

# Auditoria aos apoios do FINOVA a linhas de crédito

RELATÓRIO N.º 7/2019

2.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE  
CONTAS

PROC. N.º 25/2017-AUDIT

Ficha técnica

<b>Coordenação Geral</b>	Maria João Caldas
<b>Coordenação Técnica</b>	Teresa Ferreira
<b>Equipa de Auditoria</b>	Marília Carrilho
	Teresa Garrido

AS

## Sumário

O Tribunal auditou o processo de planeamento, controlo e avaliação das 18 linhas de crédito promovidas pelo Governo entre 2008-2016, responsáveis pela concessão de 16 021 M€ de empréstimos até ao final de 2017 a um universo de 84 865 empresas (7% do total de micro, pequenas e médias empresas – PME). Verificou-se que ao longo do período, tendo o total dos empréstimos concedidos às PME diminuído 35,2%, o peso destas linhas nesse total aumentou de 5,1% para 7,4%. Até outubro de 2018, foram lançadas mais três linhas de crédito.

Os financiamentos são concedidos pelas instituições de crédito e dirigem-se, sobretudo, a PME que beneficiam da utilização do sistema nacional de garantia mútua, através da emissão de garantias financeiras pelas Sociedades de Garantia Mútua e de contragarantias pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), e da bonificação da taxa de juro e/ou da comissão de garantia. Os recursos públicos envolvidos decorrem da utilização de dotações de capital do FINOVA, fundo público sob gestão da PME Investimentos, S.A.

A quase totalidade do crédito contratado (99,6%) respeita às 11 linhas de crédito de carácter geral, com uma execução de 89,1%. Porém, dos 1 081 M€ disponibilizados através das 7 linhas criadas para fins específicos de mercado ou situações de emergência (como a Revitalização de Albufeira e Incêndios – 2016) apenas foram utilizados 57 M€ (5,3% de execução). O crédito foi utilizado na sua maioria em fundo de maneiio (87%).

Os custos com bonificações foram de 428 M€ e os reforços do FCGM de 994 M€ (418 M€ em dotações financeiras e 576 M€ em garantias do Estado, em substituição das dotações financeiras). Acrescem os custos com as comissões de gestão do FINOVA e do FCGM de 117 M€ e as comissões de garantia de 3,1 M€.

As taxas de incumprimento contratual nestas linhas são inferiores aos rácios de crédito vencido nos empréstimos a sociedades não financeiras (em 2017, 6,8% e 13,5%, respetivamente). Foram executadas contragarantias no valor de 350 M€ (4,6% das emitidas), dos quais foram recuperados 36 M€. No final de 2017, as contragarantias vivas atingiam 1 653 M€.

Atendendo às evidências recolhidas junto das entidades envolvidas no planeamento e gestão das linhas de crédito, concluiu-se que:

- ◆ O sistema de informação e de controlo subjacente ao planeamento e monitorização das linhas de crédito, embora abrangente, revela insuficiências quanto ao processo de estimativa dos custos, ao controlo das condições de elegibilidade das operações e aos procedimentos formais de intervenção do FINOVA.
- ◆ O recurso às linhas de crédito não tem sido objeto de avaliações regulares por parte do Governo e das entidades financiadoras (principalmente, o IAPMEI), na medida em que:
  - ◇ não foi precedido de estudo estratégico que fundamente a opção por este instrumento de política pública, a sua continuidade, a ponderação da sua dimensão e a intensidade dos apoios, os objetivos e a estratégia de implementação – avaliação *ex ante*;
  - ◇ não estão instituídos procedimentos formais para o diagnóstico e análise da execução das linhas, nem nos casos com baixa execução verificados nas linhas criadas para fins específicos – avaliação *ex post*;
  - ◇ não foram definidos indicadores de resultados nem procedimentos de recolha e análise de informação que permitam avaliar os efeitos atingidos, na dupla perspetiva da eficiência na alocação de recursos financeiros públicos e da eficácia da política quanto à abrangência, adicionalidade e sustentabilidade financeira – avaliação de impacto.

Com fundamento nas conclusões efetuadas, formulam-se recomendações, ao Ministro Adjunto e da Economia, que visam a adoção de medidas para que as linhas de crédito sejam alvo de uma análise custo-benefício e que as novas linhas de crédito sejam também sujeitas a uma avaliação *ex ante* e, ao Presidente da PME Investimentos, para instituir procedimentos que assegurem o cumprimento dos requisitos formais referentes à intervenção do FINOVA e garantam a observância das condições de elegibilidade das operações objeto de financiamento.



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	7
1.2. METODOLOGIA .....	7
1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	8
<b>2. LINHAS DE CRÉDITO COM GARANTIA MÚTUA .....</b>	<b>8</b>
2.1. SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA MÚTUO .....	8
2.2. LINHAS DE CRÉDITO.....	10
2.2.1. Operacionalização.....	10
2.2.2. Crédito disponibilizado.....	12
2.2.3. Custos públicos e responsabilidades contingentes.....	17
2.2.3.1. Dotações de capital do FINOVA .....	17
2.2.3.2. Dotações de capital do FCGM .....	19
2.2.3.3. Comissões de gestão e comissões de garantia .....	20
2.2.3.4. Contragarantias prestadas pelo FCGM.....	20
<b>3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E DE CONTROLO .....</b>	<b>21</b>
3.1. ESTIMATIVA DOS CUSTOS E RESPONSABILIDADES CONTINGENTES .....	21
Caixa 1 – Sinistralidade do FCGM no final de 2017 .....	23
3.2. VALIDAÇÃO E PAGAMENTO DAS BONIFICAÇÕES .....	24
Caixa 2 – Bonificações indevidamente pagas no final de 2017.....	25
3.3. CONTROLO DAS DOTAÇÕES DE CAPITAL DO FCGM E DAS GARANTIAS DE 3.º GRAU .....	26
3.4. CONTROLO DAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE DAS OPERAÇÕES .....	27
3.5. PROCEDIMENTOS FORMAIS RELATIVOS À INTERVENÇÃO DO FINOVA .....	30
<b>4. AVALIAÇÕES EX ANTE, EX POST E DE IMPACTO.....</b>	<b>30</b>
4.1. AVALIAÇÕES EX ANTE E EX POST .....	30
4.2. AVALIAÇÃO DE IMPACTO.....	32
<b>5. CONCLUSÕES.....</b>	<b>33</b>
<b>6. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>36</b>
<b>7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>36</b>
<b>8. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>36</b>
<b>9. DECISÃO .....</b>	<b>37</b>
<b>ANEXO – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES .....</b>	<b>39</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de intervenção do Sistema Nacional de Garantia Mútua.....	9
---	---

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Linhas de crédito – 2008/2016.....	10
Quadro 2 – Execução das linhas de crédito – 31/12/2017 .....	13
Quadro 3 – Finalidade do investimento subjacente às operações contratadas – 31/12/2017 .....	14
Quadro 4 – Peso do investimento em fundo de maneo por linha de crédito – 31/12/2017 .....	14
Quadro 5 – Número de empresas, volume de emprego e valor médio contratado, por linha de crédito – 31/12/2017 .....	15
Quadro 6 – Crédito concedido às SNF – 2010/2017 .....	15
Quadro 7 – Taxa de incumprimento contratual – 2012/2017 .....	16
Quadro 8 – Dotações de capital do FINOVA – 31/12/2017.....	18
Quadro 9 – Bonificações e consumo do capital do FINOVA – 31/12/2017 .....	18
Quadro 10 – Dotações do FCGM e garantias do Estado de 3.º grau – 31/12/2017.....	19
Quadro 11 – Variáveis utilizadas nas estimativas .....	22
Quadro 12 – Limites para o acionamento da garantia do Estado.....	27
Quadro 13 – Resultados dos programas de auditoria.....	28

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Plafonds iniciais e finais das linhas de crédito (em M€) .....	12
Gráfico 2 – Valor contratado por dimensão da empresa (em M€) .....	16
Gráfico 3 – Valor contratado por classe de risco da empresa (em M€) .....	16
Gráfico 4 – Valor contratado por sector de atividade da empresa (em M€) .....	17
Gráfico 5 – Contragarantias emitidas por estado de situação em 31/12/2017 (em M€) .....	20
Gráfico 6 – Contragarantias vivas por linhas de crédito em 31/12/2017 (em M€) .....	21

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A presente auditoria insere-se no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas para 2018 e direciona-se aos apoios públicos a empréstimos concedidos pelo sector financeiro maioritariamente a micro, pequenas e médias empresas (PME)<sup>1</sup>, enquadrada nos objetivos fixados pelo Tribunal de avaliação do impacto das políticas públicas e do acompanhamento da implementação da Estratégia Europa 2020<sup>2</sup>.

O apoio à capitalização das empresas, nomeadamente através da utilização de instrumentos financeiros (investimentos em capitais próprios, empréstimos e garantias), insere-se nas medidas adotadas por Portugal no contexto do Programa Nacional de Reformas com vista à consecução dos objetivos fixados para 2020.

A auditoria teve como objeto as 18 linhas de crédito com garantia mútua lançadas entre 2008 e 2016 – linhas PME Investe (7), linhas PME Crescimento (4) e linhas específicas (7) – sob gestão da PME Investimentos – Sociedade de Investimento, S.A., sociedade financeira do sector empresarial do Estado, através do FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação, fundo público responsável pelo pagamento dos apoios concedidos.

A auditoria visou a apreciação do processo de planeamento, controlo e avaliação do impacto da utilização das linhas de crédito com garantia mútua, bem como o apuramento dos recursos financeiros públicos alocados, abrangendo o período de 2008 a 2017. Deste modo, incidiu sobre:

1. O sistema de planeamento e controlo dos custos públicos associados às linhas de crédito.
2. O controlo da observância das condições de elegibilidade fixadas para as operações.
3. A avaliação do impacto do crédito concedido através destas linhas nas empresas e na economia.

### 1.2. Metodologia

A auditoria incluiu o exame documental, procedimentos analíticos e a realização de entrevistas com os responsáveis de entidades envolvidas no planeamento e gestão das linhas de crédito – a PME Investimentos e a Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI). Foram também recolhidos elementos junto do Ministro da Economia<sup>3</sup> e da SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. enquanto entidade gestora do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM).

Os trabalhos de auditoria envolveram: i) a análise dos protocolos, contratos de financiamento e respetivos aditamentos; ii) a revisão analítica de dados relativos aos pagamentos de bonificações, aos reforços do FCGM, às garantias e contragarantias, às estimativas dos custos e ao financiamento concedido; iii) a revisão dos procedimentos seguidos no desenho, lançamento e encerramento das linhas de crédito; e iv) o exame dos reportes de informação sobre a utilização das linhas de crédito e dos resultados apurados no âmbito do processo de auditorias.

<sup>1</sup> Empresas que empregam menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 M€ ou cujo balanço total anual não excede 43 M€; entende-se por empresa qualquer entidade que, independentemente da sua forma jurídica, exerce uma atividade económica (Decreto-Lei n.º 372/2007, de 06/11); inclui, por isso, empresários em nome individual.

