da UE, dentro ou fora do âmbito do FEDER. Quando aludiu a tais apoios, o FEI não procurou extrair ensinamentos.

AUSÊNCIA DE UMA LIGAÇÃO CLARA COM OS PROGRAMAS OPERACIONAIS

- 35.** As avaliações do défice de financiamento do FEI não estabeleceram, em nenhum dos casos examinados, uma ligação com os programas operacionais do FEDER a que respeitavam. As avaliações efetuadas pelo FEI foram conduzidas independentemente do processo dos programas operacionais, muitas vezes sujeito a atrasos e culminando com uma afeção deficiente dos recursos das medidas dos programas operacionais aos instrumentos financeiros.
- 36.** Em consequência, quando foi necessário negociar os acordos-quadro subsequentes (entre os Estados-Membros e os gestores dos fundos de participação), ressurgiram limitações consideráveis dos programas operacionais (por exemplo, distribuição entre diferentes tipos de instrumentos, condicionalismos territoriais, requisitos em matéria de acompanhamento e apresentação de relatórios) não identificados nas avaliações do défice de financiamento.
- 37.** Por exemplo, as autoridades regionais polacas não ficaram satisfeitas com o nível de qualidade de cinco avaliações do défice de financiamento a nível regional²⁰. Em outros casos, as avaliações foram largamente ignoradas no âmbito da execução dos programas operacionais (por exemplo, Andaluzia, Hungria).
- 38.** A Comissão não exigiu uma avaliação independente ou análise da qualidade das avaliações do défice de financiamento que solicitou ao FEI. No entanto, o BEI realizou uma avaliação que classificou as avaliações como «parcialmente satisfatórias», criticando sobretudo a morosidade do processo de avaliação, bem como «vários problemas externos», entre os quais problemas de regulação²¹.

²⁰ Conferência da iniciativa JEREMIE realizada em Poznań, em 8 de abril de 2008, nota do processo da DG Política Regional, datada de 23 de maio de 2008, e nota interna da DG Política Regional «*Contribution from GU to the JEREMIE Steering Committee*», datada de 24 de junho de 2008. Relatório de missão, Varsóvia, 17 de julho de 2008, nota do processo da DG Política Regional, de 28 de julho de 2008.

²¹ Avaliação de operações, Relatório de Síntese do BEI («*Lessons learnt*», p. iv) com os comentários da Comissão (publicado em setembro de 2011).

AS AVALIAÇÕES DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO NÃO FORAM DIVULGADAS DE FORMA SISTEMÁTICA

- 39.** A fim de otimizar o volume e a qualidade da oferta de financiamento às PME, é necessário informar e sensibilizar ao máximo as partes interessadas para as necessidades de financiamento específicas das PME. Isto implica transmitir as versões integrais das avaliações do défice de financiamento simultaneamente às autoridades de gestão e aos intermediários financeiros e vários grupos de interesses e redes de PME.
- 40.** Contrariamente ao disposto no memorando de entendimento²², na maioria dos casos, os relatórios completos não foram publicados, tendo a Comissão publicado unicamente sínteses.

²² Memorando de entendimento Comissão/FEI, Resultados das avaliações, p. 2, 30 de maio de 2006.

ADEQUABILIDADE DO QUADRO DO FEDER PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- 41.** Para os Estados-Membros e o vasto número de regiões e instituições financeiras envolvidas, a existência de um quadro regulamentar e administrativo adequado constitui um fator essencial de sucesso para assegurar, de forma eficaz e eficiente, o acesso das PME ao financiamento.
- 42.** O Tribunal apreciou em que medida:
- os quadros jurídicos e de gestão tiveram suficientemente em consideração a especificidade dos diferentes instrumentos financeiros;
 - o recurso ao FEDER, enquanto mecanismo de disponibilização de instrumentos financeiros, conduziu a uma boa gestão financeira;
 - os sistemas de acompanhamento e de informação da Comissão se revelaram adequados.

A ESPECIFICIDADE DOS DIFERENTES INSTRUMENTOS FINANCEIROS NÃO É TIDA SUFICIENTEMENTE EM CONSIDERAÇÃO

- 43.** Os atuais regulamentos dos fundos estruturais²³ estabelecem que os instrumentos financeiros incluem os fundos de capital de risco (uma forma de financiamento de capital próprio), de empréstimo e de garantia. Não prevêem quaisquer outras disposições específicas sobre os fundos de capital próprio, de empréstimo e de garantia, que são fundamentalmente diferentes tanto dos instrumentos não reembolsáveis (subvenções) como entre si. O Regulamento Financeiro²⁴ também não alude especificamente aos instrumentos financeiros.
- 44.** Por conseguinte, a Comissão gere, no âmbito do mesmo quadro jurídico, a assistência reembolsável às PME como se de subvenções não reembolsáveis se tratasse.
- 45.** A Comissão reconheceu que esta situação gera problemas. Por exemplo, um relatório de auditoria interna de 2010²⁵ apurou que a formulação do quadro regulamentar e estratégico não era a mais adequada para atingir os objetivos definidos, pelo que a configuração inadequada do sistema pode ter um forte impacto adverso no desempenho e na reputação da Comissão.
- 46.** Com o objetivo de ajudar os Estados-Membros a entender como devem os regulamentos dos fundos estruturais aplicar-se aos instrumentos financeiros de apoio, a Comissão começou por emitir, em julho de 2007 e dezembro de 2008, duas notas interpretativas de âmbito limitado. Foi preciso aguardar por fevereiro de 2011, quatro anos após o início do atual período de programação, para a Comissão emitir uma nota interpretativa abrangente e pertinente sobre os instrumentos de engenharia financeira, que distingue os principais tipos de instrumentos financeiros.
- 47.** Todavia, a nota interpretativa da Comissão de fevereiro de 2011 não é juridicamente vinculativa, subsistindo quatro grandes deficiências nos regulamentos dos fundos estruturais:
- disposições insuficientes em matéria de alavancagem e de renovação de fundos;
 - possibilidade de afetar dotações injustificadas aos instrumentos financeiros;
 - possibilidade de recurso injustificado ao tratamento preferencial do setor privado;
 - condições de elegibilidade pouco claras em matéria de fundos de manei.

²³ Relativamente ao período de programação de 2007-2013, Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, aplicado pelo Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, e alterações subsequentes. Relativamente ao período de programação de 2000-2006, Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, aplicado pelo Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, e alterações subsequentes.

²⁴ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1), alterado em 14 de abril de 2007.

²⁵ Parecer da unidade «Auditoria Interna e Aconselhamento» da DG Política Regional (relatório final), 4 de março de 2010, pontos extraídos das páginas 6 a 10.

DISPOSIÇÕES INSUFICIENTES EM MATÉRIA DE ALAVANCAGEM E DE RENOVAÇÃO DE FUNDOS

- 48.** Uma primeira deficiência reside na ausência, nos regulamentos dos fundos estruturais, de referências claras aos fundos de alavancagem e aos fundos legados renováveis em geral, e, mais especificamente, sobre como e até que ponto são estes conceitos aplicáveis²⁶. Tal como repetidamente reiterado pela Comissão, estas são as principais características dos instrumentos de engenharia financeira e dos próprios fundos estruturais, no atual período de programação²⁷.
- 49.** Os regulamentos dos fundos estruturais não estipulam uma duração (10, 20 ou 30 anos) ou um fator de reciclagem (pelo menos uma, duas ou três vezes) específico para a reutilização de fundos legados que permaneçam por aplicar. Além disso, as formas como os fundos de capital próprio, de empréstimo, e de garantia alavancam o financiamento diferem entre si, no fundamental, facto sobre o qual os regulamentos são omissos.
- 50.** Embora a nota de fevereiro de 2011 reconheça diferenças no tipo de instrumentos financeiros, faz pouca referência ao efeito de alavancagem dos mesmos, referindo-se às vantagens da alavancagem sem a definir nem estipular requisitos que lhe sejam aplicáveis (rácios de alavancagem, frequência e reutilização de fundos legados)²⁸.
- 51.** Relativamente à natureza renovável dos fundos, a nota interpretativa fornece orientações incentivando a uma reafetação ao mesmo tipo de ação e na mesma região abrangida pelo programa operacional dos recursos públicos restituídos após um primeiro ciclo de investimento²⁹. No entanto, as autoridades de gestão dispõem sempre de uma margem de manobra considerável quanto à reutilização dos fundos legados, se os houver, pois estes podem ser sempre transformados em subvenções não reembolsáveis³⁰, reduzindo os benefícios potenciais dos instrumentos de engenharia financeira.

²⁶ Os pontos 106 a 113 explicam os baixos rácios de alavancagem obtidos pelos instrumentos de capital próprio e de empréstimo.

²⁷ Exemplos não exaustivos: Memorando de entendimento Comissão/FEI, de 30 de maio de 2006, assinado pela comissária para a Política Regional e pelo Director Executivo do FEI, p. 4; Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social, de 30 de maio de 2007, p. 3 a 4; nota interpretativa COCOF/07/0018/01 dirigida aos Estados-Membros em 16 de julho de 2007, p. 4.

²⁸ «A selecção de mais do que um instrumento de engenharia financeira pode maximizar a alavancagem dos recursos públicos provenientes do programa operacional para mobilizar o máximo de recursos e experiência disponíveis do setor privado e para maximizar as possibilidades de realização dos objetivos de investimento e desenvolvimento do programa operacional. (...)», nota interpretativa COCOF/10/0014/04, ponto 2.2.2.

²⁹ Nota interpretativa COCOF/10/0014/04, ponto 9.2.3.

³⁰ Ver Regulamento (CE) n.º 685/2000 da Comissão, de 28 de julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações co-financiadas pelos fundos estruturais (JO L 193, de 29.7.2000, p. 39) (anexo, regra n.º 8, condição 2.6) e o artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006.

- 52.** Na Andaluzia, por exemplo, a disposição relativa à liquidação apenas referiu que os fundos liquidados remanescentes devem ser transferidos para o tesouro regional e, em seguida, ser livremente utilizados pelo governo regional. Isto significava que os fundos legados podiam servir para cobrir despesas correntes do governo regional ou assumir a forma de subvenções a outros agentes económicos que não as PME³¹.
- 53.** Além disso, e tal como se explica nos pontos 78 a 83, os sistemas de acompanhamento e de informação em vigor não permitem verificar se uma estratégia de investimento, uma política de saída e as disposições em matéria de liquidação³² definiram de forma eficaz os termos e condições em que os fundos legados podem ser renováveis. Consequentemente, a Comissão não recebe informações suficientes que lhe permitam acompanhar a natureza renovável dos fundos.

POSSIBILIDADE DE AFETAR DOTAÇÕES INJUSTIFICADAS AOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- 54.** A segunda deficiência é que, nos termos do atual regulamento dos fundos estruturais³³, durante a vigência do programa operacional, os Estados-Membros que tiverem aplicado os fundos de participação não estão sujeitos a anulações automáticas caso os desembolsos dos fundos de participação não tenham ocorrido.
- 55.** Tal como se refere no ponto 32, os Estados-Membros não são obrigados a realizar avaliações do défice de financiamento das PME. Assim, o legislador deu azo à afetação de dotações excessivas aos instrumentos financeiros.
- 56.** A Comissão só estará em condições de regularizar a situação no encerramento do programa, ou seja, mais de dois anos após o termo do período de programação de sete anos.
- 57.** Um bom exemplo de uma afetação excessiva é um fundo de garantia existente em Itália (ver **caixa 2**).

³¹ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010, ponto 4.33, exemplo 4.4, alínea c).

³² Disposições definidas pela Comissão ao abrigo do artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, com as alterações que lhe foram posteriormente introduzidas.

³³ Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

POSSIBILIDADE DO RECURSO INJUSTIFICADO AO TRATAMENTO PREFERENCIAL DO SETOR PRIVADO

- 58.** Uma terceira deficiência assenta no facto de os regulamentos dos fundos estruturais³⁴ permitirem, sem mais especificações, o recurso ao tratamento preferencial do setor privado em relação ao setor público, neste caso, aos fundos estruturais. Este tratamento preferencial ocorre quando os contratos não concedem ao FEDER os mesmos direitos de reembolso que são atribuídos aos cofinanciadores privados (ou seja, não é um tratamento *pari passu*).
- 59.** O tratamento preferencial pode justificar-se pela necessidade de atrair investidores ou mutuantes privados conferindo-lhes mais possibilidades de serem reembolsados e de obterem uma melhor relação risco/rendibilidade. Porém, a sua utilização tem de ser prudentemente justificada, uma vez que limita a capacidade de mobilizar fundos legados suficientes para a série seguinte de PME.

³⁴ Regulamentos (CE) n.º 1685/2000 e (CE) n.º 1828/2006, com as alterações que lhes foram posteriormente introduzidas.

CAIXA 2

CASO DE DOTAÇÕES EXCESSIVAS: GARANTIAS DO FEDER EM ITÁLIA (SARDENHA)

A autoridade de gestão da Sardenha não solicitou qualquer avaliação do défice de financiamento. Considerando a alavancagem financeira visada de 10, combinada com uma taxa média de garantia de 65% prevista no plano de atividades³⁵ da autoridade de gestão, a dotação de 233 milhões do fundo resultaria na emissão de novas garantias de pelo menos 3 585 milhões de euros, ou seja, mais 51% face ao montante máximo previsto para as novas garantias no plano de atividades.

Isto equivale a cerca de 38% do saldo dos empréstimos pendentes de todas as empresas da Sardenha (atualmente com o valor de 11 803 milhões de euros), o que é irrealista. Em meados de 2011, tinham sido afetados a este fundo 1,5 milhões de euros de uma dotação total de 233 milhões de euros. Esta dotação excessiva não está sujeita a anulações automáticas.

³⁵ Na sequência da alteração exigida pelo Regulamento (CE) n.º 846/2009 da Comissão, de 1 de setembro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 250, de 23.9.2009, p. 1), o plano de atividades da autoridade de gestão deve, nos termos do n.º 2 do artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, ser entendido como o equivalente à «estratégia e planeamento dos investimentos».