<sup>2</sup> Quadro de referência para as políticas europeias e nacionais para a promoção do crescimento económico e a criação de emprego.

<sup>3</sup> Desde 15/10/2018, Ministro Adjunto e da Economia.

Foi adotado o método de auditoria centrado no exame dos sistemas de gestão e controlo, previsto no Manual de Auditoria de Resultados<sup>1</sup>.

### 1.3. Exercício do contraditório

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>2</sup>, o relato foi enviado ao Ministro Adjunto e da Economia, à PME Investimentos, ao IAPMEI e à SPGM.

Apresentou alegações a PME Investimentos, que, depois de analisadas, foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste Relatório. A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, a resposta é apresentada integralmente em anexo.

## 2. LINHAS DE CRÉDITO COM GARANTIA MÚTUA

Uma das principais medidas de intervenção pública, particularmente a partir de 2008, como resposta às dificuldades de acesso ao crédito bancário por parte das PME<sup>3</sup>, foi o lançamento de linhas de crédito com garantia mútua, que visam ultrapassar aquelas dificuldades, bem como reduzir os respetivos encargos financeiros. Os empréstimos são concedidos pelas instituições de crédito e beneficiam de condições especiais, nomeadamente da bonificação de taxas de juro e/ou das comissões de garantia, bem como da redução do risco das operações bancárias através do recurso aos mecanismos de garantia do Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM).

### 2.1. Sistema Nacional de Garantia Mútua

As operações de crédito realizadas ao abrigo das linhas de crédito em análise beneficiam de garantias prestadas através do SNGM, criado em 1998, para facilitar o acesso das PME<sup>4</sup> ao crédito em condições mais favoráveis. Este sistema, de iniciativa pública, mas tendo por base uma parceria público-privada, assenta na partilha do risco entre as instituições de crédito que concedem os empréstimos, as sociedades de garantia mútua (SGM) que prestam as garantias e o FCGM que cobre parte do risco das SGM. A intervenção do FINOVA no SNGM destina-se ao reforço financeiro do FCGM para acomodar o risco assumido pela emissão de garantias.

O modelo de intervenção do SNGM (Figura 1) assenta nos seguintes intervenientes:

- ◆ As SGM são sociedades financeiras constituídas por acionistas promotores (maioritariamente entidades públicas<sup>5</sup>) e acionistas beneficiários (empresas que adquirem obrigatoriamente ações enquanto beneficiárias de uma garantia financeira, tornando-se mutualistas); as garantias prestadas pelas SGM são obrigatória e automaticamente contragarantidas pelo FCGM; existem três SGM de âmbito regional

<sup>1</sup> Aprovado pelo Tribunal de Contas, em 29/09/2016.

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26/08, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29/08.

<sup>3</sup> De acordo com a publicação *Empresas em Portugal 2016* (Edição 2018), do Instituto Nacional de Estatística, o peso das PME no tecido empresarial português é relevante, correspondendo a 99,9% das empresas não financeiras, 80% do emprego e 61% do volume de negócios.

<sup>4</sup> Abrangendo, ainda, outras pessoas coletivas, designadamente associações e agrupamentos complementares de empresas, bem como estudantes e investigadores (cfr. Decreto-Lei n.º 211/98, de 16/07, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 19/2001, de 30/01, 309/2007, de 07/09, 157/2014, de 24/10 e 100/2015, de 02/06).

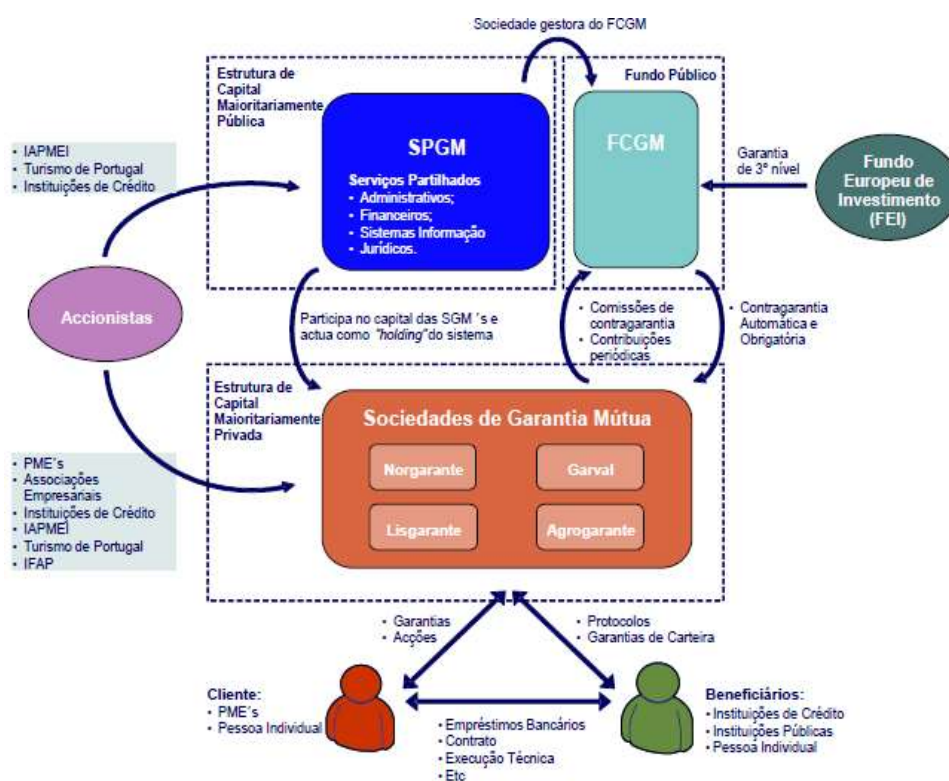
<sup>5</sup> A SPGM, o IAPMEI, o Turismo de Portugal e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas; os acionistas minoritários são instituições de crédito e associações, nomeadamente empresariais.



(Norgarante, Lisgarante e Garval) e uma SGM para os sectores da agricultura, agroindústria e florestas (Agrogarante);

- ◆ O FCGM é um fundo público que procede à contragarantia de uma parte significativa das obrigações assumidas pelas SGM, assegurando a solvência do sistema; trata-se de um fundo de perdas, cujo capital é reforçado para cada linha de crédito pelas entidades financiadoras com as dotações correspondentes às expetativas de perda<sup>1</sup>;
- ◆ O Fundo é gerido pela SPGM, sociedade financeira do sector empresarial do Estado, que coordena o SNGM e presta serviços de suporte centralizado às SGM.

Figura 1 – Modelo de intervenção do Sistema Nacional de Garantia Mútua



Fonte: SPGM.

As operações de crédito realizadas ao abrigo das linhas de crédito em exame beneficiam, regra geral, de uma cobertura de garantia mútua de 50% pelas SGM, contragarantidas em 80% pelo FCGM<sup>2</sup>. As garantias prestadas são *on first demand*, ou seja, asseguram à primeira solicitação das entidades credoras (as instituições de crédito) o pagamento dos compromissos assumidos pelas empresas beneficiárias. Nesta medida, estes contratos de empréstimos representam um menor *loss given default ratio*<sup>3</sup> para as instituições de crédito, em virtude do colateral associado ao contrato, por comparação a outros empréstimos.

<sup>1</sup> As dotações financeiras realizadas do FCGM, no total de 771 M€, são detidas maioritariamente pelo FINOVA (56,7%) e pelo IAPMEI (26,1%). Os restantes 17,2% encontram-se distribuídos por várias entidades públicas, incluindo o Turismo de Portugal (5,5%), a Instituição Financeira de Desenvolvimento (3,2%) e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (2,9%).

<sup>2</sup> Tomando por exemplo um empréstimo de 100, 50 é garantido pela SGM e destes 50, 40 são contragarantidos pelo FCGM; assim, o risco encontra-se repartido pelo banco (50%), pela SGM (10%) e pelo FCGM (40%).

<sup>3</sup> Perda em que o banco incorre em caso de incumprimento por parte do mutuário.



## 2.2. Linhas de crédito

### 2.2.1. Operacionalização

O planeamento, gestão e controlo das linhas de crédito é da responsabilidade do Governo, através do Ministro da Economia; o IAPMEI é o executor das medidas de apoio empresarial e principal financiador; e a PME Investimentos é responsável pela operacionalização, conjuntamente com as entidades do SNGM, a SPGM e as SGM.

No período de incidência da auditoria, de 2008 a 2016, foram criadas 18 linhas de crédito<sup>1</sup> (14 linhas encerradas e 4 ativas no final de 2017), das quais 7 foram criadas para fins específicos, absorvendo menos do que 1% do valor total contratado (Quadro 1).

Quadro 1 – Linhas de crédito – 2008/2016

<b>Linhas gerais</b> <b>Ano de lançamento</b>	<b>Linhas específicas</b> <b>Ano de lançamento</b>
PME Investe QREN I (2008) – E	QREN Investe (2010) – E
PME Investe QREN II (2008) – E	Comércio Investe (2014) – E
PME Investe III (2009) – E	Apoio à Revitalização Empresarial (2015) – A
PME Investe IV (2009) – E	Linha Internacionalização Angola (2015) – A
PME Investe V (2010) – E	<i>Mezzanine Financing</i> IFD (2015)* – E
PME Investe VI (2010) – E	Linha Revitalização Albufeira (2016) – A
PME Investe VI Aditamento (2010) – E	Linha de crédito – Incêndios (2016)* – A
PME Crescimento (2012) – E	
PME Crescimento 2013 (2013) – E	
PME Crescimento 2014 (2014) – E	
PME Crescimento 2015 (2015) – E	
<b>Volume total do financiamento contratado</b>	<b>Volume total do financiamento contratado</b>
<b>16 149 M€</b>	<b>58 M€</b>
<b>99,7%</b>	<b>0,3%</b>

\* Linhas sem operações contratadas.

E – Candidaturas encerradas; A – Candidaturas ativas.

Fonte: PME Investimentos.

As linhas gerais destinam-se a financiar investimentos novos em ativos fixos corpóreos e incorpóreos ou reforços do fundo de maneo ou dos capitais permanentes; as linhas PME Investe I e II foram contratualizadas e cofinanciadas no âmbito do QREN, constituindo um projeto comum.

As linhas específicas dirigem-se a empresas que reúnam condições especiais (linhas Apoio à Revitalização Empresarial e Internacionalização Angola<sup>2</sup>), ao financiamento de projetos aprovados nos sistemas de incentivos dos programas operacionais (QREN Investe e Comércio Investe), a situações de emergência económica e social (linhas Revitalização Albufeira e Incêndios 2016<sup>3</sup>) ou a determinado tipo de operações (*Mezzanine Financing* IFD<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Até outubro de 2018, foram lançadas mais duas linhas gerais, Capitalizar 2017 e 2018, e uma linha específica de apoio aos incêndios de 2017, aumentando para 21 o número total de linhas de crédito.

<sup>2</sup> Empresas abrangidas pelo Programa Revitalizar com processos de reestruturação financeira concluídos e viabilidade económica e empresas com exportações ou em processo de internacionalização para o mercado angolano, visando antecipar receitas resultantes de exportações efetuadas, respetivamente.

<sup>3</sup> Financiamentos com vista a reparar os danos decorrentes do temporal de 2015 e dos incêndios de 2016.

<sup>4</sup> Financiamento de processos de crescimento orgânico ou de aquisição de capital de outras empresas.

Não são admitidas operações de reestruturação financeira, consolidação de crédito vivo ou substituição de financiamentos e as empresas beneficiárias não podem estar em situação de dificuldade financeira<sup>1</sup>.

Parte significativa das linhas de crédito previa *plafonds* específicos destinados a micro e pequenas empresas, a empresas exportadoras, ao sector automóvel, ao sector do turismo, entre outros, fixando-se, nestes casos, condições diferenciadas, nomeadamente quanto a limites e prazos de financiamento, taxas de juro e percentagem garantida pelas SGM, para além de alguns requisitos específicos a observar pelas empresas beneficiárias.

No âmbito das candidaturas às linhas de crédito, as empresas são classificadas em escalões de risco<sup>2</sup>, com influência no *spread* global do banco e na comissão de garantia.

Todas as linhas de crédito criadas durante o período em análise (2008-2016) assentam numa estrutura tipo, incorporando ajustamentos. A sua operacionalização é fixada em protocolos e contratos de financiamento:

- ◆ Os protocolos, celebrados entre os bancos aderentes, a entidade financiadora (regra geral, o IAPMEI), a PME Investimentos (em representação do FINOVA) e as SGM, definem as condições das linhas de crédito, em termos do *plafond* disponível, operações elegíveis, cobertura da garantia e contragarantia mútua, bonificações, montantes por operação, prazo, taxa de juro, amortizações, circuitos de decisão sobre a concessão do empréstimo e emissão da garantia e reportes de informação.
- ◆ Os contratos de financiamento celebrados entre a entidade financiadora, a PME Investimentos e o FCGM fixam as condições de financiamento dos custos das linhas de crédito, nomeadamente o montante do reforço do capital do FINOVA, destinado ao pagamento das bonificações e ao reforço da dotação do FCGM, no montante correspondente às expectativas de perdas por acionamento de contragarantias.

Face aos níveis de execução das linhas de crédito, foram celebradas, em grande parte das linhas de crédito, adendas aos contratos, que visaram o ajustamento dos compromissos de reforços do FINOVA e do FCGM.

Com exceção das linhas Internacionalização Angola e *Mezzanine Financing*<sup>3</sup>, as linhas de crédito em análise envolvem a bonificação total das comissões de garantia; as linhas PME Investe (I a VI Aditamento<sup>4</sup>), Revitalização Albufeira e Incêndios 2016 contemplam também a bonificação da taxa de juro.

Acrescem aos custos públicos com as bonificações e os reforços do FCGM, os custos com as comissões de gestão do FINOVA e do FCGM, a pagar à PME Investimentos e à SPGM, respetivamente, em função da subscrição de capital nos respetivos fundos sob gestão.

O pagamento das bonificações e o reforço das dotações de capital do FCGM efetuam-se através do FINOVA. Este fundo foi criado em 2008<sup>5</sup> no âmbito dos sistemas de incentivos do QREN como um instrumento de engenharia financeira<sup>6</sup> que visa apoiar o financiamento das PME, nomeadamente através da intervenção em instrumentos de capital de risco, do reforço do sistema de garantia mútua e da contratualização de linhas de crédito para PME. A gestão do FINOVA encontra-se atribuída à PME Investimentos, que também gere a maioria dos instrumentos de dívida financiados pelo Fundo.

---

<sup>1</sup> Na aceção das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade.

<sup>2</sup> Aferido pelo rácio Net. Debt / EBITDA e pela autonomia financeira.

<sup>3</sup> As quais apenas contemplam o benefício correspondente à utilização da garantia mútua.

<sup>4</sup> Nas linhas PME Investe VI e VI Aditamento, a bonificação da taxa de juro é restrita às sublinhas destinadas à micro e pequenas empresas.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 175/2008, de 26/08.

<sup>6</sup> No âmbito do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI).

A principal entidade promotora do FINOVA é o IAPMEI, existindo também participações do Turismo de Portugal, do IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional e da AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal<sup>1</sup>, que financiam o Fundo através da subscrição e realização de unidades de participação; a 31/12/2017, o capital subscrito do FINOVA ascendia a 947 M€, dos quais 79% se encontravam afetos às linhas de crédito e os restantes 21% ao capital de risco.

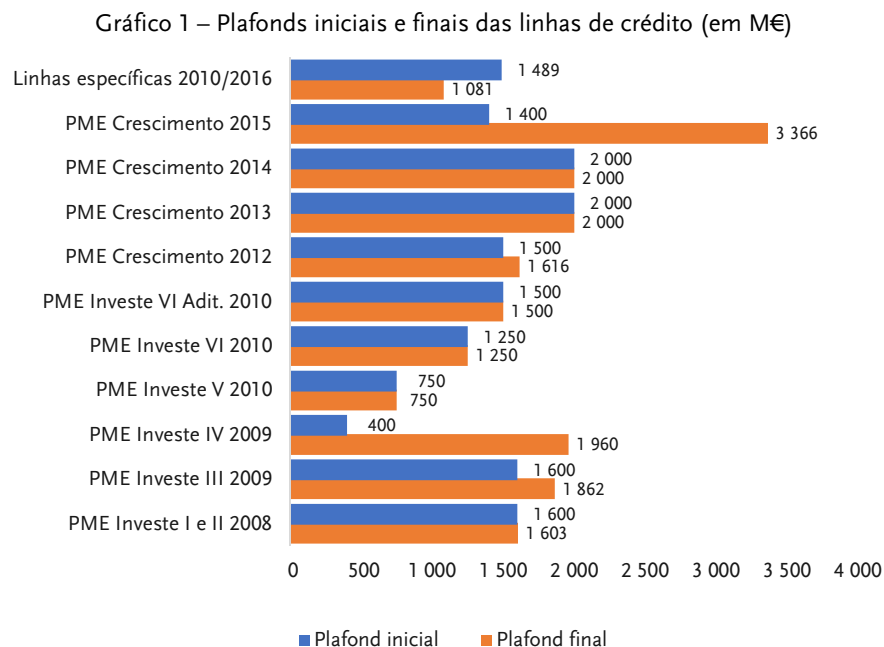
A subscrição e realização das unidades de participação do FINOVA destinadas às linhas de crédito são financiadas maioritariamente por fundos nacionais, enquanto as direcionadas ao capital de risco beneficiam, sobretudo, de recursos comunitários.

Desde a sua criação, o FINOVA não tem integrado o universo das entidades incluídas no Orçamento do Estado, pese embora se tratar de um fundo autónomo abrangido pelo âmbito de aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>2</sup>.

As demonstrações financeiras do FINOVA são apresentadas individualmente face às elaboradas pela entidade gestora, certificadas pelo revisor oficial de contas e sujeitas à respetiva prestação ao Tribunal de Contas<sup>3</sup>.

### 2.2.2. Crédito disponibilizado

No final de 2017, tinha sido disponibilizado às empresas um total de financiamento de 18 988 M€ (*plafonds* finais), destacando-se o contributo da linha PME Crescimento 2015 com 18% (3 366 M€), conforme se observa no gráfico seguinte.



Fonte: PME Investimentos.

<sup>1</sup> Com 91,3%, 5,8%, 2,2% e 0,7% do capital, respetivamente.

<sup>2</sup> Artigos 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 e da Lei n.º 151/2015, de 11/09. Neste sentido, cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017.

<sup>3</sup> Os relatórios e contas, remetidos ao abrigo da Lei n.º 98/97, de 26/08, foram objeto de validação interna (2008 a 2010 e 2012 a 2017) e de homologação (2011).

Os *plafonds* inicialmente fixados para cinco linhas de crédito foram alterados, no total de mais 3 499 M€ (22,6%), destacando-se as linhas PME Investe IV (mais 1 560 M€, 389,9%) e Crescimento 2015 (mais 1 966 M€, 140,4%). Em sentido inverso, os *plafonds* iniciais das linhas específicas reduziram-se, no seu conjunto, 408 M€ (27,4%).

Entre 2008 e 2017, foram enquadradas<sup>1</sup> operações pela PME Investimentos no valor total de 16 214 M€, dos quais 98,8%, 16 021 M€, corresponderam a financiamentos efetivos (desembolsos); a garantia mútua abrangeu 98,7% (15 812 M€)<sup>2</sup> das operações contratadas (16 207 M€), conforme o quadro seguinte.

Quadro 2 – Execução das linhas de crédito – 31/12/2017

Linha de Crédito	Plafond final	Operações			% execução (op desem / plafond final)	Op contratadas com garantia mútua	
		enquadradas	contratadas	desembolsadas			
2008 - 2012	PME Investe I e II <sup>(a)</sup>	1 603	1 534	1 534	1 482	92,5	1 534
	PME Investe III	1 862	1 768	1 768	1 762	94,6	1 735
	PME Investe IV	1 960	1 854	1 854	1 846	94,2	1 724
	PME Investe V	750	729	729	723	96,4	693
	PME Investe VI <sup>(b)</sup>	1 250	1 507	1 507	1 501	120,1	1 449
	PME Investe VI Adit.	1 500	796	796	793	52,9	764
2012 -2015	PME Crescimento	1 616	1 614	1 613	1 606	99,4	1 578
	PME Cresc. 2013	2 000	1 729	1 728	1 712	85,6	1 693
	PME Cresc. 2014	2 000	1 367	1 367	1 359	67,9	1 356
	PME Cresc. 2015	3 366	3 258	3 252	3 182	94,5	3 230
	Linhas específicas	1 081	58	58	57	5,3	58
<b>Total</b>	<b>18 988</b>	<b>16 214</b>	<b>16 207</b>	<b>16 021</b>	<b>84,4</b>	<b>15 812</b>	

(a) Contratualizadas em conjunto no âmbito do QREN, fazendo parte de um projeto comum.

(b) Apresenta um valor de execução superior ao plafond final por este não ter sido ajustado na adenda II ao contrato de financiamento, embora previsse o reforço do financiamento da linha resultante do aumento da procura.

Fonte: PME Investimentos.

As linhas de crédito tiveram uma utilização de 84,4% dos *plafonds* disponibilizados; a procura incidiu sobre as linhas gerais (Investe e Crescimento) que apresentaram um nível de execução elevado, 89,1%, enquanto as linhas específicas registaram um nível de execução de apenas 5,3%. Note-se que duas das linhas específicas não tiveram qualquer execução – a linha *Mezzanine Financing* 2015 não teve candidaturas enquadradas e a linha Incêndios 2016, embora com uma candidatura enquadrada, não chegou a ter valor contratado.