- 60.** Por este motivo, as autoridades de gestão devem apurar se o tratamento preferencial é praticado e se justifica³⁶. Contudo, nem os atuais regulamentos dos fundos estruturais nem as notas interpretativas da Comissão o especificam.
- 61.** Foram observados três casos de recurso injustificado ao tratamento preferencial nas regiões inglesas de Londres, Merseyside e Yorkshire & The Humber. Se apenas um dos fundos de nível inferior dos fundos de participação tivesse entrado em incumprimento, esse fundo de participação teria sido obrigado a reembolsar primeiro o banco em detrimento dos fundos cumpridores.
- 62.** Observou-se um quarto caso na Hungria, onde investidores em capital próprio asseguraram a sua rentabilidade mediante uma cláusula de restrições ao rendimento à custa do contribuinte público e limitaram o seu risco através de uma cláusula de mitigação de perdas. Com isto, o contribuinte público assume o risco por inteiro, mas fica a perder em relação à remuneração.

CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE POUCO CLARAS EM MATÉRIA DE FUNDOS DE MANEIO

- 63.** A quarta deficiência prende-se com as condições de elegibilidade dos fundos de maneio, sobre as quais os regulamentos dos fundos estruturais são omissos. Na nota interpretativa de fevereiro de 2011, a Comissão considera que o financiamento dos fundos de maneio não associados a um plano de criação ou de expansão de uma empresa não deve ser apoiado por intermédio de instrumentos financeiros³⁷.
- 64.** A utilização do termo ambíguo «capital de expansão» e as muitas exceções à utilização dos fundos de maneio geraram confusão entre as instituições financeiras dos Estados-Membros. De facto, a Comissão entendeu que a elegibilidade dos fundos de maneio tem de ser examinada e aplicada caso a caso, tendo em devida conta e respeitando a legislação e as normas aplicáveis em matéria de auxílios estatais³⁸.
- 65.** Esta insegurança jurídica teve, por exemplo, consequências na Hungria, onde a autoridade de gestão declarou que as condições da Comissão eram difíceis de interpretar, não puderam ser acompanhadas e aumentaram de tal forma o risco para os intermediários financeiros que estes perderam o interesse na concessão de empréstimos para reforço de fundos de maneio no âmbito do FEDER.

³⁶ No período de programação anterior, a Comissão reconheceu a necessidade de tomar precauções para minimizar as distorções de concorrência nos mercados de capitais de risco e de crédito (ver regra n.º 8, condição 2.6 do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, com as alterações que lhe foram posteriormente introduzidas).

³⁷ Nota interpretativa COCOF/10/0014/04, pontos 3.2.6. e 3.2.7.

³⁸ Resposta da Comissão, de 12 de fevereiro de 2009, à carta do FEI de 11 de dezembro de 2008.

AS CARACTERÍSTICAS ATUAIS DO FEDER OBSTARAM À BOA GESTÃO FINANCEIRA DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- 66.** As características do FEDER que obstaram à boa gestão financeira dos instrumentos financeiros foram, principalmente, a sua territorialidade e a sua massa crítica insuficiente (efeito de dispersão). Estas características afetaram o FEDER ao longo dos vários períodos de programação.

FEDER: TERRITORIALIDADE COM CONSEQUÊNCIAS DE GRANDE AMPLITUDE PARA OS FUNDOS DE APOIO ÀS PME

- 67.** A primeira característica intrínseca do FEDER é a sua abordagem territorial. Tendo em vista a sua aplicação, os 27 Estados-Membros foram divididos em 271 regiões definidas estatisticamente, ou seja, normalmente, no nível NUTS 2³⁹.

- 68.** Esta abordagem contradiz uma declaração da Comissão segundo a qual a concorrência que as empresas europeias enfrentam é cada vez mais global e a inovação é vista como um fenómeno global que não vinga nem é sustentável num ambiente fechado⁴⁰. Efetivamente, ao contrário da assistência reembolsável cofinanciada pelo FEDER, outros instrumentos financeiros de apoio às PME (por exemplo, o MET — Apoio ao Arranque, o MIC, o Mecanismo de Financiamento das PME (SMEFF), a GPME, etc.) geridos pela Comissão não estão sujeitos a tais restrições territoriais no seio da UE.

- 69.** Por outro lado, o Tribunal identificou diversos casos de boas práticas sem restrições de carácter regional na UE (Alemanha) e fora da UE (Estados Unidos da América e Israel), alguns dos quais descritos em maior pormenor na **caixa 3**.

- 70.** Esta divisão regional impede a utilização de indicadores habitualmente referentes a instrumentos financeiros, tais como a percentagem de capital estrangeiro nos balanços das PME, as taxas de intermediação bancária, as taxas de incumprimento, as taxas de rejeição de empréstimos ou os rácios dívida/capital próprio. De facto, em muitos casos, estas estatísticas não existem a nível regional ou, pelo menos, ao nível da divisão regional subjacente aos apoios do FEDER.

³⁹ Artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 e artigo 35.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. Interpretação confirmada aos auditores do Tribunal pela DG Política Regional na reunião de auditoria de 1 de dezembro de 2010.

⁴⁰ SEC(2005) 433 final de 6 de abril de 2005, COM(2005) 121 final de 6 de abril de 2005.

O FEDER NÃO IMPEDE A CRIAÇÃO DE FUNDOS ABAIXO DA MASSA CRÍTICA (EFEITO DE DISPERSÃO)

- 71.** Durante o processo de afetação dos fundos dos programas operacionais, as entidades públicas não familiarizadas com os mecanismos de financiamento às PME distribuem as contribuições públicas de tal forma que o seu volume fica, não raro, aquém da massa crítica suficiente. Esta situação não resulta unicamente da abordagem territorial atrás referida, mas também, possivelmente, de diferentes programas operacionais temáticos com vários objetivos de natureza económica, ambiental, social e territorial.
- 72.** Será, muito provavelmente, insustentável permitir acesso ao financiamento com fundos com uma dotação aquém da massa crítica suficiente, isto por ser impossível repartir as despesas gerais e os riscos associados aos investimentos ou empréstimos por um número suficiente de PME⁴¹.

⁴¹ «Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds» («Estudo comparativo de fundos de capital de risco e de empréstimo apoiados pelos fundos estruturais»), Relatório final encomendado pela DG Política Regional (Centre for Strategy & Evaluation Services, 2007).

CAIXA 3

BOAS PRÁTICAS OBSERVADAS EM OUTROS PROGRAMAS DE APOIO ÀS PME

Na Alemanha, o Programa de Reconstrução Europeia (PRE) não foi estabelecido por qualquer período de programação nem foi executado seguindo uma abordagem regional. Enquanto fundo nacional perene a favor das empresas alemãs, é verdadeiramente renovável, pois os fundos legados não podem ser retransformados em subvenções.

O programa SBIC (Programa de Sociedades de Investimento Especializadas em Pequenas Empresas), nos Estados Unidos da América, e os programas Fundo de I&D, Yozma e Incubadoras Tecnológicas do Ministério da Indústria, do Comércio e do Trabalho do Estado de Israel (MOITAL)⁴², em Israel, proporcionam acesso ao financiamento às pequenas empresas sem aplicarem uma diferenciação regional. O programa SBIC focaliza-se na acreditação e no controlo dos intermediários financeiros, ao passo que os programas do MOITAL se centram estritamente nas PME de alta tecnologia.

Apesar das importantes diferenças regionais que existem na Alemanha, nos Estados Unidos e em Israel, todos estes programas potenciam outros fatores significativos.

⁴² Ver *anexo III*.

73. No Reino Unido e na Alemanha, registou-se, no período de programação de 2000-2006, uma dispersão de 433 e 204 milhões de euros, respetivamente, por 31 regiões do Reino Unido (em média, cerca de 14 milhões de euros por região) e 21 regiões da Alemanha (em média, cerca de 10 milhões de euros por região). Mais especificamente, 14 estruturas de financiamento regionais tiveram, através de vários instrumentos financeiros, menos de 10 milhões de euros para financiar as PME nas desenvolvidas e populosas regiões de Berlim, Londres, Renânia do Norte-Vestefália e West Midlands. Além disso, no caso da região de Berlim, os fundos tiveram de distinguir e distribuir as PME, em função da sua sede social, por cinco unidades territoriais diferentes⁴³.

⁴³ Em aplicação dos artigos 3.º, 4.º e 6.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006: objetivo 1 (zonas de base ou de apoio transitório), objetivo 2 (zonas de base ou de apoio transitório) e zonas não elegíveis.

74. O *quadro 1* indica as dotações dos fundos, incluindo as contribuições privadas, se existirem, de quatro regiões diferentes da UE.

QUADRO 1

DOTAÇÕES DOS FUNDOS NAS REGIÕES DO FEDER DE BERLIM, RENÂNIA DO NORTE-VESTEFÁLIA, LONDRES E WEST MIDLANDS (AS DESIGNAÇÕES DOS FUNDOS FORAM TORNADAS ANÓNIMAS)

PAÍS	REGIÃO	DESIGNAÇÃO DO FUNDO	DOTAÇÕES (em milhões de euros)
ALEMANHA	Berlim	Fundo de empréstimo A (compartimento objetivo 1)	4,52
		Fundo de empréstimo A (compartimento objetivo 2)	7,22
		Fundo de capital próprio A (compartimento objetivo 1)	1,26
		Fundo de capital próprio A (compartimento objetivo 2)	4,14
	RN-V	Fundo de capital próprio D	0,41
REINO UNIDO	Londres	Fundo de capital próprio O (objetivo 2)	7,98
		Fundo de capital próprio N (objetivo 2)	5,95
		Fundo de empréstimo H (operação de crédito)	3,62
		Fundo de empréstimo G	1,88
		Fundo de empréstimo H (operação <i>mezzanine</i>)	0,82
	West Midlands	Fundo de capital próprio P	13,12
		Fundo de capital próprio L	13,08
		Fundo de empréstimo J	7,08
		Fundo de capital próprio Q	6,23
		Fundo de capital próprio M	3,46
	Fundo de empréstimo I	1,00	

Nota: Taxa GBP/EUR do BCE em 31.12.2008 (data de encerramento dos pagamentos): 1,0499.

- 75.** Em três fundos, abrangendo, respetivamente, as regiões de Londres, Renânia do Norte-Vestefália e West Midlands, o perfil de risco conjunto e a reduzida dotação acabam por colocar toda a carteira do fundo em risco, devido à insuficiente diversificação do risco assumido pelo fundo.
- 76.** O risco de as autoridades de gestão do FEDER poderem dispersar o financiamento às PME coloca-se também em relação ao período de programação de 2007-2013. Na altura da auditoria, não havia dados que provassem que as regiões em causa tivessem fundos com dotações correspondentes a uma massa crítica suficiente. A **caixa 4** apresenta um bom exemplo (Eslováquia).
- 77.** Inversamente, a constituição de fundos de participação e de fundos com massa crítica suficiente é facilitada quando, em conformidade com a respetiva legislação nacional, um Estado-Membro pode considerar o seu território como uma única região (Lituânia) ou consagrar medidas de engenharia financeira a um programa operacional específico a nível plurirregional (Portugal). Ao mesmo tempo, isto facilita a execução, visto existir uma autoridade de gestão envolvida.

CAIXA 4

MASSA CRÍTICA INSUFICIENTE NA ESLOVÁQUIA

Na Eslováquia, por exemplo, contrariando a recomendação explícita do FEI, gestor do fundo de participação, foram inicialmente identificadas dotações de fundos abaixo da massa crítica suficiente em cinco programas operacionais diferentes.

O problema da massa crítica insuficiente agravou-se com a aplicação dos conceitos de zona «assistida» e «não assistida» da Comissão, utilizados no contexto do cumprimento das regras da UE relativas aos auxílios estatais, mas sem relação com o conceito de défice de financiamento das PME.

A fim de garantir a isenção nacional das regras relativas aos auxílios estatais, as autoridades eslovacas definiram Bratislava como «região não assistida». Um terço das PME eslovacas e metade do potencial de investigação e desenvolvimento da Eslováquia estão estabelecidos na região da capital. Consequentemente, muitas PME viram-se excluídas das vantagens dos instrumentos de garantia e foi-lhes atribuído um montante reduzido em instrumentos de capital próprio.

OS SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E DE INFORMAÇÃO DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS NÃO CONTEMPLAM AS ESPECIFICIDADES DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- 78.** A complexidade conjunta dos instrumentos financeiros, da gestão partilhada e das regras dos auxílios estatais e dos fundos estruturais exigia a existência de sistemas específicos de informação, comunicação e acompanhamento entre a Comissão, as autoridades de gestão e os beneficiários (os intermediários financeiros). Além disso, dadas as novas disposições do quadro regulamentar para o período de 2007-2013, os Estados-Membros e as outras partes interessadas solicitaram orientações e aconselhamento junto da Comissão.
- 79.** Nos períodos de programação de 2000-2006 e 2007-2013, os Estados-Membros e as autoridades de gestão são obrigados a prestar informações às chamadas «unidades geográficas» da DG Política Regional. Com base nas constatações das auditorias internas da DG Política Regional, estas unidades foram afetadas por um baixo fluxo de informação e por uma transparência limitada⁴⁴.
- 80.** No período de programação de 2007-2013, a Comissão criou uma unidade responsável, entre outros, pelos instrumentos financeiros das PME apoiados pelo FEDER. No entanto, a maioria dos funcionários foi afetada a outras atividades da unidade.
- 81.** Na prática, apenas foi atribuído aos instrumentos de engenharia financeira de apoio às PME o equivalente a três funcionários a tempo inteiro. Uma vez que os apelos internos à partilha de conhecimentos e experiência com outras direções-gerais não tiveram correspondência⁴⁵ e não foi disponibilizada nenhuma aplicação específica de tecnologias da informação aos Estados-Membros e às partes interessadas, a Comissão pode não ter os meios para assegurar as orientações e o aconselhamento adequados.

⁴⁴ Parecer da unidade «Auditoria Interna e Aconselhamento» da DG Política Regional (relatório final), 4 de março de 2010.

⁴⁵ Parecer da unidade «Auditoria Interna e Aconselhamento» da DG Política Regional (relatório final), 4 de março de 2010.