A fraca execução das linhas específicas evidencia constrangimentos, quer do lado da procura, quer do lado da oferta, que carecem de ser devidamente identificados e analisados para assegurar que os produtos desta natureza se adequam às necessidades específicas para que foram criados. Esta análise deve permitir verificar, entre outros aspetos, se a oferta de crédito foi dirigida às necessidades, e se os montantes e prazos dos produtos se encontravam ajustados à realidade. Para além disso, há que identificar se foi assegurada a adequada divulgação/promoção destes produtos, uma vez que a reduzida dimensão do mercado potencial poderá, em certa medida, ser um fator dissuasor da realização de investimento por parte dos bancos na operacionalização de alguns instrumentos.

<sup>1</sup> Verificação das condições de elegibilidade dos pedidos de financiamento face às condições fixadas nos protocolos.

<sup>2</sup> A diferença face ao valor contratado prende-se, sobretudo, com o facto de existirem operações contratadas sem garantia mútua.

No que se refere às operações desembolsadas, coube às linhas Investe, as mais antigas, 50,6% dos desembolsos; destacam-se também a PME Crescimento 2015 e a Investe VI (e aditamento), respetivamente, com 19,9% e 14,3% dos desembolsos. No seu conjunto, foram realizadas 179 067 operações de financiamento.

O investimento total subjacente às operações contratadas destinou-se maioritariamente a fundo de maneiio (14 274 M€, 86,6%), seguindo-se a aplicação em ativo fixo (2 144 M€, 13,0%), conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Finalidade do investimento subjacente às operações contratadas – 31/12/2017

	(M€)	
Finalidade (a)	Valor (b)	Peso (%)
Fundo de Maneio	14 274	86,6
Ativo Fixo	2 144	13,0
Serviço da Dívida	69	0,4
Financiamento Intercalar	1	0,0
<b>Total</b>	<b>16 489</b>	<b>100,0</b>

(a) Informação não disponível para as linhas específicas *QREN Investe* e *Revitalização Empresarial*.

(b) Esta coluna respeita ao valor total do investimento e não ao valor do investimento financiado através da linha de crédito; assim, é superior ao valor total das operações contratadas (16 207 M€ - Quadro 2).

Fonte: PME Investimentos.

O peso maioritário do investimento em fundo de maneiio foi transversal às linhas de crédito, com exceção das linhas PME Investe I e II, conforme se observa no quadro seguinte.

Quadro 4 – Peso do investimento em fundo de maneiio por linha de crédito – 31/12/2017

	(M€)		
Linhas de crédito	Valor	Fundo de maneiio	Peso (%)
PME Investe I e II	1 760	673	38,3
PME Investe III	1 784	1 563	87,6
PME Investe IV	1 871	1 771	94,7
PME Investe V	735	710	96,6
PME Investe VI	1 522	1 430	94,0
PME Investe VI Adit	798	745	93,4
PME Crescimento	1 617	1 537	95,1
PME Crescimento 2013	1 740	1 653	95,0
PME Crescimento 2014	1 376	1 205	87,6
PME Crescimento 2015	3 280	2 983	91,0
Linhas específicas (a)	7	3	43,4
<b>Total</b>	<b>16 489</b>	<b>14 274</b>	<b>86,6</b>

(a) Informação não disponível para as linhas *QREN Investe* e *Revitalização Empresarial*.

Fonte: PME Investimentos.

No conjunto das 18 linhas de crédito, o número total de empresas beneficiárias atingiu 84 865, que representa 7,1% do número total de PME em Portugal<sup>1</sup>, tendo recorrido em média, duas vezes a esta forma de financiamento; por linha, a PME Crescimento 2015 abrangeu o maior número de empresas (28 958), seguida da Investe IV (24 598), conforme discriminado no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Fonte: Instituto Nacional de Estatística, *Empresas em Portugal 2016* (Edição 2018).

Quadro 5 – Número de empresas, volume de emprego e valor médio contratado, por linha de crédito – 31/12/2017

	Linha de crédito	N.º empresas	Volume de emprego	Valor médio contratado (m€)
Linhas gerais	PME Investe I	1 144	63 129	630
	PME Investe II	3 273	96 396	235
	PME Investe III	23 130	311 399	76
	PME Investe IV	24 598	321 373	74
	PME Investe V	8 393	114 314	85
	PME Investe VI	17 293	252 234	83
	PME Investe VI Adit.	7 689	162 620	100
	PME Crescimento	15 896	281 377	93
	PME Crescimento 2013	19 816	267 585	80
	PME Crescimento 2014	18 108	211 753	70
	PME Crescimento 2015	28 958	386 380	98
	Linhas específicas	Comércio Investe	142	647
Internacionalização de Angola		10	145	210
Revitalização Empresarial		5	534	296
Revitalização de Albufeira		2	46	30
QREN Investe		53	4 198	777

Nota: O quadro apresenta o número de empresas por linha de crédito, sendo que uma empresa pode ter sido beneficiária de mais de uma linha de crédito; o volume de emprego corresponde ao número de trabalhadores da empresa à data da candidatura. Nas linhas específicas, não se incluem a *Incêndios 2016* e *Mezzanine Financing* para as quais não houve valor contratado.

Fonte: PME Investimentos.

No conjunto das linhas, o valor médio contratado ascendeu a 90 m€; em termos individuais, as linhas QREN Investe e PME Investe I destacaram-se por terem os valores médios contratados mais altos, 777 m€ e 630 m€, respetivamente.

A evolução do crédito vivo resultante das operações efetuadas ao abrigo das linhas de crédito face ao valor total de empréstimos concedidos pelo sector financeiro a sociedade não financeiras (SNF – micro, pequenas e médias empresas), a 31/12 dos anos em referência<sup>1</sup>, encontra-se explicitada no quadro seguinte.

Quadro 6 – Crédito concedido às SNF – 2010/2017

Empréstimos	(M€)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Total	90 558	86 722	79 467	73 176	70 413	66 577	61 590	58 724	-35,2
Linhas de crédito	4 638	4 565	4 008	4 105	4 031	4 097	4 244	4 343	-6,4
<b>Peso (%)</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>7,4</b>	

Fonte: PME Investimentos (crédito vivo a 31/12); Banco de Portugal, dados estatísticos extraídos a 08/10/2018 (saldos em fim de período).

Verifica-se que ao longo do período analisado, o crédito concedido através de linhas de crédito ganhou peso no total do crédito concedido a SNF, tendo passado de 5,1% para 7,4%, em particular atendendo à diminuição do valor dos empréstimos concedidos pelo sector financeiro às SNF (-35,2%).

<sup>1</sup> Não se encontram disponíveis dados relativos às linhas de crédito anteriores a 31/12/2010.

Por outro lado, conforme se observa no quadro seguinte, as taxas de incumprimento contratual nos instrumentos de dívida apoiados pelo FINOVA são inferiores aos rácios de crédito vencido nos empréstimos a SNF divulgados pelo Banco de Portugal (dados do final do período).

Quadro 7 – Taxa de incumprimento contratual – 2012/2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Capital em dívida	533	742	902	1 014	1 107	1 171
Taxa de incumprimento (%)	5,9	6,9	7,4	7,3	7,1	6,8
N.º de operações	8 934	11 914	14 096	15 806	17 296	18 651
<b>Rácio de crédito vencido – empréstimos a SNF (%)</b>	<b>10,5</b>	<b>13,5</b>	<b>15,1</b>	<b>15,5</b>	<b>15,2</b>	<b>13,5</b>

Fonte: PME Investimentos, Planos e Orçamentos do FINOVA relativos aos anos de 2015 a 2018; Banco de Portugal, dados estatísticos extraídos a 08/10/2018. Dados a 31/12.

No final de 2017, a taxa de incumprimento nas linhas de crédito era de 6,8%, respeitantes a 18 651 operações e 1 171 M€, apresentando uma redução face ao triénio anterior, em linha com os dados apurados pelo Banco de Portugal.

Relativamente à caracterização das empresas e tendo em conta o valor total contratado, verifica-se que: i) por dimensão, as PME beneficiaram de 83% (13 382 M€); ii) por classe de risco<sup>1</sup>, as empresas com a classificação de PME Líder<sup>2</sup> e as empresas abrangidas nas sublinhas destinadas às micro e pequenas empresas (MPE) representam, no seu conjunto, 61% (9 958 M€); e iii) por sector de atividade, a indústria e o comércio totalizam 67% (10 831 M€).

Gráfico 2 – Valor contratado por dimensão da empresa (em M€)

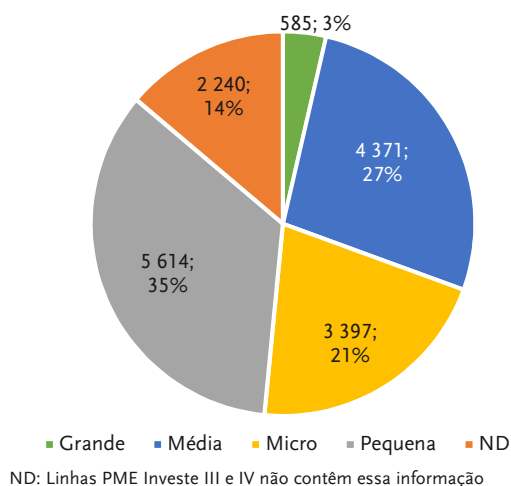
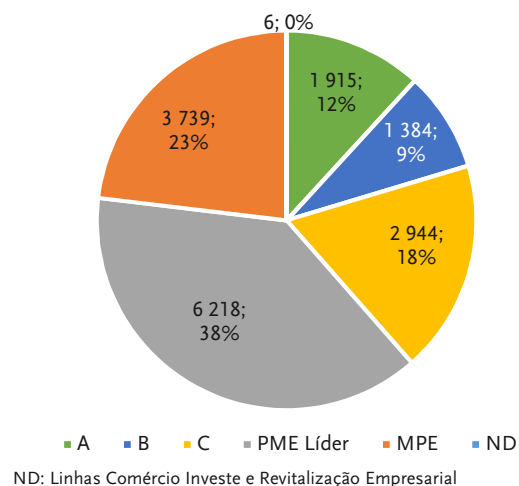


Gráfico 3 – Valor contratado por classe de risco da empresa (em M€)

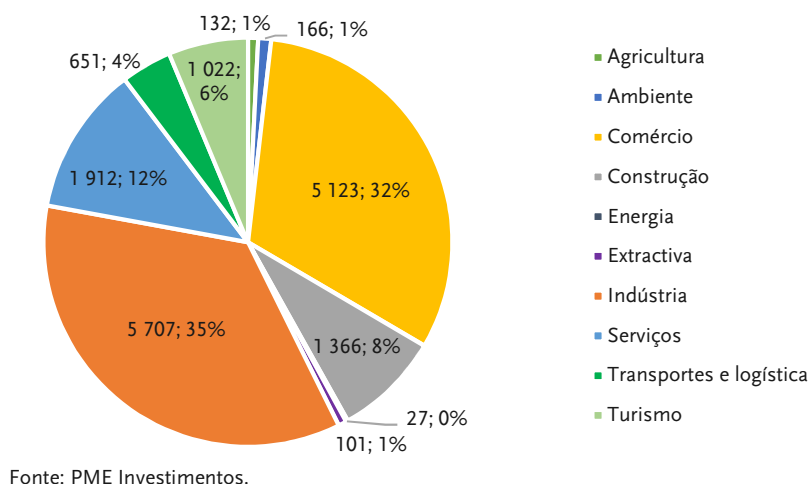


<sup>1</sup> Os protocolos definem as taxas máximas da comissão de garantia e do *spread* global do banco aplicáveis para cada classe de risco, que varia entre o escalão A e o escalão C, definindo-se escalões específicos em função do estatuto/tipo de empresa - PME Líder e micro e pequena empresa; regra geral, no “escalão PME Líder” as taxas são mais baixas face às restantes e no “escalão micro e pequenas empresas” são superiores, dado o risco implícito a cada tipologia de empresa.

<sup>2</sup> O estatuto PME Líder é atribuído pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal, em parceria com 10 bancos e com as SGM, mediante candidatura; distingue o mérito das PME nacionais com desempenhos superiores, tendo por base as notações de rating e indicadores económico-financeiros.



Gráfico 4 – Valor contratado por sector de atividade da empresa (em M€)



## 2.2.3. Custos públicos e responsabilidades contingentes

### 2.2.3.1. Dotações de capital do FINOVA

O financiamento dos apoios concedidos efetua-se através de dotações de capital a favor do FINOVA, por linha de crédito, prevendo os contratos de financiamento o valor das subscrições e a calendarização das realizações. Nesta medida, o capital do FINOVA é aumentado em função da estimativa dos custos associados às linhas de crédito, destinando-se essas dotações financeiras a suportar os seguintes pagamentos:

- ◆ bonificações da comissão de garantia às SGM e do imposto do selo;
- ◆ bonificações da taxa de juro aos bancos e do imposto do selo;
- ◆ reforço do FCGM;
- ◆ comissões de gestão devidas pelo FINOVA à PME Investimentos e pelo FCGM à SPGM;
- ◆ comissões pela emissão de garantias de 3.º grau.

No decurso do período de execução das linhas de crédito são efetuadas alterações às dotações do FINOVA visando refletir no capital realizado (no total de 934 M€) o consumo de capital pelo pagamento das despesas com bonificações e o seu ajustamento face à execução das linhas (incorporações e reduções de capital, no valor total de -309 M€) e a sua reafecção a outros instrumentos de dívida ou de garantia (reafecções de capital, no valor de 11 M€). Deste modo, o capital disponível, no final de 2017, ascendia a 636 M€.

Quadro 8 – Dotações de capital do FINOVA – 31/12/2017

(M€)

Linhas de crédito	Subscrições entidades financiadoras				Realizações (1)	Incorporações reduções (2)	Reafecções (3)
	IAPMEI	IEFP	TP	Total			
PME Investe I e II	186		15	201	192	-116	-1
PME Investe III	166	30	58	254	241	-70	-60
PME Investe IV	232			232	223	-93	-53
PME Investe V	108			108	67	-12	-21
PME Investe VI	125			125	68	-15	-6
PME Investe VI Adit.	71			71	38		-8
PME Crescimento	58			58	57		9
PME Crescimento 2013	48			48	21		35
PME Crescimento 2014	25			25	7	-4	37
PME Crescimento 2015	37			37	14		76
<b>Linhas gerais</b>	<b>1 055</b>	<b>30</b>	<b>73</b>	<b>1 159</b>	<b>929</b>	<b>-309</b>	<b>8</b>
<b>Linhas específicas</b>	<b>8</b>			<b>8</b>	<b>5</b>		<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>1 063</b>	<b>30</b>	<b>73</b>	<b>1 166</b>	<b>934</b>	<b>-309</b>	<b>11</b>
<b>Capital a 31/12/2017 (1+2+3): 636 M€</b>							

Nota: Em 31/12/2017, os compromissos de realização de capital eram de 78M€, sendo 24M€ relativos a 2016 e a 2017, encontrando-se em dívida, sobretudo pelo IAPMEI.

Fonte: PME Investimentos.

O IAPMEI é o principal financiador, representando 91,1% do capital subscrito no FINOVA, sendo as fontes de financiamento essencialmente nacionais (receitas próprias do IAPMEI, orçamentos do Estado e, residualmente, fundos comunitários, estes apenas alocados às linhas PME Investe I e II); o Turismo de Portugal e o IEFP contribuíram com 6,3% e 2,6% do capital, respetivamente.

Na maioria das linhas examinadas foi contratualizada a bonificação total da comissão de garantia (exceto nas linhas Internacionalização Angola e *Mezzanine Financing*, em que o apoio público apenas se concretizou através da utilização da garantia mútua, cingindo-se ao reforço do FCGM). A bonificação parcial da taxa de juro foi contratualizada nas linhas PME Investe I a V, nas sublinhas destinadas às micro e pequenas empresas das linhas PME Investe VI e VI Aditamento, na linha Revitalização de Albufeira e na linha Incêndios 2016. O Quadro 9 evidencia o montante das bonificações pagas por cada uma das linhas, bem como a incorporação desse custo na redução de capital do FINOVA.

Quadro 9 – Bonificações e consumo do capital do FINOVA – 31/12/2017

(M€)

Linhas de crédito	Bonificações			Consumo do capital	
	Taxa de juro	Comissão de garantia	Estimativa de bonificações a pagar	Incorporação de bonificações	Utilizações de capital
PME Investe I e II	39	16	0	-54	1
PME Investe III	55	34	0	-70	20
PME Investe IV	55	33	0	-84	4
PME Investe V	11	14	0	-12	12
PME Investe VI	11	24	0	-15	19
PME Investe VI Adit.	4	12	0	0	16
PME Crescimento	0	28	0	0	28
PME Crescimento 2013	0	31	2	0	31
PME Crescimento 2014	0	21	4	0	21
PME Crescimento 2015	0	39	39	0	39
<b>Linhas gerais</b>	<b>175</b>	<b>253</b>	<b>46</b>	<b>-235</b>	<b>192</b>
<b>Linhas específicas</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>175</b>	<b>253</b>	<b>46</b>	<b>-235</b>	<b>193</b>
<b>Bonificações pagas: 428 M€</b>					

Fonte: PME Investimentos

No final de 2017 tinham sido pagos, em termos acumulados, 428 M€ em bonificações<sup>1</sup>, a maior parte em comissões de garantia (59,1%, 253 M€). As linhas de crédito PME Investe representam 72,0% dos pagamentos (308 M€) devido, principalmente, ao facto de parte dessas linhas se encontrarem encerradas ou os contratos de empréstimos próximos da maturidade, mas também porque contemplam os dois tipos de bonificação, o que não sucede com as linhas Crescimento, que beneficiam de menos apoios.

As bonificações pagas correspondem a um consumo do capital do FINOVA e são registadas em conta específica de capital sob a rubrica de utilizações de capital<sup>2</sup>.

### 2.2.3.2. Dotações de capital do FCGM

Desde 2011, devido a restrições orçamentais, as dotações financeiras do FCGM têm vindo a ser parcialmente substituídas (em cerca de 75%) por garantias prestadas pelo Estado às contragarantias emitidas pelo FCGM, designadas garantias de 3.º grau<sup>3</sup>; o seu acionamento depende da ocorrência de sinistros por parte do FCGM.

Assim, os meios financeiros do FCGM passaram a ser subdivididos em duas rubricas: as tradicionais dotações financeiras de capital e as garantias de 3.º grau<sup>4</sup>.

Quadro 10 – Dotações do FCGM e garantias do Estado de 3.º grau – 31/12/2017

(M€)

Linhas de crédito	Realizações por entidade dotadora (1)					Reafecções e devoluções (2)	Dotações (1)+(2)	Garantias de 3.º grau
	QREN	IAPMEI	IEFP	TP	Total			
PME Investe I e II	80				80	-7	73	
PME Investe III		78	15	25	118	-36	82	
PME Investe IV		89			89	-9	69	
PME Investe V		19			19		19	33
PME Investe VI		25			25		25	62
PME Investe VI Adit.		13			13		13	65
PME Crescimento		18			18	17	35	55
PME Crescimento 2013		26			26	-1	25	83
PME Crescimento 2014		22			22	-2	19	81
PME Crescimento 2015		11			11	41	52	174
<b>Linhas gerais</b>	<b>80</b>	<b>303</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>420</b>	<b>-8</b>	<b>413</b>	<b>553</b>
<b>Linhas específicas (a)</b>		<b>3</b>			<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>23</b>
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>306</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>423</b>	<b>-6</b>	<b>418</b>	<b>576</b>
<b>Dotações financeiras + garantias de 3.º grau: 994 M€</b>								

(a) Encontram-se por realizar 3 M€ de dotação financeira referente a 3 linhas.

Fonte: PME Investimentos e SPGM.

As dotações financeiras do FCGM respeitantes às linhas de crédito em análise representavam 54,2% das dotações financeiras totais do FCGM (771 M€). Estas dotações alcançavam 418 M€, cabendo às linhas PME Investe 281 M€

<sup>1</sup> Incluindo cerca de 15 M€ referentes a imposto do selo, 4% sobre os juros e 3% sobre as comissões de garantia.

<sup>2</sup> No final de 2017, dos pagamentos efetuados (428 M€), 235 M€ foram registados como reduções de capital e 193 M€ como utilizações de capital.

<sup>3</sup> A autorização e a fixação dos respetivos limites para a concessão das garantias a favor do FCGM encontram-se estabelecidas nos orçamentos do Estado.

<sup>4</sup> Existem outras linhas de garantia no FCGM que beneficiam de garantias de 3.º grau prestadas pelo Fundo Europeu de Investimento.

(67,2%); o IAPMEI era o principal dotador com 306 M€ (73,2%), seguido dos Programas Operacionais do QREN (80 M€, 19,1%). Até ao final de 2017, as garantias de 3.º grau totalizaram 576 M€, dos quais 140 M€ foram recebidos pelo Fundo, a título de contragarantias executadas. Estas garantias eram de 88,9% do valor total das garantias de 3.º grau no final de 2017 (648 M€<sup>1</sup>).

No seu conjunto, as dotações financeiras e as garantias de 3.º grau (994 M€) representavam 70% dos meios financeiros do FCGM (1 423 M€) em 31/12/2017.

### 2.2.3.3. Comissões de gestão e comissões de garantia

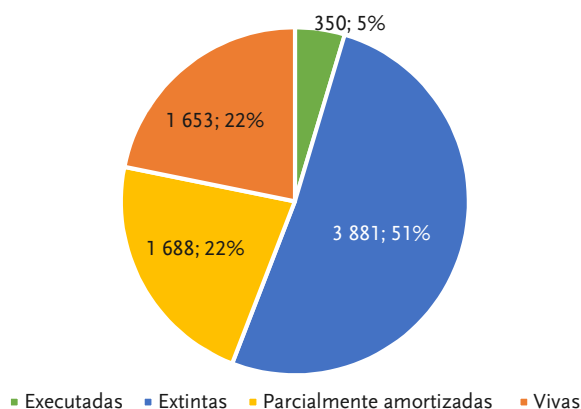
Para além dos custos referidos nos pontos anteriores, são ainda devidas comissões de gestão associadas ao lançamento das linhas de crédito a imputar ao FINOVA e ao FCGM pelas respetivas entidades gestoras, a PME Investimentos e a SPGM, bem como as comissões de garantia associadas às garantias de 3.º grau, devidas pelo FCGM ao Estado. Os contratos de financiamento fixam o limite máximo da comissão de gestão a pagar pelo FINOVA em 0,5% do capital realizado em cada linha de crédito, adicionado de 0,25% do capital despendido com bonificações e dotações do FCGM<sup>2</sup>; no que respeita ao FCGM, as comissões de gestão não podem exceder 1,5% do capital realizado neste Fundo<sup>3</sup>.