82. Os instrumentos normalizados de acompanhamento da política de coesão criados para o FEDER⁴⁶ revelam-se inadequados ou desadaptados no contexto dos instrumentos financeiros:

- a) os **relatórios anuais de execução**, com a exceção do Reino Unido, não dão conta especificamente do desempenho dos instrumentos de engenharia financeira;
- b) o mandato dos **comités de acompanhamento** consiste em efetuar esse acompanhamento ao nível dos programas operacionais⁴⁷. Deste modo, não estão, normalmente, em condições de lidar com as especificidades dos diferentes tipos de instrumentos de engenharia financeira;
- c) os **indicadores dos programas operacionais** não distinguem entre instrumentos financeiros (instrumentos reembolsáveis) e subvenções (instrumentos não reembolsáveis)⁴⁸. Assim, na sua maioria, os indicadores utilizados — «macroindicadores de desenvolvimento»⁴⁹ orientados para os resultados — não são úteis para avaliar os progressos dos instrumentos de engenharia financeira.

83. Ciente desta insuficiência, na sua nota interpretativa de fevereiro de 2011, a Comissão recomendou aos 27 Estados-Membros que fornecessem dados sobre mais de 100 indicadores sugeridos⁵⁰.

EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS NA OBTENÇÃO DE RESULTADOS

84. Ao avaliar a eficácia e a eficiência do FEDER na disponibilização e execução dos instrumentos financeiros, o Tribunal examinou se e em que medida:

- o o financiamento das PME era afetado por atrasos;
- o os custos de gestão injustificados diminuam os fundos efetivamente disponíveis para financiar as PME (efeitos de fuga)⁵¹;
- o os fundos públicos alavancavam financiamento privado.

ATRASOS GENERALIZADOS

85. Foi possível avaliar a oportunidade do acesso das PME ao financiamento comparando-o com o início dos respetivos programas operacionais, em 1999/2000 e 2007, respetivamente.

⁴⁶ Artigos 34.º a 37.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 e artigos 63.º a 68.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁴⁷ Artigo 35.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 e artigo 65.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. Foram identificadas duas exceções, específicas do Reino Unido, nas regiões de Londres e West Midlands, cujos comités de acompanhamento se reuniram especificamente para tratar da programação de medidas e instrumentos de engenharia financeira.

⁴⁸ No período de programação de 2000-2006, nas regiões auditadas de Inglaterra e da Alemanha, constatou-se que os montantes atribuídos pela Comissão ao indicador «Engenharia financeira» incluíam, na sua maioria, subvenções às PME ou a organizações de apoio às PME. No período de programação de 2007-2013, o indicador «Engenharia financeira» da Comissão desapareceu por completo.

⁴⁹ Por exemplo, «postos de trabalho mantidos/criados», «ações a favor de iniciativas locais», «empresas com melhoria de qualidade», etc.

⁵⁰ Nota interpretativa COCOF/10/0014/04, anexo II — Modelo de relatório de acompanhamento (Comissão, fevereiro de 2011).

⁵¹ No âmbito da presente auditoria de resultados, foram apenas considerados os efeitos de fuga sob a forma de custos de gestão injustificados.

- 86.** Além do risco de reputação eventualmente gerado pelos atrasos no acesso aos programas de financiamento, as prováveis repercussões dos atrasos afetariam a capacidade da Comissão para reciclar fundos no período de programação de 2007-2013 e nos períodos de programação seguintes.
- 87.** Sempre que ocorrem atrasos no acesso das PME ao financiamento, os fundos não podem gastar as verbas a que as PME poderiam ter direito sob a forma de instrumentos financeiros. Do ponto de vista da autoridade de gestão, isto faz com que a alternativa, conceder subvenções às PME, se torne mais atrativa.
- 88.** As causas principais dos atrasos registados em ambos os períodos de programação são resumidas no **quadro 2**. Os atrasos têm sido generalizados em todos os Estados-Membros. Algumas das suas causas têm-se repetido no atual período de programação e, além da «obtenção de contribuições do setor privado», os atrasos prendem-se menos com situações financeiras voláteis do que com razões de caráter administrativo, jurídico, organizacional ou estratégico.

QUADRO 2
CAUSAS PRINCIPAIS DOS ATRASOS NA EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DO FEDER

CAUSAS DOS ATRASOS	ESTADOS-MEMBROS OU REGIÕES
2000-2006	
Morosidade da estruturação e das negociações	Berlim, Londres, Renânia do Norte-Vestefália, Portugal, West Midlands
Problemas com auxílios estatais nas regiões do objetivo 2	Londres, Renânia do Norte-Vestefália, West Midlands
Orientações da Comissão sobre as estruturas dos fundos	Berlim, Londres
Obtenção de contribuições do setor privado	Londres
2007-2013	
Morosidade da estruturação e das negociações	Grécia, Londres, Hungria, Polónia, Eslováquia
Obtenção de contribuições do setor privado	Londres, West Midlands, Hungria
Razões administrativas	Andaluzia, Grécia, Polónia, Sardenha
Negociações dos custos de gestão	Polónia, Eslováquia
Mecanismos de governação	Grécia, Eslováquia
Incerteza quanto à elegibilidade dos fundos de manei	Hungria
A entidade negociadora não é uma autoridade de gestão	Eslováquia

Nota: Os atrasos podem não respeitar a todos os tipos de instrumentos financeiros a disponibilizar. Foram ignorados os atrasos inferiores a dois anos a partir da data de aprovação do programa operacional. As categorias foram simplificadas pelos auditores. Todas as categorias se baseiam em provas.

- 89.** Os pontos seguintes apresentam alguns bons exemplos, um relativo ao período de programação anterior e três referentes ao atual.
- 90.** Na **Alemanha**, os fundos começaram a fluir numa fase muito tardia do período de programação de 2000-2006, o que fez com que pelo menos três fundos das regiões de Berlim e da Renânia do Norte-Vestefália ficassem impedidos de aplicar os montantes previstos para o financiamento das PME, no valor de 24,4 milhões de euros, 13,6 milhões de euros e 2,6 milhões de euros, respetivamente. Isto levou a que os fundos subutilizados crescessem de 18% para 87% da verba inicialmente prevista.
- 91.** Na **Grécia**, o acordo do fundo de participação foi celebrado em junho de 2007, muito antes de a crise da dívida soberana deste Estado-Membro se ter desencadeado. Em 30 de junho de 2011, apenas 0,21% do fundo de participação no montante de 250 milhões de euros foram efetivamente pagos às PME. As PME gregas apenas começaram a receber o apoio do FEDER a partir de abril de 2011. Dado que a República Helénica e o FEI tinham celebrado previamente o acordo do fundo de participação, os concursos poderiam ter sido lançados diretamente pelo gestor do fundo de participação se o Estado-Membro não tivesse atrasado os mecanismos de governação do fundo de participação, nomeadamente, tornando-os dependentes de nomeações no seio das autoridades de gestão envolvidas e do conselho de investimento do fundo.
- 92.** Na **Eslováquia**, em junho de 2011 e cinco anos depois de o FEI e a República Eslovaca terem assinado um memorando de entendimento, as PME permanecem sem acesso ao financiamento do FEDER. A afetação de fundos dos vários programas operacionais e a definição dos termos e condições respeitantes à constituição do fundo de participação só ficaram concluídos em janeiro de 2011. Os concursos destinados aos intermediários financeiros estão por lançar e já há custos de gestão contraídos desde outubro de 2009.
- 93.** Na **Polónia**, desde 2008 até junho de 2011, as PME não receberam financiamento do FEDER. Depois de ter decidido não nomear o FEI como entidade gestora do fundo de participação, a República Polaca nomeou para esse fim o seu banco de desenvolvimento, o *Bank Gospodarstwa Krajowego*, que terá ainda de acordar um sistema uniforme de custos de gestão com cinco autoridades regionais. O Ministério do Desenvolvimento Regional da Polónia justificou-se com as dificuldades jurídicas e organizacionais da Iniciativa JEREMIE (Recursos Europeus Comuns para as PME e as Microempresas) e, em particular, com a necessidade de fazer uma interpretação lata dos regulamentos dos fundos estruturais, devido à sua complexidade⁵².

⁵² Carta dirigida à Instituição Superior de Auditoria da Polónia, datada de 3 de janeiro de 2011, cujo conteúdo foi comparado com os documentos internos da DG Política Regional.

EFETOS DE FUGA

- 94.** É prática de mercado normal os intermediários financeiros cobrarem custos de gestão às PME. No entanto, no âmbito do FEDER, estes custos são geralmente pagos diretamente pelo programa operacional aos intermediários financeiros, a título de reembolso ou de compensação pela gestão dos fundos⁵³.

⁵³ Extraído da nota interpretativa COCOF 10/0014/04, ponto 2.6.

ENCARGOS ADICIONAIS PARA AS PME ...

- 95.** As orientações da Comissão (incluindo duas notas interpretativas de 2007 e 2011) não definem os termos e condições que impediriam as PME de arcar com custos não decorrentes de riscos por elas efetivamente assumidos ou de serviços prestados pelos intermediários financeiros.
- 96.** Na região da Saxónia-Anhalt (Alemanha) e na Estónia, os intermediários financeiros designados pelas respetivas autoridades de gestão cobraram a cada uma das PME os custos de refinanciamento e de processamento, prática constatada nas auditorias do Tribunal de 2009. Os custos de refinanciamento e processamento são rubricas de despesas de funcionamento correntes dos intermediários financeiros.
- 97.** De igual modo, em Inglaterra, além das taxas normais de mercado, foram cobradas às PME, entre outras, taxas e comissões de negociação, de registo e gestão e de controlo. No âmbito das inspeções de auditoria realizadas nas regiões inglesas, a Comissão está a investigar a situação das taxas e comissões de registo e gestão e de controlo, mais especificamente o seu impacto nas declarações de despesas elegíveis quando do encerramento.

... NEM SEMPRE MUITO TRANSPARENTES

- 98.** Uma vez que a Comissão não considera, em termos jurídicos, que as PME sejam os beneficiários e que os Estados-Membros nem sempre comunicam corretamente os custos de gestão, os custos de gestão suportados pelas PME são, em determinados casos, desconhecidos.

- 99.** Em 16 fundos de capital próprio auditados, não foi possível estimar os custos de gestão em quatro deles, devido à ausência de dados disponíveis no período da auditoria.
- 100.** Por exemplo, na Renânia do Norte-Vestefália, nem a autoridade de gestão nem o gestor do fundo nomeado forneceram informações sobre os custos de gestão efetivamente suportados pela região. De facto, não foi fornecida documentação sobre o cálculo da taxa de juros cobrada, incluindo a margem para financiar os custos de gestão. No caso de um fundo de capital próprio para a fase de arranque, os custos suplementares de apoio às PME (incluindo os custos de consultores externos) foram financiados através dos fundos, mas não foi possível ter uma perspetiva geral destes custos.
- 101.** Longe de se cingir aos fundos de capital próprio, a ausência de informações sólidas sobre os custos de gestão constitui um problema mais generalizado. Dada a inexistência ou falta de fiabilidade das informações sobre os custos de gestão, em 11 das 34 operações auditadas, não foi possível determinar as taxas dos custos de gestão.

⁵⁴ De acordo com a comunicação COM(2011) 662 da Comissão sobre as «plataformas dos instrumentos de capital e de dívida da UE» (p. 10), «Esse efeito de “alavanca” financeira ou efeito multiplicador pode ser alcançado pelo cofinanciamento por instituições financeiras internacionais ou através dos volumes adicionais de créditos que os bancos e as instituições de garantia são chamados a conceder aos beneficiários finais» (na comunicação as PME são referidas como «beneficiários finais»).

⁵⁵ Em alguns casos muito raros, o cofinanciamento dos Estados-Membros assume a forma de empréstimos comerciais privados.

MAUS RESULTADOS DO FEDER NA CAPTAÇÃO DE FUNDOS PRIVADOS

- 102.** Tanto a Comissão como outros atores internacionais no domínio do financiamento às PME (ver ponto 25) consideram que a contribuição que capta o financiamento do setor privado é uma das grandes vantagens do apoio prestado às PME através de instrumentos financeiros⁵⁴. Consequentemente, o Tribunal define alavancagem como a medida em que o financiamento privado foi captado, da forma descrita na **caixa 5**:
- 103.** Quando o financiamento público se limita à contribuição da UE (como no caso dos programas da UE geridos a nível central), ambos os cálculos produzem o mesmo resultado. No entanto, a situação é geralmente diferente no contexto da política de coesão. O cofinanciamento de programas operacionais por parte dos Estados-Membros constitui geralmente financiamento público, que pode ser regional, nacional ou assumir outras formas de auxílios estatais⁵⁵.

- 104.** Ao passo que a Comissão inclui o cofinanciamento por parte do Estado-Membro num programa operacional como contribuição para o efeito multiplicador, o rácio do Tribunal não o considera como contribuição para o efeito de alavancagem. Efetivamente, o cofinanciamento por parte do Estado-Membro não é específico dos instrumentos financeiros. Esse cofinanciamento pelo Estado-Membro existe para qualquer ação no âmbito da política de coesão, incluindo as subvenções não reembolsáveis tradicionais.
- 105.** Ao nível dos fundos de participação, a auditoria não identificou casos de uma alavancagem significativa de financiamento do setor privado, situação comum aos dois períodos de programação. De facto, de um modo geral, não existem requisitos explícitos de alavancagem nos acordos de financiamento celebrados entre as autoridades de gestão e os intermediários financeiros, excetuando determinados fundos de capital próprio do Reino Unido, que possuíam requisitos de alavancagem vinculativos para coinvestidores privados.

CAIXA 5

ALAVANCAGEM

O Tribunal calculou a alavancagem da seguinte maneira:

Financiamento aos beneficiários finais
Contribuições públicas⁵⁶

Em conformidade com o método de cálculo do Tribunal, o **anexo II** apresenta uma perspetiva esquemática do funcionamento da alavancagem em cada categoria principal de instrumentos financeiros e do modo como o conceito de alavancagem deve ser entendido no âmbito do FEDER. Por exemplo, um rácio de alavancagem de 1,00 indica que não foi mobilizado qualquer financiamento privado.

Em agosto de 2011, a Comissão formalizou o conceito de «efeito multiplicador», correspondente a:

Financiamento aos beneficiários finais
Contribuição da UE

O numerador do rácio de alavancagem do Tribunal e do rácio multiplicador da Comissão é idêntico. Relativamente ao denominador, ao passo que o Tribunal efetua a soma de todos os financiamentos públicos, a Comissão apenas considera a contribuição da UE.