A 31/12/2017, as comissões pagas ascenderam a 117 M€, dos quais 44 M€ respeitam ao FINOVA e 74 M€ ao FCGM. As comissões de garantia de 3.º grau pagas ao Estado, de 0,2% ao ano, foram de 1,5 M€, sendo que os custos relativos aos anos de 2016 e de 2017 apenas foram faturados e pagos em 2018 (1,6 M€).

### 2.2.3.4. Contragarantias prestadas pelo FCGM

Até ao final de 2017, o FCGM emitiu contragarantias no valor total de 7 572 M€, dos quais 3 881 M€<sup>4</sup> foram extintos por amortização; as contragarantias parcialmente amortizadas totalizaram 1 688 M€; as execuções ascenderam a 350 M€, tendo sido recuperados 36 M€ (10,3%).

Gráfico 5 – Contragarantias emitidas por estado de situação em 31/12/2017 (em M€)



Fonte: PME Investimentos.

<sup>1</sup> Não inclui as garantias de 3.º grau estipuladas no OE 2017 (186 M€) que se encontravam em concessão no final desse ano.

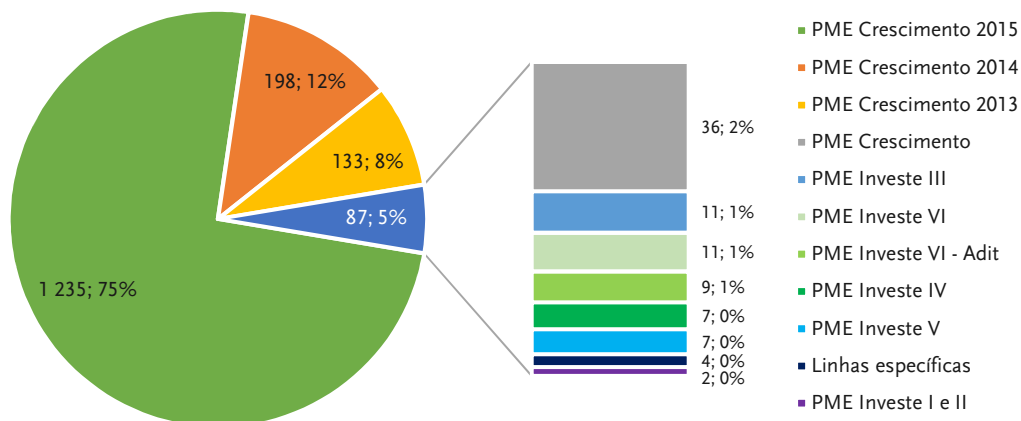
<sup>2</sup> Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 175/2008, de 26/08 (cria o FINOVA) e Despacho n.º 17894/2009, de 04/08.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 229/98, de 22/07 (cria o FCGM) e artigo 18.º da Portaria n.º 1354-A/99, de 31/12.

<sup>4</sup> As garantias emitidas pelas SGM totalizaram 9 324 M€ e as extintas 4 704 M€.

No final de 2017, as contragarantias vivas atingiam 1 653 M€ (64,4% do total de contragarantias vivas do FCGM, 2 568 M€), correspondendo a um risco vivo de 2 092 M€ de garantias (60,1% do total das garantias vivas, 3 483 M€). A linha PME Crescimento 2015 representa 75% (1 235 M€) do valor total das contragarantias vivas, atendendo a tratar-se da linha mais recente, do conjunto das linhas em análise, e ao valor de financiamento associado (cfr. Quadro 2).

Gráfico 6 – Contragarantias vivas por linhas de crédito em 31/12/2017 (em M€)



Fonte: PME Investimentos.

### 3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E DE CONTROLO

A análise ao sistema de informação e de controlo da gestão destas linhas de crédito abordou três vertentes: i) a estimativa dos custos e das responsabilidades contingentes; ii) os procedimentos de validação e pagamento de bonificações; e iii) os procedimentos formais relativos à intervenção do FINOVA.

#### 3.1. Estimativa dos custos e responsabilidades contingentes

Compete ao Ministério da Economia a iniciativa para a criação dos instrumentos, nomeadamente ao nível da definição do *plafond* e dos recursos financeiros disponíveis para alocar às linhas de crédito, através do IAPMEI, da PME Investimentos e da SPGM.

O processo de estimativa dos custos associados à operacionalização das linhas tem sido conduzido de forma informal através de reuniões de trabalho e contactos por email entre as entidades envolvidas, pelo que não foi obtida documentação estruturada que permitisse validar as fases de apuramento dos custos, ponderação das variáveis utilizadas, histórico das linhas e revisão dos valores estimados. Em termos formais, apenas se encontram fixados dados finais como a tipologia da bonificação, as taxas de garantia e de contragarantia, os montantes e prazos de realização dos reforços do capital do FINOVA e do FCGM (porque são os que constam dos contratos de financiamento e das respetivas adendas).

A estimativa dos encargos financeiros decorrentes do pagamento de bonificações e do reforço das dotações do FCGM é elaborada pela PME Investimentos tendo em conta diversas variáveis, quer as fixadas nos protocolos (*plafond*, taxas de bonificação, taxas de garantia) quer as dependentes do comportamento do mercado,

nomeadamente o perfil de risco das empresas beneficiárias e o prazo médio dos empréstimos concedidos<sup>1</sup>. Na fase da estimativa inicial de custos, que ocorre em paralelo com a montagem da linha de crédito, os valores assumidos para as duas últimas variáveis têm como referência o comportamento da procura para uma oferta similar da linha de crédito mais recente que se encontre ativa no mercado.

Quadro 11 – Variáveis utilizadas nas estimativas

Estimativa de bonificações a pagar	Estimativa do reforço do FCGM
<i>Plafond</i>	<i>Plafond</i>
Taxa de garantia	Taxa de garantia
Taxas de bonificação (comissão de garantia e juros)	Taxa de contragarantia
Prazo máximo dos financiamentos	Alavancagem ( <i>rácio de gearing</i> )
Prazo máximo de carência	
Perfil de risco das empresas	

Fonte: PME Investimentos.

Os contratos de financiamento e respetivas adendas fixam os montantes e prazos de realização dos reforços do capital do FINOVA e do FCGM, que traduzem as necessidades de financiamento dos custos no período de atividade das linhas de crédito; as dotações do FCGM são efetuadas em tranches, ficando a sua libertação condicionada à validação de que as contragarantias emitidas correspondam pelo menos a 80% da última tranche realizada; no caso das bonificações, são calculados os pagamentos previstos para o semestre seguinte, tendo por base o serviço de dívida subjacente.

O reforço das dotações do FCGM é aferido pelo rácio de *gearing* (alavancagem definida nos contratos de financiamento) e corresponde às perdas esperadas pelo acionamento da contragarantia, sendo que, na maioria das linhas de crédito, a sinistralidade implícita situa-se em 12,5%<sup>2</sup>, originando um rácio de 1/8<sup>3</sup> (ver Caixa 1). Por sua vez, a substituição, desde 2011, das dotações financeiras do FCGM por garantias de 3.º grau abrange, em regra, 75% das necessidades de reforço do Fundo. Esta repartição tem presente as despesas elegíveis para cada uma das fontes de financiamento (garantias e dotações financeiras) – as garantias de 3.º grau apenas podem ser acionadas a partir de um certo nível de perdas, pelo que as perdas iniciais são financiadas pelas dotações financeiras, assim como as comissões de gestão e de garantia de 3.º grau que o FCGM paga à SPGM e ao Estado, respetivamente.

A revisão dos custos com bonificações e reforços do FCGM inicialmente estimados ocorre: i) durante a vigência da linha de crédito, através do ajustamento dos parâmetros adotados na fase de estimativa inicial face à procura registada; ii) após o encerramento de candidaturas à linha de crédito<sup>4</sup> quando esta apresenta um *overbooking* ou quando a informação residente no sistema de informação que assegura a gestão das linhas de crédito reflete uma taxa de contratação próxima da real, permitindo o apuramento de custos e calendarização ajustados à procura efetiva da linha; e iii) a solicitação da entidade financiadora, nomeadamente para a identificação de eventuais

<sup>1</sup> Os custos com as bonificações dependem do tipo de empresas (micro e pequenas empresas, empresas com estatuto Líder) e das classes de risco, sendo superiores para classes de risco mais elevadas.

<sup>2</sup> Tendo por referência o padrão das regras comunitárias referentes aos auxílios de minimis, à semelhança da prática adotada por outros países da UE no âmbito dos seus sistemas de garantia mútua. Em algumas linhas, a alavancagem é inferior (1/6 ou 1/3) em função do risco associado.

<sup>3</sup> Simulando um financiamento de 10.000€, uma garantia de 50% (10.000x50% =5.000€) e uma contragarantia de 80% (5.000x80%=4.000€) e um rácio de 1/8 (4.000€/8), o reforço correspondente do FCGM será de 500€ (12,5%).

<sup>4</sup> A PME Investimentos apenas dispõe de informação sobre as operações realizadas cerca de 6 meses após o encerramento das candidaturas, atento os prazos fixados para a contratação dos financiamentos e o reporte da informação sobre operações não concretizadas.

excedentes passíveis de serem reafectados a outras linhas de crédito. A revisão dos custos é refletida em adendas aos contratos de financiamento.

Com exceção das linhas PME Investe I e II, em que o encerramento dos projetos obedeceu a orientações dos Programas Operacionais do QREN<sup>1</sup>, não existe um procedimento formal de encerramento das linhas de crédito no final da maturidade das operações. No entanto, a PME Investimentos desenvolve procedimentos que visam o apuramento dos valores definitivos de bonificações, nomeadamente, a avaliação final das divergências de informação, a reconciliação junto dos bancos e das SGM e a posterior identificação das operações integralmente liquidadas e sem divergências a regularizar no valor das bonificações pagas. É também aferido o nível de contragarantias vivas que nesta fase, regra geral, assume carácter residual.

O encerramento final das linhas de crédito implica a redução de capital do FINOVA, registada por anulação do montante de bonificações pagas, assim como, em regra, a reafecção das dotações de capital do FCGM a outras linhas. Relativamente às linhas de crédito em análise, 4 encontram-se encerradas: em 2016, a PME Investimentos procedeu ao encerramento das linhas PME Investe I e II e, em 2017, das Linhas PME Investe III e IV; em 2018, os trabalhos de encerramento incidiram sobre as sublinhas do sector do turismo, integradas na linha Investe III, e as linhas PME Investe V e VI.