⁵⁶ Inclui a contribuição do FEDER e, como é normal no caso do FEDER, o cofinanciamento proveniente do Estado-Membro. No caso excecional do Reino Unido, o setor privado assegurou o financiamento do Estado-Membro em conformidade com as regras de co-financiamento dos regulamentos. Este financiamento foi tido em conta como financiamento privado e não como financiamento público, aplicando-se o princípio da substância sobre a forma.

- 106.** Quanto aos instrumentos de capital próprio e de empréstimo, o Tribunal constatou que a alavancagem alcançada não foi significativa, tendo sido inferior aos valores de referência utilizados para comparação. Ao invés, no caso dos instrumentos de garantia, a alavancagem foi bastante elevada.

ALAVANCAGEM DOS INSTRUMENTOS DE CAPITAL PRÓPRIO DO FEDER

- 107.** No que se refere a este tipo de instrumento financeiro, o Tribunal auditou:

- a) cinco fundos de capital de risco focalizados nas PME de alta tecnologia (PMEI);
- b) doze fundos de capital de risco pouco ou nada focalizados na alta tecnologia.

- 108.** O **quadro 3** mostra que os rácios de alavancagem obtidos variaram entre cerca de 1 (ausência de alavancagem de financiamento privado) e 2,75.

- 109.** Como referência, o Tribunal utilizou o MET — Apoio ao Arranque, centralmente financiado pela Comissão e acessível a todos os intermediários financeiros elegíveis na UE sob a gestão fiduciária de um gestor de fundos, o FEI. O mecanismo foi concebido para o capital de risco e centra-se nas PME de risco relativo.

- 110.** O MET — Apoio ao Arranque alcançou um rácio de alavancagem médio agregado de 4,6 (1998-2008) e de 6,50 (2001-2008), conseguindo igualmente gerar receitas para a Comissão⁵⁷. Mais especificamente, na Alemanha, em Portugal e no Reino Unido, onde o FEDER se encontrava igualmente ativo, os rácios de alavancagem alcançados pelo MET — Apoio ao Arranque foram, respetivamente, de 4,88, 5,93 e 5,03⁵⁸. Por outro lado, de abril de 2000 a junho de 2010, os rácios de alavancagem alcançados pelo FEDER para os fundos auditados (ver **quadro 3**) variaram entre 1,09 e 2,75.

⁵⁷ Avaliação externa do PEI para a DG Empresas e Indústria, p. xi, 63 e 67, de 30 de abril de 2009. Valores considerados plausíveis com base numa avaliação independente anterior do MAP (2001-2005) para a DG Empresas e Indústria, que já em 2004 referia que o MET — Apoio ao Arranque alcançou uma alavancagem de 4,00. Além disso, tendo em conta os valores de junho de 2009 do relatório trimestral do FEI (publicado após a avaliação de 2009), os programas registaram valores de 4,91 e 6,52, respetivamente, para instrumentos de capital próprio que tiveram início no âmbito dos programas de 1998 e de 2001.

⁵⁸ Valores ponderados relativos à Alemanha, a Portugal e ao Reino Unido, com base nos quadros 3a e 3b do Relatório Anual MET — Apoio ao Arranque, de 21 de outubro de 2009, situação em 30 de junho de 2009.

QUADRO 3

**ALAVANCAGEM DOS INSTRUMENTOS DE CAPITAL PRÓPRIO AUDITADOS
(AS DESIGNAÇÕES DOS FUNDOS FORAM TORNADAS ANÓNIMAS)**

Estados-Membros	Designação do fundo	Descrição do produto	Rácio de alavancagem
Fundos de alta tecnologia			
Alemanha	Fundo de capital próprio B	Capital de risco (alta tecnologia)	2,26
Reino Unido	Fundo de capital próprio L	Capital de risco (alta tecnologia)	2,01
Reino Unido	Fundo de capital próprio M	Capital de risco (alta tecnologia, fase de arranque)	1,95
Reino Unido	Fundo de capital próprio N	Capital de risco (alta tecnologia, fase de arranque)	1,89
Alemanha	Fundo de capital próprio D	Capital de risco (alta tecnologia, fase de arranque)	1,33
Outros fundos			
Alemanha	Fundo de capital próprio A	Capital de risco (multi-setorial)	2,75
Portugal	Fundo de capital próprio G	Capital de risco, fundo de fundos	2,22
Portugal	Fundo de capital próprio H	Capital de risco (multi-setorial)	2,12
Reino Unido	Fundo de capital próprio O	Capital de risco (criativas, fase de arranque)	1,89
Alemanha	Fundo de capital próprio C	Capital de risco (multi-setorial)	1,88
Reino Unido	Fundo de capital próprio P	Fundo cinematográfico	1,78
Hungria	Fundo de capital próprio E	Capital de risco (multi-setorial)	1,72
Hungria	Fundo de capital próprio F	Capital de risco (multi-setorial)	1,43
Portugal	Fundo de capital próprio I	Capital de risco (sector do turismo)	1,33
Reino Unido	Fundo de capital próprio Q	Capital de risco (criativas, fase de arranque)	1,09
Eslováquia	Fundo de capital próprio J	Capital de risco fora da região de Bratislava	-
Eslováquia	Fundo de capital próprio K	Capital de risco na região de Bratislava	-

Notas:

- Na altura da visita de auditoria, os fundos de capital próprio E e F estavam na fase de arranque do investimento.
- Rácios de alavancagem calculados com base nos valores transmitidos durante a auditoria pelo gestor do fundo ou pela autoridade de gestão.

ALAVANCAGEM DOS INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO DO FEDER

- 111.** Independentemente de qualquer referência, o **quadro 4** mostra que cinco dos 10 fundos de empréstimo não alavancaram qualquer financiamento privado, tendo a alavancagem dos outros fundos de empréstimo sido muito limitada.
- 112.** Como referência, o Tribunal utilizou o mecanismo de financiamento das PME (SMEFF), que era utilizado nos países da Europa Central e de Leste que aderiram à UE em 2004 e 2007 antes de alcançarem esse estatuto. O SMEFF concedia subvenções (essencialmente comissões de desempenho, mas também a chamada «assistência técnica») a redes de intermediários financeiros locais através de instituições financeiras internacionais⁵⁹. Estas subvenções dependiam da instalação efetiva e da renovação das carteiras de dívidas das PME de um tamanho pré-definido.
- 113.** O SMEFF da UE alavancava o financiamento privado, atingindo rácios de alavancagem que habitualmente ultrapassavam 5, atingindo valores de 12,5 e de 19,2⁶⁰. De 1998 até junho de 2009, e dependendo do intermediário financeiro de execução, o SMEFF atingiu rácios de alavancagem que variavam entre 2 e 12,5 na Hungria e entre 4 e 10 na Eslováquia.

⁵⁹ A Comissão trabalhou com três instituições financeiras internacionais: o Banco do Conselho da Europa/KfW, o BERD e o BEI.

⁶⁰ SMEFF — Relatório semianual do BEI de 2009, p. 1. UE/BERD Mecanismo de financiamento das PME, Relatório operacional semianual, p. 70, junho de 2009.

⁶¹ Relatório Final sobre o MAP (GPME), 31 de dezembro de 2006, p. 7.

ALAVANCAGEM DOS INSTRUMENTOS DE GARANTIA DO FEDER

- 114.** A auditoria abarcou menos fundos de garantia (seis, ver **quadro 5**), pois, em geral, o Reino Unido e as regiões auditadas na Alemanha não utilizam garantias do FEDER.
- 115.** Os rácios de alavancagem obtidos variaram grandemente, tendo o mais alto sido 171. Mesmo o rácio mais baixo (4,16), obtido por um fundo de garantia na Hungria que começou a operar em Novembro de 2008, é superior aos rácios obtidos por qualquer dos fundos de capital próprio e de empréstimo. Estes níveis de alavancagem equiparam-se com o Mecanismo de Garantia a favor das PME [GPME, ver ponto 6, alínea a)], que, em termos cumulativos, alavancou 67 vezes cada euro de dinheiros públicos despendido desde 2001 até 2006⁶¹.

QUADRO 4

**ALAVANCAGEM DOS INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO AUDITADOS
(AS DESIGNAÇÕES DOS FUNDOS FORAM TORNADAS ANÓNIMAS)**

Estados-Membros	Designação do fundo	Descrição do produto	Rácio de alavancagem
Outros fundos			
Reino Unido	Fundo de empréstimo G	Empréstimos privilegiados a longo prazo a empresas sociais	1,67
Reino Unido	Fundo de empréstimo H (2 operações)	Empréstimos privilegiados (multissetoriais)	1,67
Reino Unido	Fundo de empréstimo I	Empréstimos privilegiados (multissetoriais)	1,41
Hungria	Fundo de empréstimo B	Microcréditos, pequenos empréstimos	1,33
Hungria	Fundo de empréstimo C	Micro-empréstimos (multissetoriais)	1,10
Alemanha	Fundo de empréstimo A	Micro-empréstimos, empréstimos	1,00
Hungria	Fundo de empréstimo D	Empréstimos a SME	1,00
Hungria	Fundo de empréstimo E	Empréstimos para fundos de maneio	1,00
Hungria	Fundo de empréstimo F	Empréstimos para fundos de maneio	1,00
Reino Unido	Fundo de empréstimo J	Micro-empréstimos (multissetoriais)	1,00

Nota: Rátios de alavancagem calculados com base nos números transmitidos durante a auditoria pelo gestor do fundo ou pela autoridade de gestão.

QUADRO 5

**ALAVANCAGEM DOS INSTRUMENTOS DE GARANTIA AUDITADOS
(AS DESIGNAÇÕES DOS FUNDOS FORAM TORNADAS ANÓNIMAS)**

Estados-Membros	Designação do fundo	Descrição do produto	Rácio de alavancagem
Portugal	Fundo de garantia B	Garantias	171,00
Portugal	Fundo de garantia C	Garantias	114,00
Portugal	Fundo de garantia D	Garantias	80,00
Portugal	Fundo de garantia E	Contragarantias	11,00
Hungria	Fundo de garantia A	Garantias	4,16
Eslováquia	Fundo de garantia F	Garantias de carteira de primeira perda	-

Nota: Rátios de alavancagem calculados com base nos números transmitidos durante a auditoria pelo gestor do fundo ou pela autoridade de gestão.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

QUALIDADE DA AVALIAÇÃO DO DÉFICE DE FINANCIAMENTO DAS PME

- 116.** De um modo geral, no período de programação de 2000-2006, não houve lugar a avaliações do défice de financiamento.
- 117.** No período de programação de 2007-2013, quando foram efetuadas, as avaliações do défice de financiamento das PME concluíram, sem exceção, pela necessidade de uma intervenção do setor público sob várias formas e quantificaram esse défice. No entanto, no período de programação de 2007-2013, observam-se insuficiências significativas na qualidade das avaliações do défice de financiamento. Mais especificamente, não foi possível determinar o elo crítico entre as dotações dos diferentes programas e o défice de financiamento identificado.
- 118.** Não foi efetuada uma apreciação independente da qualidade das avaliações do défice de financiamento e do processo subjacente às mesmas.

RECOMENDAÇÃO 1

- a) Ao proporem medidas de engenharia financeira, as autoridades de gestão devem certificar-se de que a sua proposta é devidamente justificada por uma avaliação do défice de financiamento das PME de qualidade suficiente, incluindo uma análise quantitativa desse défice.
- b) Ao aprovar programas operacionais que incluem medidas de engenharia financeira, a Comissão deve verificar a coerência dos mesmos com a avaliação do défice de financiamento das PME e certificar-se da qualidade desta última.

ADEQUABILIDADE DO QUADRO DO FEDER PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

- 119.** Inicialmente elaborados para incidirem sobre subvenções, os regulamentos dos fundos estruturais enfermam de quatro fragilidades importantes, pois não consideram as especificidades dos instrumentos financeiros. Estas fragilidades dizem respeito à insuficiência de disposições relativas à alavancagem e aos fundos renováveis, à justificação das dotações destinadas à engenharia financeira, às condições que justificam o recurso ao tratamento preferencial do setor privado e às condições de elegibilidade dos fundos de maneiio. Foi necessário aguardar até fevereiro de 2011, quatro anos após o início do atual período de programação, para a Comissão emitir uma nota interpretativa abrangente e pertinente sobre os instrumentos financeiros (ver pontos 46 e 47).
- 120.** A delegação da execução dos instrumentos financeiros cofinanciados num grande número de autoridades públicas faz com que o mesmo montante de fundos do FEDER que, teoricamente, poderia estar disponível para todas as PME de um Estado-Membro ao abrigo de um quadro único, tenha de ser disperso por um grande número de regiões da UE, afetando assim a massa crítica dos fundos.
- 121.** Quando existiam, os sistemas de acompanhamento e de informação estavam mal apetrechados para acompanhar e informar sobre a boa gestão financeira dos fundos. Apesar da experiência do período de programação de 2000-2006, isto impediu a Comissão de fornecer informações úteis e relevantes para os decisores e partes interessadas que intervêm na política de coesão.

RECOMENDAÇÃO 2

- a) Na elaboração de propostas de regulamentos dos fundos estruturais, o legislador e a Comissão devem contemplar as diversas fragilidades específicas mencionadas no relatório (ver pontos 48 a 77). Numa perspectiva mais geral, o legislador e a Comissão devem estabelecer um quadro regulamentar mais adequado, de modo a que a formulação e a execução das medidas de engenharia financeira não apresentem as deficiências associadas ao quadro regulamentar, aos condicionalismos geográficos e aos efeitos de dispersão dos fundos estruturais.
- b) A Comissão deve criar um sistema de acompanhamento e de avaliação específico, fiável e tecnicamente sólido, para os instrumentos financeiros. Assim, os instrumentos financeiros devem ser tratados separadamente das subvenções nos processos de acompanhamento, de elaboração de relatórios e de auditoria da Comissão, e deve haver transparência no montante realmente pago às PME (ver ponto 8). Mais especificamente, a Comissão e os Estados-Membros devem acordar num pequeno número de indicadores de resultados mensuráveis, pertinentes, específicos e uniformes para os instrumentos financeiros.

EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS NA OBTENÇÃO DE RESULTADOS

- 122.** A execução dos instrumentos financeiros de apoio às PME através do FEDER foi afetada por atrasos generalizados e algumas das razões para esses atrasos verificadas durante o período de programação de 2000-2006 repetiram-se no período de programação de 2007-2013.
- 123.** Os instrumentos financeiros cofinanciados pelo FEDER foram igualmente afetados por efeitos de fuga em termos de custos de gestão. Mais especificamente, algumas PME tiveram de arcar com custos suplementares não decorrentes de riscos por elas assumidos e a comunicação dos custos de gestão nem sempre foi transparente.
- 124.** Excetuando as garantias, os rácios de alavancagem definidos pelo Tribunal e obtidos através de fundos cofinanciados pelo FEDER foram fracos.

RECOMENDAÇÃO 3

- a) A fim de acelerar a execução e reduzir os custos de gestão, a Comissão deve explorar a possibilidade de disponibilizar aos Estados-Membros estruturas e instrumentos de engenharia financeira de acesso facilitado a favor das PME (por exemplo, subvenções com *royalties*, veículos de investimento específicos). O *anexo III* apresenta exemplos dessas estruturas.
- b) Os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, devem visar a inclusão de todos os instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo FEDER num único programa operacional por Estado-Membro. Isto racionalizaria o processo de planeamento e eliminaria um dos principais fatores responsáveis pelos atrasos.
- c) Além de definir os conceitos e as definições de alavancagem e de reciclagem nos regulamentos relativos aos fundos estruturais, a Comissão deve, consoante o tipo de fundo, seja ele de participação ou não, estipular rácios mínimos de alavancagem contratualmente vinculativos, períodos mínimos de renovação e dados para os cálculos dos indicadores de alavancagem.

RECOMENDAÇÃO GERAL

Se as recomendações atrás referidas não puderem ser aplicadas no quadro da política de coesão, o Tribunal convida o legislador e a Comissão a considerarem formas alternativas de continuar a apoiar as PME através de instrumentos de engenharia financeira. Nesse caso, estes instrumentos devem ser apoiados por programas geridos a nível central pela Comissão, por veículos de investimento específicos, em cooperação com a Comissão e os Estados-Membros, ou diretamente pelos Estados-Membros.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Harald NOACK, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 de janeiro de 2012.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

AUTORIZAÇÕES E PAGAMENTOS A INSTRUMENTOS DE ENGENHARIA FINANCEIRA

2000-2006				
Estados-Membros auditados	Autorizações (em milhões de euros)	%	Pagamentos (em milhões de euros)	%
Alemanha	204	13	170	11
Hungria	-	-	-	0
Portugal	106	7	88	6
Eslováquia	-	-	-	0
Reino Unido	433	27	410	27
Total	742	46	668	45
Total da UE	1 596	100	1 497	100

2007-2013				
Estados-Membros auditados	Dotações (em milhões de euros)	%	Pagamentos (em milhões de euros)	%
Alemanha	1 370	13	710	9
Hungria	770	7	669	8
Portugal	292	3	233	3
Eslováquia	30	0	27	0
Reino Unido	614	6	230	3
Total	3 075	30	1 868	24
Total da UE	10 393	100	7 879	100

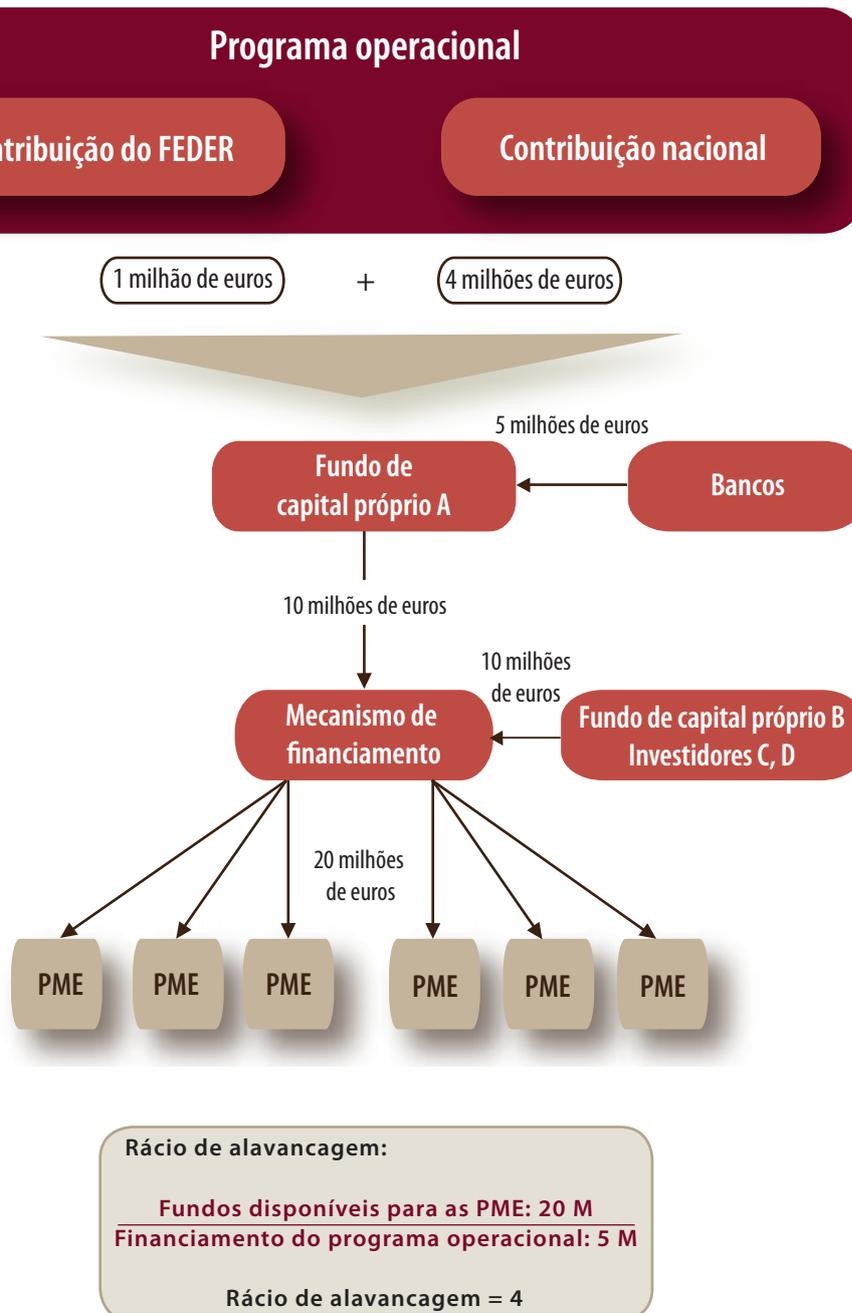
Fonte: Comissão Europeia (DG Política Regional).

Observações:

- As somas das percentagens podem diferir devido aos arredondamentos antes das décimas.
- No período de programação de 2000-2006, os beneficiários finais foram unicamente PME.
- No período de programação de 2007-2013, os instrumentos financeiros incluem instrumentos a favor de empresas que não encaixam na definição de PME da UE, bem como projetos de desenvolvimento urbano e projetos de eficiência energética.
- Pelo menos no período de programação de 2007-2013, importa usar de prudência quanto à exatidão dos números, pois os Estados-Membros interpretaram erradamente as regras de classificação das dotações e podem ter incluído outras formas de financiamento que não os instrumentos de engenharia financeira.

PERSPETIVA ESQUEMÁTICA DO CONCEITO DE ALAVANCAGEM APLICADO AOS INSTRUMENTOS DE CAPITAL PRÓPRIO, DE EMPRÉSTIMO E DE GARANTIA

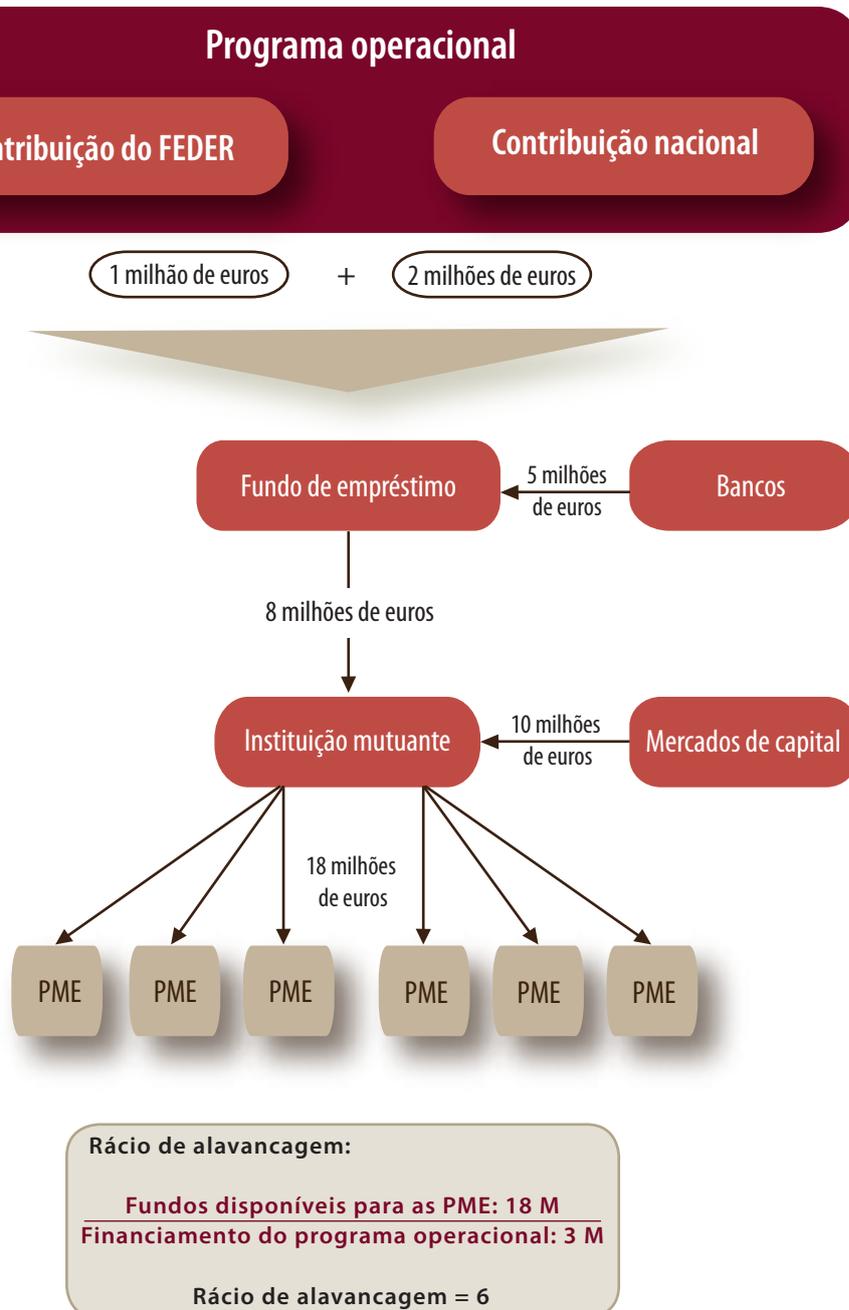
CAPITAL PRÓPRIO



Observações:

- Esta perspetiva esquemática é apresentada apenas a título de exemplo.
- As contribuições públicas correspondem ao financiamento do programa operacional.

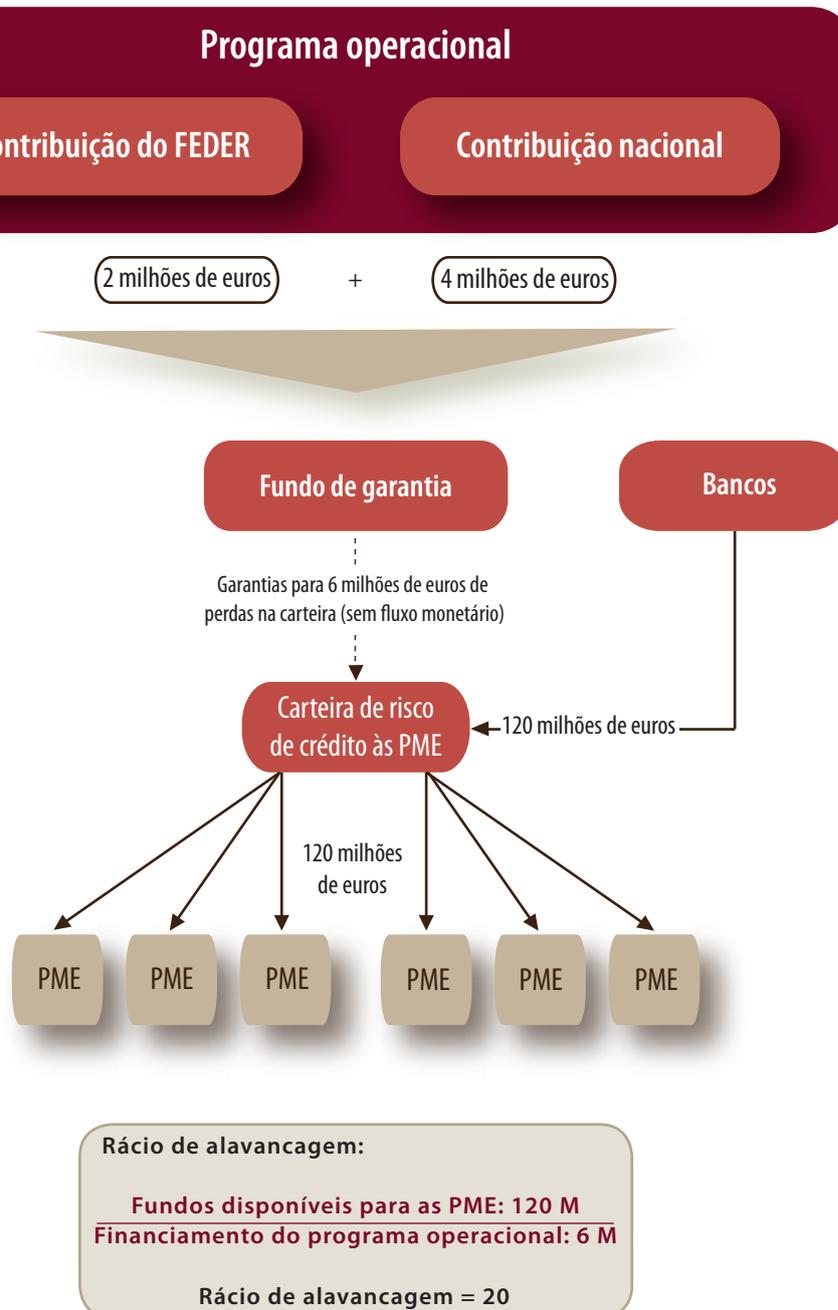
EMPRÉSTIMOS



Observações:

- Esta perspetiva esquemática é apresentada apenas a título de exemplo.
- As contribuições públicas correspondem ao financiamento do programa operacional.