#### CAIXA 1 – SINISTRALIDADE DO FCGM NO FINAL DE 2017

As contragarantias executadas representaram 4,6% das contragarantias emitidas pelo FCGM (7 572 M€) e situaram-se abaixo da estimativa de perda de 12,5% subjacente ao apuramento das dotações do FCGM.

Atendendo à metodologia de apuramento das dotações do FCGM por estimativa de perda associada ao acionamento da contragarantia, a análise da sinistralidade permite apreciar a adequação desta estimativa face às contragarantias executadas. Assim, no quadro seguinte apresentam-se as contragarantias executadas, respetivas recuperações e valores por recuperar em 31/12/2017, por referência às linhas de crédito em análise.

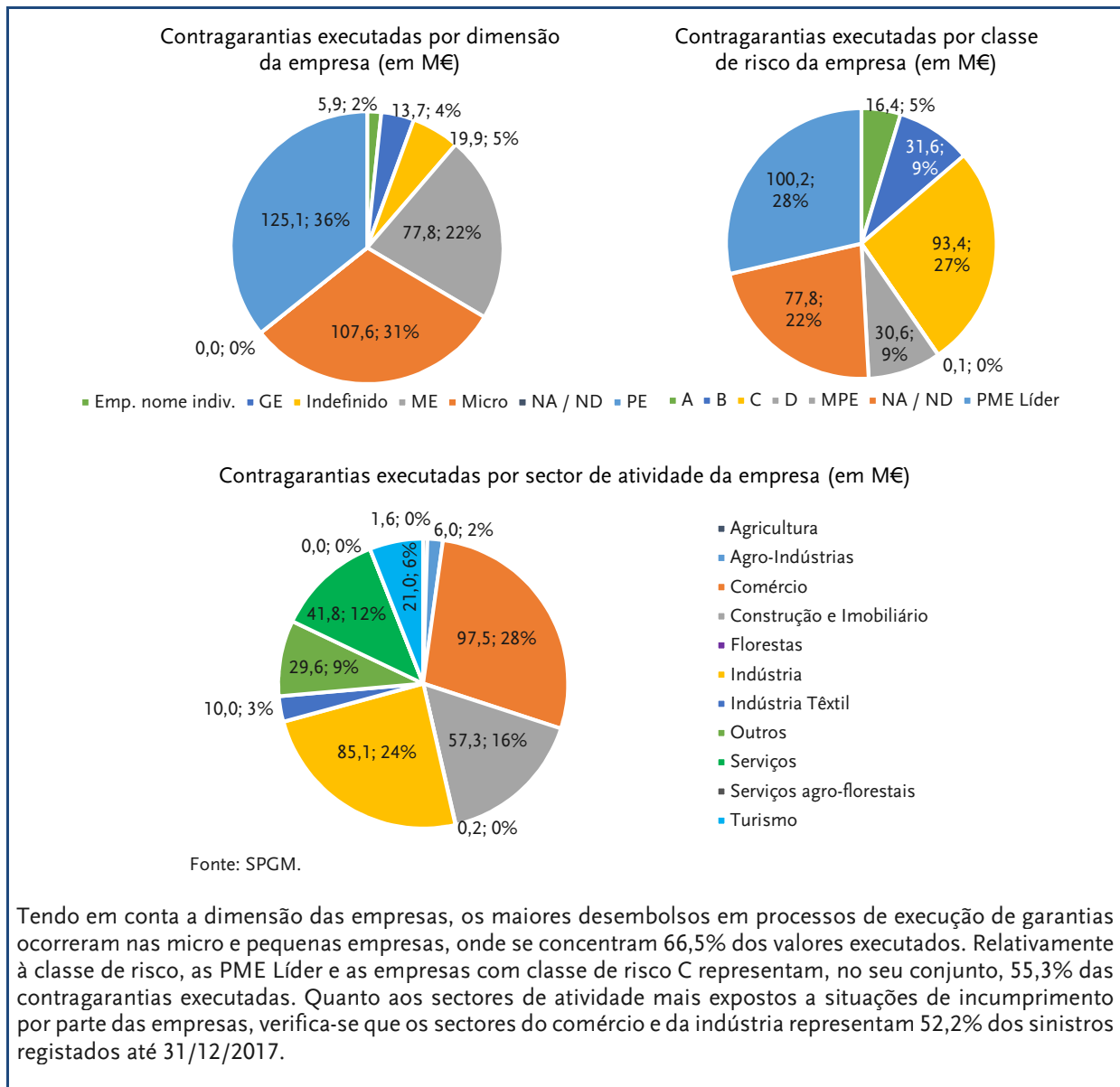
##### Contragarantias executadas, recuperações e valores por recuperar – 31/12/2017

Linha de crédito	(M€)		
	Contragarantias executadas	Recuperações	Por recuperar
PME Investe I e II	37,9	3,2	34,7
PME Investe III	55,1	9,6	45,5
PME Investe IV	60,5	6,3	54,2
PME Investe V	33,0	2,8	30,2
PME Investe VI	69,3	8,0	61,3
PME Investe VI Adit.	22,2	2,0	20,2
PME Crescimento	28,6	2,1	26,5
PME Crescimento 2013	21,8	1,2	20,6
PME Crescimento 2014	11,2	0,4	10,8
PME Crescimento 2015	9,2	0,1	9,1
<b>Linhas gerais</b>	<b>348,8</b>	<b>35,8</b>	<b>313,1</b>
<b>Linhas específicas</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>
<b>Total</b>	<b>350,0</b>	<b>35,8</b>	<b>314,2</b>

Fonte: SPGM.

Até ao final de 2017, o valor acumulado de perdas por pagamento de garantias a beneficiários (bancos e outras entidades) atingiu 350 M€, dos quais 278 M€ (79,4%) respeitam às linhas de crédito PME Investe (as mais antigas), tendo sido recuperados 10,2% (36 M€).

<sup>1</sup> Foram elaborados relatórios de encerramento em 2016 (PO Compete, POR Algarve e POR Lisboa).



### 3.2. Validação e pagamento das bonificações

Os protocolos celebrados com os bancos aderentes regulam os circuitos de decisão das operações e de pagamento das bonificações e respetivos prazos. Os valores das bonificações da comissão de garantia e da taxa de juro são calculados com base nos saldos vivos dos créditos e das garantias com referência ao trimestre.

O incumprimento contratual, nomeadamente em caso de informação falsa, não prestação de informação e incidentes não justificados junto do sistema financeiro, da administração fiscal e da segurança social, implica a caducidade dos benefícios obtidos e dos supervenientes, prevendo-se ainda penalizações.

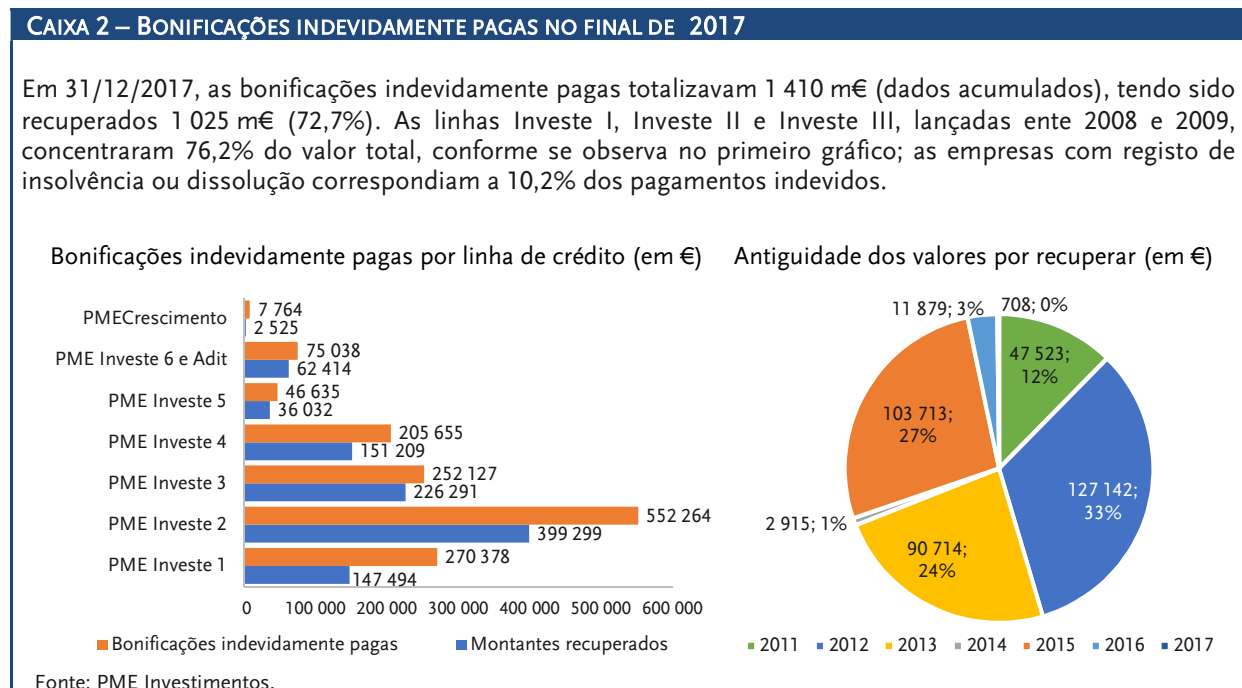
No final de 2017, as bonificações indevidamente pagas (385 m€) tinham um valor residual, face ao valor total das bonificações pagas (428 M€) e refletiam, sobretudo, o não cumprimento das condições de elegibilidade da empresa (ver Caixa 2).



Os bancos e as SGM encontram-se obrigados à prestação de informação sobre as operações perante a PME Investimentos:

- ◆ Os bancos efetuam reportes mensais, através de listagens, por linha de crédito, de contratos celebrados (data, taxa de juro, montante do financiamento e da garantia), de desembolsos (montantes disponibilizados às empresas), de contratos de alargamento (nomeadamente dos prazos) e de bonificações (pedido de pagamento de bonificações, informação para o cálculo do juro e da respetiva bonificação); são ainda efetuados reportes sempre que ocorram amortizações antecipadas (data, montante antes do reembolso e valor a amortizar)<sup>1</sup>.
- ◆ A SPGM efetua reportes mensais que consistem em listagens de garantias emitidas, por linha de crédito, com a informação de base da contratação (n.º candidatura, NIF, data e valor do contrato, valor da garantia e taxa de comissão de garantia)<sup>2</sup> e listagens de alargamento de garantias (com o n.º candidatura, NIF, taxa da comissão de garantia e data de início do período do alargamento)<sup>3</sup>.
- ◆ A SPGM envia também listagens trimestrais estruturadas por linha de crédito, por SGM, por banco e por mês, com o pedido de pagamento das bonificações relativas a comissões de garantia, em conformidade com o estabelecido nos protocolos<sup>4</sup>.

Os manuais da PME Investimentos para os reportes de informação descrevem os circuitos e fases da análise da informação, nomeadamente os procedimentos subsequentes à deteção de erros e divergências e sua retificação, abrangendo todo o ciclo até à fase de pagamento, incluindo a organização e o arquivo digital dessa informação na rede, mostrando-se adequadamente elaborados.