GARANTIAS



Observações:

- Esta perspetiva esquemática é apresentada apenas a título de exemplo.
- As contribuições públicas correspondem ao financiamento do programa operacional.

EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS E VEÍCULOS DE ACESSO FACILITADO

SUBVENÇÕES ASSOCIADAS A PAGAMENTOS DE ROYALTIES: O EXEMPLO DO MOITAL, ISRAEL

Em Israel, embora concedam subvenções não reembolsáveis, na sua maioria, os programas de apoio às PME (Fundo de I&D, Incubadoras Tecnológicas, Heznek, etc.) condicionam o pagamento da subvenção à obrigação de a PME beneficiária pagar *royalties* se for bem sucedida. Os *royalties* são calculados com base nas vendas ou no lucro. A vantagem das subvenções associadas a pagamentos de *royalties* reside no facto de serem menos complexas do que os instrumentos de engenharia financeira, centrando-se, ao mesmo tempo, nas PME com potencial no domínio da investigação e desenvolvimento. Para obter mais informações, ver: <http://www.moital.gov.il>

VEÍCULOS DE INVESTIMENTO ESPECÍFICOS

- o **Programa de Reconstrução Europeia:** Gerido pela KfW, o PRE é um fundo nacional perene de apoio às empresas alemãs. Uma das suas principais características é o carácter renovável. Para obter mais informações, ver: <http://www.bundesfinanzministerium.de/>
- o **Fundo Yozma de Israel:** Quando era ainda um fundo público, tinha como princípio o co-investimento de fundos públicos e fundos de investidores privados com um rácio de alavancagem mínimo de 2,5. Este programa investiu em jovens empresas israelitas a operar em setores de alta tecnologia. Uma das suas características essenciais foi ter estabelecido uma partilha de lucros *pari passu* entre o Governo de Israel e os investidores privados. Como os parceiros do setor privado tiveram a opção de adquirir a participação do Governo durante os primeiros 5 anos ao preço da LIBOR+1 mais *royalties* até ao fim do período de financiamento, o Governo pôde, posteriormente, reinvestir estes proveitos em novos fundos ou em PME. O fundo Yozma rendeu um lucro de 40 milhões de dólares ao Governo israelita. Para obter mais informações, ver: <http://www.yozma.com/overview/>
- o **Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress»:** O Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress» da Comissão não concede diretamente financiamento às PME, mas permite que as instituições de microfinanciamento dos países da União Europeia aumentem os empréstimos às mesmas. Fá-lo emitindo garantias junto das instituições de microfinanciamento, partilhando assim o risco por elas assumido e aumentando o volume de microcrédito por elas concedido mediante instrumentos financiados (por exemplo, empréstimos e capital próprio). Para obter mais informações, ver: <http://ec.europa.eu/social/>
- o **Fundo Europeu para a Europa do Sudeste (FEES):** A atividade de investimento principal do FEES consiste no refinanciamento de instituições parceiras mutuantes selecionadas, na região do Sudeste da Europa e na região que abrange os países vizinhos da UE da Europa Oriental, com linhas de crédito privilegiadas ou subordinadas, mediante as quais o mutuário se obriga a voltar a emprestar os fundos aos grupos-alvo finais, nos quais se incluem microempresas e PME e famílias de baixos rendimentos. Este fundo caracteriza-se por um amplo patrocínio, que inclui instituições financeiras internacionais (por exemplo, BERD, BEI, KfW, etc.), a Comissão e instituições financeiras públicas e privadas. Para obter mais informações, ver: <http://www.efse.lu>

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

IV.

O caráter «renovável» dos instrumentos financeiros pode não estar presente em instrumentos financeiros no âmbito de outros domínios de intervenção, para os quais os recursos restituídos aos instrumentos financeiros no final do período de investimento ou aquando da liquidação devem regressar ao orçamento da UE. Esta característica específica consagrada nos regulamentos dos fundos estruturais¹ manter-se-á de futuro².

VII. a)

A Comissão concorda com a importância de se proporcionar aos instrumentos financeiros um financiamento correspondente às necessidades identificadas numa análise do défice de financiamento.

As observações pertinentes do Tribunal de Contas encontram-se parcialmente cobertas pela proposta de Regulamento dos Fundos Estruturais [COM(2011) 662 final].

VII. b)

O quadro regulamentar para o período 2007-2013 poderá ter enfermado de insuficiência de pormenor para poder proporcionar o contexto necessário para um aumento significativo da assistência da política de coesão através de instrumentos de engenharia financeira.

As propostas da Comissão para o próximo período de programação têm em consideração a experiência adquirida nos períodos anteriores, proporcionando um quadro de execução pormenorizado.

VII. c)

Os atrasos identificados explicam-se, na maioria dos casos, pela novidade dos instrumentos no âmbito da política de coesão e pelas questões relacionadas com os auxílios estatais. A aplicação dos instrumentos financeiros financiados ao abrigo do FEDER é efetuada mediante gestão partilhada. Existe uma certa compensação entre a aplicação do princípio da subsidiariedade (pelos Estados-Membros e respetivas autoridades de gestão a nível regional, o mais próximo possível dos destinatários finais e de forma consentânea com a diversidade de suas necessidades) e uma implementação mais morosa.

¹ Regra n.º 8, ponto 2.6, do Regulamento n.º 1685/2000 da Comissão, artigo 78.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1083/2006 do Conselho.

² Tal como proposto pela Comissão nos artigos 38.º e 39.º da sua proposta de Regulamento que estabelece disposições comuns relativas aos fundos em regime de gestão partilhada para o período 2014-2020 [COM(2011) 615 de 6.10.2011].

RESPOSTAS DA COMISSÃO

VIII. a)

A Comissão acolhe favoravelmente esta recomendação, que se encontra coberta na proposta da Comissão relativa ao novo quadro da política de coesão³.

Este requisito será definido com maior pormenor na legislação de execução.

VIII. b)

No que se refere ao futuro período de programação, a ênfase será colocada na garantia de que cada um dos instrumentos financeiros tenha por «base uma avaliação *ex ante* que tenha identificado deficiências de mercado ou situações de insuficiência de investimento e necessidades de investimento». Ao aprovar os programas operacionais, ter-se-á em devida atenção a necessidade de garantir a coerência dos mesmos com as prioridades estratégicas da estratégia Europa 2020, a identificação/cumprimento das condições *ex ante* e a avaliação da justificação da modalidade de apoio proposta.

c) Tendo em conta o acréscimo de importância que se espera que os instrumentos financeiros venham a assumir de futuro, as propostas da Comissão no que respeita aos futuros regulamentos dos fundos estruturais incluem regras mais circunstanciadas e claras relativamente à utilização dos instrumentos financeiros. Estas regras assentarão na experiência acumulada ao longo do atual período de programação e serão definidas com maior pormenor na legislação de execução.

VIII. d)

A Comissão congratula-se com esta recomendação, que já se encontra abrangida pelas propostas da Comissão relativas a um novo quadro para a política de coesão. Estas propostas incluem igualmente disposições específicas quanto aos processos de acompanhamento e de elaboração de relatórios relativos aos instrumentos financeiros. Para além disso, a Comissão regista que já no atual período de programação conseguiu reunir informações importantes sobre o acompanhamento dos instrumentos financeiros existentes, ainda sem a obrigatoriedade legal de os Estados-Membros fornecerem essas informações.

VIII. e)

A Comissão congratula-se com a recomendação do Tribunal no que respeita aos instrumentos de engenharia financeira de acesso facilitado, que está contemplada na proposta relativa ao novo período de programação.

³ Artigo 32.º da proposta da Comissão (COM(2011) 615) que estipula que os instrumentos financeiros deverão ter por «base uma avaliação *ex ante* que tenha identificado deficiências de mercado ou situações de insuficiência de investimento e necessidades de investimento».

VIII. f)

A Comissão pode concordar com os objetivos desta recomendação. Nas propostas relativas a um novo quadro para a política de coesão, a Comissão contemplou a possibilidade de os Estados-Membros contribuírem para os instrumentos existentes a nível europeu. Para além disso, aquelas incluem incentivos sempre que a totalidade de um eixo prioritário seja assegurada através de instrumentos financeiros⁴.

Contudo, a execução dos programas no quadro da política de coesão e das ações subjacentes (incluindo os instrumentos financeiros) em regime de gestão partilhada e pelas autoridades nacionais ou regionais constituem elementos fundamentais da política de coesão.

VIII. g)

No período 2014-2020, os conceitos de «alavancagem» e «renovação» e as respetivas definições serão desenvolvidos nas disposições de direito derivado, sendo também harmonizados, tanto quanto possível, com os conceitos utilizados para a totalidade dos instrumentos implementados graças a financiamento do orçamento da UE, tal como previsto na Comunicação da Comissão COM(2011) 662 intitulada «Um quadro para a próxima geração de instrumentos financeiros inovadores — plataformas dos instrumentos de capital e de dívida da UE» e tal como será regulamentado no ato delegado relativo ao título VIII do Regulamento Financeiro alterado. No entanto, a consecução de rácios de alavancagem elevados deverá ser contrabalançada com os objetivos estratégicos da política de coesão.

VIII. h)

A Comissão congratula-se com as recomendações do Tribunal relativas à melhoria do quadro jurídico para a implementação dos instrumentos financeiros como parte da política de coesão. Com base na experiência adquirida no atual e anterior períodos de programação e na melhoria do quadro regulamentar em consonância com as recomendações do Tribunal, a Comissão considera que os instrumentos financeiros deverão continuar a ser utilizados como importantes instrumentos de implementação da política de coesão, incluindo a sua eventual extensão a outras áreas temáticas, como uma forma mais sustentável e eficiente de disponibilizar recursos da UE para apoiar a consecução dos objetivos da política de coesão.

⁴ Artigo 110.º, n.º 5, da proposta da Comissão COM(2011) 615.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

8.

Em julho de 2011, os Estados-Membros forneceram efetivamente à Comissão dados relativos à respetiva aplicação voluntária dos instrumentos de engenharia financeira.

A proposta de alteração dos atuais regulamentos dos fundos estruturais e a próxima geração destes regulamentos (2014-2020) exigirão que os Estados-Membros forneçam periodicamente este tipo de informações.

12.

A Comissão defende um conceito diferente, contemplando o efeito multiplicador da contribuição da UE. Ver ponto 102 e respetiva resposta.⁵

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

25.

Os programas internacionalmente reconhecidos referidos no relatório apresentam limitações para poderem ser utilizados como referenciais para os instrumentos da política de coesão da UE, uma vez que os objetivos e o quadro regulamentar da política de coesão possuem especificidades que não estão presentes noutros programas.

OBSERVAÇÕES

31.

A Comissão concorda que os referidos requisitos jurídicos não existiram a nível da programação. Existe, contudo, a nível de cada um dos instrumentos de engenharia financeira, um requisito jurídico em matéria de avaliação do défice de financiamento. O resultado desta avaliação deverá refletir-se no acordo de financiamento.

A proposta da Comissão para o período 2014-2020 inclui como requisito que a avaliação *ex ante* abranja *inter alia* a justificação da modalidade de apoio proposta.

34.

Aquando da elaboração das avaliações do défice de financiamento, a maioria dos programas do período 2000-2006 estava ainda em curso.

⁵ Este conceito encontra-se expresso na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Um quadro para a próxima geração de instrumentos financeiros inovadores - plataformas dos instrumentos de capital e de dívida da UE, ponto 2.3.4 da Comunicação da Comissão COM(2011) 662 de 19.10.2011.

38.

As avaliações do défice de financiamento foram realizadas pelo FEI, o órgão da UE com competências e responsabilidades específicas em matéria de execução do apoio do orçamento da UE às empresas, pelo que não se considerou necessário efetuar uma avaliação independente.

40.

A Comissão e o FEI disponibilizaram relatórios completos às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa. As autoridades nacionais gozavam de toda a liberdade para publicar esses relatórios e algumas fizeram-no efetivamente⁶.

Resposta comum aos pontos 43.-44.

A Comissão reconhece que os atuais regulamentos dos fundos estruturais, bem como o Regulamento Financeiro, não contêm disposições específicas sobre capital de risco, empréstimos e fundos de garantia.

No entanto, as propostas de regulamentos dos fundos estruturais para o período de programação 2014-2020, bem como a proposta de revisão do Regulamento Financeiro, contêm disposições circunstanciadas nesse domínio.

Para além disso, a Comissão assegurou a coerência entre os dois pacotes de propostas.

46.

A Comissão envidou esforços consideráveis tendentes a melhorar o quadro orientador para a execução dos instrumentos de engenharia financeira no domínio da política de coesão. As notas interpretativas emitidas pela Comissão em 2007 e 2008 abordavam questões que, naquela altura, se considerava carecerem de clarificação específica. A nota interpretativa emitida pela Comissão em fevereiro de 2011 é mais abrangente e abarca um leque muito mais alargado de questões, suscitadas pelas autoridades e parceiros nacionais interessados como parte do processo de aplicação dos instrumentos de engenharia financeira na grande maioria dos Estados-Membros e regiões.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_sme_access.pdf

RESPOSTAS DA COMISSÃO

47.

Embora as notas interpretativas da Comissão não sejam juridicamente vinculativas, proporcionam orientações técnicas destinadas às autoridades públicas, profissionais, beneficiários ou potenciais beneficiários e outras entidades sobre a interpretação e aplicação das regras da UE neste domínio, com base na legislação da UE aplicável.

47. Primeiro travessão

A Comissão remete para as suas respostas aos pontos pertinentes *infra*.

47. Segundo travessão

A Comissão remete para as suas respostas aos pontos pertinentes *infra*.

47. Terceiro travessão

A Comissão remete para as suas respostas aos pontos pertinentes *infra*.

47. Quarto travessão

A Comissão remete para as suas respostas aos pontos pertinentes *infra*.

48.

No que respeita ao período 2014-2020, a Comissão tenciona introduzir disposições relativas à alavancagem no quadro de execução, garantindo simultaneamente flexibilidade suficiente a fim de ter em conta as características de cada produto, as deficiências a abordar em cada mercado, os beneficiários identificados e os intermediários financeiros envolvidos.

No que se refere às disposições relativas à «renovação de fundos», estas foram amplamente abordadas na nota interpretativa da Comissão de 2011⁷. Existem referências à natureza renovável dos instrumentos no quadro jurídico da política de coesão⁸.

Os pormenores sobre a forma e o momento em que este conceito é aplicável variam entre os diferentes tipos de instrumento financeiro e entre regiões (a avaliação do défice de financiamento revelará as necessidades e as características do instrumento financeiro específico). Esses pormenores deverão, por isso, ter reflexo nos acordos de financiamento.

Resposta comum aos pontos 49.-50.

Os regulamentos dos fundos estruturais para os períodos 2000-2006 e 2007-2013 permitiam a reutilização de fundos por tempo indeterminado até ao seu esgotamento. No entanto, no que respeita ao período 2014-2020, as propostas da Comissão preveem um período mínimo de 10 anos.

51.

A Comissão concorda com a observação do Tribunal. No que respeita ao atual período de programação, os regulamentos exigem que os recursos restituídos à operação provenientes de investimentos realizados sejam reutilizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros em causa em benefício de PME. Para o período 2014-2020, a Comissão propõe que os Estados-Membros adotem disposições com vista a assegurar a natureza renovável dos instrumentos financeiros durante um período mínimo de 10 anos.

52.

Foi dado seguimento à questão suscitada pelo Tribunal aquando de uma auditoria para efeitos de declaração de fiabilidade (DAS). As disposições pertinentes relativas à liquidação foram subsequentemente alteradas a fim de ficarem conformes com o artigo 78.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1083/2006.

53.

No quadro da gestão partilhada e de acordo com o princípio da subsidiariedade, a Comissão não procede a um acompanhamento circunstanciado da execução das várias operações. Cabe às autoridades nacionais assegurar que as diferentes operações sejam executadas de acordo com as disposições jurídicas aplicáveis. Em 2011, a Comissão desenvolveu um enquadramento para a auditoria partilhada com as autoridades responsáveis pela auditoria dos Estados-Membros com vista à verificação da correta aplicação dos instrumentos financeiros até ao encerramento dos programas.

⁷ Os pontos 5.2 e 9.2 que correspondem às obrigações legais ao abrigo do artigo 78.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1083/2006 e do artigo 43.º, n.º 3, alínea d), e artigo 44.º, n.º 2, alínea i), do Regulamento n.º 1828/2006.

⁸ Artigo 78.º, n.º 7, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1083/2006, sobre a utilização dos recursos restituídos à operação provenientes de investimentos realizados e artigo 43.º, n.º 3, alínea d), e artigo 44.º, n.º 2, alínea i), do Regulamento n.º 1828/2006, sobre as disposições do acordo de financiamento em matéria de reutilização de recursos restituídos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

54.

É preciso que os fundos de participação disponham de uma certa liquidez, de modo a facilitar os investimentos nas empresas. A estratégia de investimento e/ou plano de atividades exigidos nos regulamentos devem apresentar a devida estimativa do financiamento necessário.

As notas interpretativas da Comissão de 2008 e 2011 recomendavam aos Estados-Membros ou às autoridades de gestão que dessem mostras de contenção no que respeita aos pagamentos das contribuições para os fundos, nomeadamente, fazendo esses pagamentos de forma faseada, de acordo com a estratégia de investimento e/ou plano de atividades subjacentes.

As propostas de regulamentos da Comissão para 2014-2020 preveem uma disciplina mais estrita, impondo que os montantes desembolsados a título do FEI sejam efetivamente investidos no beneficiário final.

55.

A Comissão remete para a sua reposta ao ponto 31.

56.

A Comissão remete para a sua reposta ao ponto 54.

58.

O tratamento preferencial do setor privado, tal como previsto nos regulamentos, constitui um fator importante para atrair investidores privados a fim de que coinvistam, juntamente com fundos públicos, em domínios de elevado risco/baixa rendibilidade, com vista à consecução de objetivos das políticas públicas.

O objetivo geral é abordar as deficiências identificadas do mercado aquando da aplicação da engenharia financeira através dos Fundos Estruturais, o que pode exigir aspetos que não sejam *pari passu*. Todos os instrumentos não *pari passu* devem respeitar as regras relativas aos auxílios estatais aplicadas pela Comissão.

59.

O tratamento preferencial apenas diz respeito os ganhos e outros proventos gerados pelos investimentos, tal como previsto nos regulamentos⁹.

⁹ Artigo 43.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1828/2006 e ponto 2.6 da regra n.º 8 do Regulamento n.º 1685/2000.

60.

A nota interpretativa da Comissão¹⁰ considera que, com base na legislação relativa aos auxílios estatais, o investimento deverá ser efetuado *pari passu*. No entanto, são igualmente possíveis outras disposições, sujeitas à aprovação do regime específico de auxílios estatais.

Cada autoridade de gestão deve tomar uma decisão política clara, como parte da estratégia de investimento e do plano de atividades, quanto ao grau de envolvimento do setor privado na realização dos objetivos das políticas públicas e ao nível de fundos legados que se espera criar.

61.

Os casos mencionados pelo Tribunal não podem ser considerados casos de tratamento preferencial injustificado de investidores privados. A primeira prioridade para a afetação de recursos restituídos aos fundos era o pagamento da dívida existente, com vista a reduzir o passivo dos fundos (incluindo os juros da dívida) e libertar recursos com liquidez para novos investimentos.

62.

As cláusulas de restrições ao rendimento são consentâneas com os regulamentos. O tratamento preferencial é um fator decisivo para atrair investidores privados que coinvistam, juntamente com os fundos públicos, em domínios de elevado risco/baixa rendibilidade, com vista à consecução de objetivos das políticas públicas.

63.

Os fundos estruturais não devem ser utilizados unicamente para financiar a atividade normal de empresas que não correspondem aos requisitos de elegibilidade do regulamento¹¹. A possibilidade de financiamento do fundo de maneo como parte da expansão da atividade de uma empresa já se encontrava prevista na nota interpretativa da Comissão de 16.7.2007, tendo voltado a ser aprofundada na nota interpretativa da Comissão de 21.2.2011, a fim de esclarecer que é aceitável o financiamento do fundo de maneo nas fases iniciais do seu funcionamento, ou como parte do capital de lançamento para novas empresas.

¹⁰ COCOF 10-0014004, pontos 8.1.7 e 8.1.8.

¹¹ O artigo 45.º do Regulamento n.º 1828/2006 prevê o apoio a empresas apenas no momento da sua constituição, nas primeiras fases do seu funcionamento, designadamente sob a forma de capitais de lançamento, ou aquando da sua expansão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

64.

O termo «expansão» referido no regulamento dos fundos estruturais é consentâneo com a abordagem e a terminologia da legislação relativa aos auxílios estatais¹².

65.

As orientações da Comissão voltaram a ser aprofundadas em 2011, a fim de esclarecer que o fundo de maneio nas fases iniciais de funcionamento, ou como parte do capital de lançamento para novas empresas, pode ser objeto de financiamento. A este respeito, a Comissão não partilha da observação da autoridade de gestão húngara de que as condições eram de difícil interpretação.

A Comissão entende ser uma boa prática, em conformidade com a política de coesão, um Estado-Membro não financiar fundos de maneio ao abrigo do FEDER.

66.

A territorialidade e a insuficiência de massa crítica têm impacto na atratividade dos instrumentos financeiros e em certas condições financeiras (custos de gestão relativamente elevados). Estes elementos são conhecidos *a priori* (numa estratégia/plano de atividades) e devem ser então avaliados pela autoridade de gestão.

68.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão citado pelo Tribunal refere-se a um instrumento financeiro que implementa a política relativa às empresas. Não deve, por isso, ser comparado com a política regional que tem objetivos diferentes¹³.

69.

A Comissão considera que os exemplos referidos pelo Tribunal não podem ser utilizados como termo de comparação no que se refere aos instrumentos de engenharia financeira ao abrigo da política de coesão. Os casos mencionados não partilham os objetivos da política de coesão, tal como expressos no Tratado¹⁴.

¹² Ponto 4.3.2 da nota interpretativa da Comissão relativa aos auxílios estatais para promover investimentos de capital de risco em PME (2006).

¹³ O objetivo da política de coesão é criar novas oportunidades e reduzir a disparidade dos níveis de rendimento entre regiões, enquanto o objetivo do Mecanismo de Financiamento das PME (SMEFF) é reforçar a competitividade a nível europeu.

¹⁴ No que respeita à coesão económica, social e territorial e ao objetivo de reduzir a «disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas».

71.

As dotações dos programas operacionais foram acordadas em 2007. Nessa altura, em determinadas regiões/países, não existiam avaliações do défice de financiamento, nem estratégias. No caso de muitos Estados-Membros, esta é a primeira tentativa de desenvolvimento de instrumentos financeiros. Foi esse o motivo pelo qual não foi reservada uma certa massa crítica nos programas pertinentes.

72.

A Comissão partilha da opinião de que é necessário que os fundos de participação disponham de massa crítica, mas considera que, em determinadas circunstâncias, se justifica dispor de fundos com dimensão mais reduzida para concretizar os objetivos da política de coesão.

Resposta comum aos pontos 75.-76.

As autoridades de gestão e os gestores de fundos decidiram e aceitaram aplicar esses fundos com base na sua potencial viabilidade.

78.

Ao abrigo do quadro político e jurídico aplicável aos fundos estruturais, a aprovação, monitorização e controlo das operações individuais insere-se no âmbito das responsabilidades das autoridades de gestão. Pela parte que lhe toca, a Comissão deverá certificar-se de que os Estados-Membros criam sistemas de gestão e controlo adequados.

Os Estados-Membros solicitaram, e a Comissão forneceu, orientações relativamente às disposições para 2007-2013 não só em matéria de engenharia financeira, mas também sobre outros importantes elementos da execução.

79.

O seguimento dado pela mesma auditoria interna em 2011 considerou que o aconselhamento prestado no relatório referido pelo Tribunal tinha sido tido em consideração, pelo que a questão fora dada como encerrada.

80.

A unidade de «engenharia financeira» criada no âmbito da DG REGIO tem uma missão mais alargada.

81.

Na sequência do relatório de auditoria interna, a situação descrita foi ultrapassada. Nomeadamente, foi proporcionada aos Estados-Membros uma orientação abrangente, foram intensificadas as modalidades de trabalho com outras direções-gerais, bem como o intercâmbio de informações e a formação a nível interno.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

82.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 78.

88.

A criação de instrumentos de engenharia financeira ao abrigo dos Fundos Estruturais representou para alguns Estados-Membros um conceito totalmente novo, que exigiu um processo de aprendizagem. No futuro período de programação, ou se manterão os fundos já estabelecidos ou poderão ser criados novos fundos com base nos modelos propostos pela Comissão, um elemento que, segundo se espera, deverá evitar atrasos.

90.

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

91.

A assinatura do Acordo do Fundo de Participação JEREMIE entre o FEI e a Grécia pelo montante inicial de 100 milhões de EUR teve lugar em junho de 2007, enquanto a respetiva carta de custos foi assinada em outubro de 2008. Em junho de 2009, a Grécia transferiu o montante de 100 milhões de EUR recebidos da UE ao abrigo do FEDER para o Fundo JEREMIE, a fim de reforçar, por via da engenharia financeira, o acesso ao financiamento por parte das PME gregas.

Em 5 de outubro de 2010, a Grécia e o FEI celebraram um acordo de financiamento, que tinha por objetivo, *inter alia*, a recondução e substituição do acordo de financiamento inicial e da respetiva carta de custos, bem como um aumento do montante em causa de 100 milhões de EUR para 250 milhões de EUR. Os fundos suplementares no montante de 150 milhões de EUR transferidos para o fundo de participação no início de novembro de 2010 destinam-se a apoiar o setor das TIC e projetos com estas relacionados, um domínio de grande importância estratégica para que a Grécia possa promover a inovação e melhorar a sua competitividade.

92.

O acordo de financiamento que marca o arranque do fundo foi assinado em outubro de 2009, seguindo-se então os primeiros pagamentos ao fundo de participação.

93.

O atraso registado na Polónia ficou também a dever-se a questões relacionadas com o quadro regulamentar nacional, ou seja, com a exigência de que todos os beneficiários (incluindo fundos de participação) prestassem garantias no montante do financiamento obtido do FEDER com vista a assegurar a boa execução do contrato. Uma vez que só o BGK, o banco estatal, estava formalmente isento dessa disposição, era necessário que o Ministério do Desenvolvimento Regional alterasse essa legislação. Este processo, em consulta com o Ministério das Finanças, foi bastante moroso.

Contudo, e paralelamente a esse processo, o FEI trabalhou com as regiões no que respeita às propostas de execução, negociando acordos contratuais.

Resposta comum aos pontos 95.-98.

A nota interpretativa da Comissão de 21.2.2011 apresentava, com efeito, elementos relativos a um possível conflito entre os encargos e comissões cobrados aos beneficiários finais e os encargos e comissões de gestão declarados à Comissão como despesas elegíveis. Sempre que a Comissão detetou encargos adicionais para as PME, estes foram corrigidos. A Comissão apresentou novas orientações para evitar que esta situação se repita.

101.

O estudo de 2007 do CSES intitulado «Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds» (Estudo comparativo sobre capital de risco e fundos de empréstimo apoiados pelos fundos estruturais) inclui informações muito úteis no que respeita aos custos de gestão. O estudo encontra-se disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007_venture.pdf

Resposta comum aos pontos 102. a 103. e à caixa 5

A Comissão tem um conceito diferente, que mede o efeito multiplicador da contribuição da UE.

Caixa 5

A Comunicação da Comissão [COM(2011) 662 final, ponto 2.3.4] salienta a importância do efeito de alavanca.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 104.

A Comissão formalizou o conceito de «efeito multiplicador» com vista a harmonizar os diferentes conceitos e métodos de cálculo para medir a alavancagem no que respeita aos instrumentos financeiros apoiados pelo orçamento da UE.

104.

Nos termos dos regulamentos aplicáveis, a obrigação de cofinanciamento da política de coesão é fixada a nível dos programas. As diferentes operações (por exemplo, fundos) poderão dispor de cofinanciamento nacional, ou não. Por conseguinte, a Comissão não concorda com a abordagem seguida pelo Tribunal para calcular o efeito de alavanca no caso do FEDER.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

106.

Ver resposta ao ponto 25. Os objetivos essenciais da política de coesão tal como expressos no Tratado são a coesão económica, social e territorial e a redução da «*disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas*». A Comissão observa que os termos de comparação a que o Tribunal recorreu não refletem prioritariamente estes objetivos.

108.

Uma vez que os instrumentos de capital próprio financiados pelo FEDER foram aplicados sobretudo em áreas objeto de assistência e visavam abranger setores onde se identificaram deficiências de mercado, a Comissão considera que o rácio de alavancagem conseguido, tal como medido pelo Tribunal, é bastante positivo¹⁵.

109.

A aplicação da metodologia da Comissão para o cálculo do efeito multiplicador quer dos fundos estruturais quer do MET aproximaria os rácios. No entanto, a Comissão considera que o MET enferma de limitações para poder ser utilizado como termo de comparação relativamente aos investimentos de capital de risco apoiados pelos fundos estruturais.

110.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 102.

111.

Ver resposta ao ponto 102.

Resposta comum aos pontos 112. e 113.

Não é correto comparar o Mecanismo de Financiamento das PME (SMEFF) com instrumentos de engenharia financeira aplicados ao abrigo da política de coesão.

O SMEFF é um mecanismo que proporciona incentivos financeiros aos bancos, com vista a promover o crédito bancário às PME. O SMEFF não cofinanciou empréstimos, como aconteceu com os fundos do FEDER abrangidos pelo relatório, pelo que não se trata de produtos comparáveis.

Para além disso, os empréstimos financiados pelo FEDER visam diretamente as PME e centram-se no financiamento regional, nas situações em que o investimento do setor privado continua a ser mais difícil.

¹⁵ As «Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais e capital de risco a pequenas e médias empresas» definem claramente o caso do apoio estatal aos investimentos em capital de risco nas situações de deficiências de mercado. Uma das condições para a compatibilidade do apoio público com as regras em matéria de auxílios estatais é que «*pelo menos 50% do financiamento dos investimentos efetuados no âmbito da medida de capital de risco ou pelo menos 30% no caso de medidas que visem PME em áreas assistidas deve ser concedido por investidores privados*».

116.

A Comissão considera que o requisito relativo à avaliação *ex ante* dos programas operacionais¹⁶ serve de avaliação do défice de investimento no que respeita aos instrumentos de engenharia financeira, como um tipo específico de assistência.

117.

A Comissão concorda com a importância de se providenciar aos instrumentos financeiros um financiamento que corresponda às necessidades identificadas na análise de défice de financiamento.

As observações pertinentes do Tribunal encontram-se parcialmente abrangidas pela proposta de Regulamento dos Fundos Estruturais [COM(2011) 662 final]. Serão incluídas disposições mais exaustivas no direito derivado.

As avaliações do défice de financiamento deverão, obviamente, apresentar um nível adequado de qualidade.

118.

Cada avaliação do défice de financiamento foi disponibilizada à autoridade de gestão interessada, bem como aos serviços competentes da Comissão, para ser tida em conta na programação dos recursos ao abrigo da política de coesão e na identificação e seleção das operações a financiar. As avaliações do défice de financiamento foram realizadas pelo FEI, o órgão da UE com competência e responsabilidades específicas em matéria de execução do apoio do orçamento da UE às empresas através de instrumentos financeiros.

Recomendação 1 a)

A Comissão congratula-se com esta recomendação que se encontra abrangida pela sua proposta relativa a um novo enquadramento para a política de coesão¹⁷

Este requisito será definido com maior pormenor na legislação de execução.

¹⁶ O artigo 41.º do Regulamento n.º 1260/1999 exige que a avaliação *ex ante* abranja *inter alia*: uma análise dos pontos fortes, dos pontos fracos e das potencialidades do Estado-Membro, da região ou do setor em causa; uma análise da coerência entre a estratégia e os objetivos. Deverá ter em conta a situação das pequenas e médias empresas.

¹⁷ Artigo 32.º da proposta da Comissão COM(2011) 615 que estipula que os instrumentos financeiros devem ter por «base uma avaliação *ex ante* que tenha identificado deficiências de mercado ou situações de insuficiência de investimento e necessidades de investimento».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendação 1 b)

No que se refere ao futuro período de programação, a ênfase será colocada na garantia de que cada um dos instrumentos financeiros tenha por «base uma avaliação *ex ante* que tenha identificado deficiências de mercado ou situações de insuficiência de investimento e necessidades de investimento». Ao aprovar os programas operacionais, ter-se-á em devida atenção a necessidade de garantir a coerência dos mesmos com as prioridades estratégicas da estratégia «Europa 2020», a identificação/cumprimento das condições *ex ante* e a avaliação da justificação da modalidade de apoio proposta.

119.

O quadro regulamentar para o período 2007-2013 poderá ter enfermado de insuficiência de pormenor para poder proporcionar o contexto necessário para um aumento significativo da assistência da política de coesão através de instrumentos de engenharia financeira.

As notas interpretativas emitidas pela Comissão em 2007 e 2008 tentaram sanar possíveis aspetos relativamente aos quais, na época, existiria uma certa perceção de falta de clareza. A nota interpretativa da Comissão de fevereiro de 2011 fornecia orientações mais abrangentes e relevantes, com base na experiência acumulada na execução de fundos nos anos anteriores.

As propostas da Comissão para o próximo período de programação têm em consideração a experiência adquirida nos períodos anteriores, proporcionando um quadro de execução pormenorizado.

120.

Os programas da política de coesão são aplicados em regime de gestão partilhada pelas autoridades nacionais e regionais. Este é um elemento essencial, totalmente consentâneo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Ainda que, para o futuro, as propostas da Comissão de regulamentos dos fundos estruturais abram a possibilidade de as autoridades nacionais e regionais contribuírem para os instrumentos instituídos a nível da UE com recursos da política de coesão, que estariam limitados a investimentos consentâneos com os objetivos de programas específicos da política de coesão, as autoridades nacionais e regionais deverão ter sempre a opção de implementar instrumentos a nível nacional ou regional, concebidos para dar resposta às suas necessidades específicas.

121.

Ao abrigo do quadro político e jurídico aplicável aos fundos estruturais, a aprovação, monitorização e controlo das operações individuais inserem-se no âmbito das responsabilidades das autoridades de gestão¹⁸. Pela parte que lhe toca, a Comissão deverá certificar-se de que os Estados-Membros criam sistemas de gestão e controlo adequados.

A Comissão salienta que, apesar da ausência de uma base jurídica, durante o ano de 2011, efetuou um levantamento exaustivo dos instrumentos financeiros existentes, com base nas informações disponibilizadas, a título voluntário, pelos Estados-Membros e pelas autoridades de gestão.

Recomendação 2 a)

Tendo em conta o acréscimo de importância que se espera que os instrumentos financeiros venham a assumir de futuro, as propostas da Comissão no que respeita aos futuros regulamentos dos fundos estruturais incluem regras mais circunstanciadas e claras relativamente à utilização dos instrumentos financeiros. Estas assentarão na experiência acumulada ao longo do atual período de programação e serão definidas com maior pormenor nas disposições de direito derivado.

Recomendação 2 b)

A Comissão congratula-se com esta recomendação, que já se encontra coberta pelas propostas da Comissão relativas ao novo enquadramento para a política de coesão. Estas propostas incluem igualmente disposições específicas quanto aos processos de acompanhamento e de elaboração de relatórios relativos aos instrumentos financeiros. Para além disso, a Comissão regista que já no atual período de programação conseguiu reunir importantes informações em matéria de acompanhamento dos instrumentos financeiros existentes, e isso ainda sem qualquer base jurídica para o fazer.

¹⁸ Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, os artigos 60.º e 72.º do Regulamento n.º 1083/2006 definem claramente a divisão de responsabilidades entre as autoridades de gestão e a Comissão. Para além disso, os artigos 2.º a 10.º e 12.º a 26.º do Regulamento n.º 1828/2006 definem claramente as medidas em matéria de informação e os sistemas de gestão e controlo de que as autoridades de gestão deverão dispor.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

122.

Os atrasos identificados explicam-se, na maioria dos casos, pela novidade dos instrumentos no âmbito da política de coesão e pelas questões relacionadas com os auxílios estatais. No entanto, tal como o demonstrou o exercício de levantamento efetuado em 2011, a taxa média de progresso na aplicação dos instrumentos de engenharia financeira não é inferior em média à taxa de execução de outras ações financiadas no âmbito da política de coesão.

Espera-se que, no próximo período de programação, o desenvolvimento de «instrumentos de acesso facilitado» contribua para reduzir consideravelmente os atrasos.

123.

A nota interpretativa da Comissão de fevereiro de 2011 apresentava, com efeito, elementos relativos a um possível conflito entre os encargos e comissões cobrados aos beneficiários finais e os encargos e comissões de gestão declarados à Comissão como despesas elegíveis. Sempre que a Comissão detetou encargos adicionais para as PME, estes foram corrigidos. A Comissão apresentou novas orientações para evitar que esta situação se repita.

124.

Ver resposta ao ponto 102. A Comissão considera que os termos de comparação estabelecidos pelo Tribunal não refletem a existência de diferentes níveis de intervenção para diferentes tipos de fundos, aplicados em condições de mercado distintas, tendo como alvo beneficiários diferentes e possuindo objetivos distintos dos aplicados ao abrigo da política de coesão.

Recomendação 3 a)

A Comissão congratula-se com a recomendação do Tribunal no que respeita aos instrumentos de acesso facilitado, que se encontra contemplada na proposta para o novo período de programação.

Recomendação 3 b)

A Comissão pode concordar com o objetivo da presente recomendação. Nas propostas relativas ao novo enquadramento para a política de coesão, a Comissão contemplou a possibilidade de os Estados-Membros contribuírem para os instrumentos existentes a nível da UE. Para além disso, aquelas incluem incentivos sempre que a totalidade de um eixo prioritário seja assegurada através de instrumentos financeiros¹⁹.

Contudo, a execução dos programas no quadro da política de coesão e as ações subjacentes (incluindo os instrumentos financeiros) em regime de gestão partilhada e pelas autoridades nacionais e regionais constituem elementos fundamentais da política de coesão.

Recomendação 3 c)

No período 2014-2020, os conceitos de «alavancagem» e «renovação» e as respetivas definições serão desenvolvidos nas disposições de direito derivado, sendo também alinhados, tanto quanto possível, com os conceitos utilizados para a totalidade dos instrumentos implementados graças a financiamento do orçamento da UE, tal como previsto na Comunicação da Comissão COM(2011) 662 intitulada «Um quadro para a próxima geração de instrumentos financeiros inovadores - plataformas dos instrumentos de capital e de dívida da UE» e tal como será regulamentado no ato delegado relativo ao título VIII do Regulamento Financeiro alterado. No entanto, a consecução de rácios de alavancagem elevados deve ser contrabalançada com os objetivos estratégicos da política de coesão.

Recomendação geral

A Comissão congratula-se com as recomendações do Tribunal relativas à melhoria do quadro jurídico para a implementação dos instrumentos financeiros como parte da política de coesão. Com base na experiência adquirida no atual e anterior períodos de programação e na melhoria do quadro regulamentar em consonância com as recomendações do Tribunal, a Comissão considera que os instrumentos financeiros deverão continuar a ser utilizados como importantes instrumentos de implementação da política de coesão, incluindo a sua eventual extensão a outras áreas temáticas, como uma forma mais sustentável e eficiente de disponibilizar recursos da UE para apoiar a consecução dos objetivos da política de coesão.

¹⁹ Artigo 110.º, n.º 5, da proposta da Comissão COM(2011) 615.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 2/2012

Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2012 — 60 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-499-0

doi:10.2865/62176

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da União Europeia. Pode obter os respetivos contactos em: <http://ec.europa.eu> ou enviando um fax para: +352 2929-42758.

Publicações pagas:

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

Assinaturas pagas (por exemplo, as séries anuais do *Jornal Oficial da União Europeia*, as coletâneas da jurisprudência do Tribunal de Justiça):

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS CONSTITUEM A ESPINHA DORSAL DA ECONOMIA DA UE, GERANDO EMPREGO, INOVAÇÃO E RIQUEZA. O TRIBUNAL EFETUOU UMA AUDITORIA AO DESEMPENHO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DA POLÍTICA DE COESÃO NA MELHORIA DO ACESSO DAS PME AO FINANCIAMENTO. O TRIBUNAL CONSTATOU QUE A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DESTES INSTRUMENTOS FORAM PREJUDICADAS POR INSUFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS, DEVIDAS, SOBRETUDO, À INADEQUAÇÃO DOS ATUAIS REGULAMENTOS DOS FUNDOS ESTRUTURAIS, À FALTA DE QUALIDADE DA AVALIAÇÃO DAS NECESSIDADES E A ATRASOS GENERALIZADOS NA SUA EXECUÇÃO. POR ÚLTIMO, ESTES INSTRUMENTOS REVELARAM FALTA DE CAPACIDADE PARA ALAVANCAR INVESTIMENTOS PRIVADOS, EM COMPARAÇÃO COM OUTROS PROGRAMAS DA UE DE APOIO ÀS PME.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9237-499-0



9 789292 374990