<sup>1</sup> Este processo de reporte é efetuado através da troca de ficheiros em formato Excel, que são validados num módulo específico da aplicação que a PME Investimentos dispõe para a gestão das linhas de crédito.

<sup>2</sup> Listagem implementada a partir da linha Investe V.

<sup>3</sup> Válido apenas nas linhas Investe I à VI Aditamento.

<sup>4</sup> As listagens (ficheiros) são carregadas na aplicação informática, que efetua automaticamente rotinas de verificação. Após validação, são emitidos ficheiros extraídos da aplicação informática e enviados à SPGM, que envia uma carta que suportará o pagamento das bonificações.

Por antiguidade dos valores por recuperar no final de 2017 (385 m€), como evidencia o segundo gráfico, 83,6% respeitam a 2012, 2013 e 2015 (no seu conjunto, 321 m€); às linhas Investe I e Investe II cabe a maior parcela (276 m€, 71,7%). As empresas com registo de insolvência ou dissolução são responsáveis por 36,8% (142 m€) dos valores em dívida.

A PMEI não procede, regra geral, à recuperação dos pagamentos indevidos, cabendo aos bancos diligenciar nesse sentido. Parte das recuperações são suportadas pelos bancos, na medida em que os pagamentos indevidos decorreram de falha operacional na apreciação das condições de elegibilidade do beneficiário.

### 3.3. Controlo das dotações de capital do FCGM e das garantias de 3.º grau

A gestão das dotações de capital do FCGM obedece a um conjunto de regras e procedimentos previstos nos contratos de financiamento (idênticos nas várias linhas de crédito) que visam o ajustamento das dotações estimadas do FCGM face à execução das linhas. Desse ajustamento resulta a libertação de verbas e a afetação a outras linhas de crédito ou a devolução ao FINOVA, da seguinte forma:

- ◆ As dotações são consignadas e geridas por linha de crédito, devendo o FCGM comprovar a sua aplicação no prazo de 6 meses após o encerramento da linha; o eventual valor não comprovado da utilização das dotações será devolvido ao FINOVA, no prazo de 90 dias, salvo se forem reafectadas a outras linhas de crédito (por proposta da SPGM e aprovação do FINOVA).
- ◆ No final do ciclo de vida das linhas de crédito, o FCGM deve comunicar à entidade gestora da linha, no prazo de 30 dias<sup>1</sup>, o montante das dotações que não tenham sido despendidas em resultado da execução das contragarantias e proceder à sua devolução no prazo de 90 dias ou à sua reafecção a outras linhas de garantia (por proposta da SPGM e aprovação do FINOVA).

No período em análise foram reafectados 70,5 M€, dos quais 10,3 M€ tiveram origem em outras linhas de garantia<sup>2</sup> com destino à linha PME Crescimento 2015, a qual beneficiou da maior fatia de reafecções (41,5 M€); em sentido inverso, as dotações reafectadas da linha PME Investe III ascenderam a 37,8 M€. A dotação do FCGM consignada às linhas Investe I e II foi reduzida em 6,8 M€ a favor de outra linha<sup>3</sup>.

Apenas se observou uma devolução de 8,6 M€ da dotação do FCGM ao FINOVA, na linha PME Investe III – sublinhas Sector Exportador e Micro e Pequenas Empresas, em resultado da execução das contragarantias emitidas ser inferior à dotação realizada no FCGM<sup>4</sup>.

No que respeita às garantias de 3.º grau, o seu acionamento depende da verificação dos níveis de sinistralidade fixados nos despachos de concessão da garantia pessoal do Estado ao FCGM. Após evidência dessa sinistralidade, o Estado procede à transferência dos meios financeiros contratados a favor do FCGM.

<sup>1</sup> A contar da data em que ocorra o último dos seguintes eventos: 1) a cessação de vigência de todas as garantias; 2) a cessação de todas as contragarantias; 3) a liquidação de todas as comissões devidas pelo FCGM.

<sup>2</sup> Linhas de Seguro de Crédito para Países da OCDE (10 M€) e Export Investe (0,3 M€).

<sup>3</sup> Linha Adiantamento de Incentivos – Portugal 2020.

<sup>4</sup> Acordo I datado de 16/04/2016; por sua vez, o FINOVA ficou obrigado a devolver ao IAPMEI o referido valor.

Quadro 12 – Limites para o acionamento da garantia do Estado

Valor (M€)	Linha de crédito	Limite para o acionamento da garantia	Despacho
215	PME Investe V, VI e VI Adit; Linhas de Atividade Geral	Não previsto	180/2012 (22/12/2011, DR 09/01/2012)
81	PME Crescimento 2014	2,7 M€	237/2015 (23/12/2014, DR 09/01/2015)
100	PME Crescimento 2013 – 82,5 M€ Linha Caixa Capitalização 17,5 M€	2,8 M€ 0,6 M€	13205/2015 (31/12/2013, DR 19/11/2015)
126	PME Crescimento 2015 Revitalização Empresarial Internacionalização Angola Mezzanine Financing; Linhas IFD	2,1 M€; 0,2 M€; 2,0 M€	866/2016 (31/12/2015, DR 19/01/2016)
126	PME Crescimento-overbooking; PME Crescimento 2017	2,9 M€ 1,7 M€	1538/2016 (29/12/2016, não publicado)

Fonte: Diário da República e Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

A SPMG, enquanto entidade gestora do FCGM, acompanha as contragarantias emitidas e as contragarantias executadas; efetua mensalmente reportes de informação às entidades financiadoras e ao garante de 3º grau com os níveis utilização das linhas, quer em termos de contratação, quer em termos de consumo das verbas capitalizadas no FCGM.

### 3.4. Controlo das condições de elegibilidade das operações

As principais fases da apreciação das candidaturas são as seguintes:

- ◆ O banco aprova inicialmente o financiamento segundo os seus critérios de risco e envia à SGM os elementos necessários para obtenção da garantia mútua;
- ◆ a SGM decide sobre a emissão da garantia, encontrando-se previstas nos protocolos as situações em que a aprovação é automática, mediante as condições que forem fixadas<sup>1</sup>, considerando-se tacitamente aprovadas nos prazos fixados;
- ◆ o banco submete a operação à PME Investimentos para apreciação, que envolve a análise da elegibilidade da operação, a existência de *plafond* e o seu enquadramento no regime dos auxílios de minimis<sup>2</sup>;
- ◆ após a decisão, a PME Investimentos comunica ao banco o enquadramento da operação, fixando o protocolo o prazo para a contratação do crédito.

A PME Investimentos dispõe de um sistema de informação para a gestão das linhas de crédito que acompanha o ciclo das operações contratadas, isto é, regista, trata e guarda informação referente às operações contratadas desde a receção das candidaturas até ao acompanhamento dos financiamentos concedidos. Dispõe também de manuais de procedimentos para a análise, receção e enquadramento de candidaturas, a validação de reportes pelas instituições de crédito e pelas SGM e a análise de incidentes e reformulações.

<sup>1</sup> Embora as condições para a aprovação variem de linha para linha, de uma forma geral são automáticas as garantias para as empresas beneficiárias das sublinhas destinadas às micro e pequenas empresas, para as empresas com estatuto Líder / Excelência e para as empresas qualificadas em determinado escalão de risco, salvaguardando-se as operações acima de determinados montantes e as situações que envolvam empresas com incidentes de mora, entre outras.

<sup>2</sup> Os auxílios de minimis são ajudas de reduzido valor concedidas a uma empresa, não sendo por essa razão suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-Membros.

O sistema é parametrizado para cada linha de crédito, nomeadamente, em termos de *plafond*, sublinhas específicas, bonificações, classes de risco, *spreads*, prazos e limite máximo por operação e é produzido um formulário de candidatura a disponibilizar aos bancos aderentes<sup>1</sup>, seguindo-se as fases seguintes:

- ◆ após o envio da candidatura à PME Investimentos, os dados constantes do formulário são automaticamente importados para o sistema, que prevê um conjunto de validações automáticas;
- ◆ segue-se a análise de candidaturas efetuada pela PME Investimentos, com base nos dados declarativos que constam do formulário (coerência dos indicadores económicos com a data da candidatura, volume de negócios e de emprego, dimensão da empresa, entre outros);
- ◆ é igualmente verificado o enquadramento das operações no regime dos auxílios de minimis<sup>2</sup>, através do envio dos ficheiros das operações para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, entidade responsável pelo registo central dos auxílios de minimis e controlo da acumulação de apoios concedidos<sup>3</sup>;
- ◆ não existindo erros, a operação é enquadrada sendo dado conhecimento ao banco.

A cada candidatura corresponde um dossier eletrónico que regista todas as vicissitudes da operação (desistência, alterações das condições da operação em termos de prazo, carência, juros, *spread*, amortização antecipada, incidentes). O sistema abrange o controlo dos prazos para a contratação da operação com o banco e para os desembolsos, dispondo de informação sobre a data da contratação, data e valor dos desembolsos, crédito vivo, bem como sobre a garantia mútua (data, número, identificação da SGM) e a contragarantia.

A PME Investimentos procede ao acompanhamento e controlo das operações incluídas nas linhas de crédito através de auditorias que têm como finalidade a validação das condições de elegibilidade das candidaturas, nomeadamente ao nível das condições das empresas, do enquadramento das operações e da aplicação dos financiamentos definidos nos protocolos. Foram concluídos três programas de auditoria: em 2015, abrangendo as linhas PME Crescimento 2013 e as sublinhas para o sector do turismo da PME Investe III; em 2016, sobre a PME Crescimento 2014; e em 2017, sobre a PME Crescimento 2015. As verificações efetuadas observaram a metodologia e os procedimentos estabelecidos no plano de verificações e no manual elaborados para o efeito.

Quadro 13 – Resultados dos programas de auditoria

Linhas de crédito	Operações examinadas		Operações com desconformidades			
	N.º	Valor	N.º	%	Valor	%
PME Crescimento 2013	554	42 204	13	2,3	870	2,1
PME Investe III (sector turismo)	22	11 105	2	0,4	1 675	4,0
PME Crescimento 2014	502	36 469	10	1,8	550	1,3
PME Crescimento 2015	386	42 838	2	0,4	50	0,1

Fonte: PME Investimentos.

<sup>1</sup> No âmbito da certificação das demonstrações financeiras do FINOVA, a revisão de contas abrange, entre outras matérias, testes de conformidade das condições gerais dos protocolos das linhas de crédito com a informação constante da base de dados e a análise dos testes de controlo implementados pela PME Investimentos.

<sup>2</sup> Cada linha de crédito pode comportar três tipos de auxílio: a prestação da garantia mútua, a bonificação da comissão de garantia e da taxa de juro e a atualização (não sendo os juros e comissões de garantia cobrados no momento da concessão do apoio, dever-se-á atualizar o auxílio apurado, com a utilização da taxa de referência comunitária, para o momento da aprovação da operação). No caso de a operação exceder o limite do auxílio, existem várias opções: a redução do valor do empréstimo, a redução da percentagem da garantia mútua e a alteração das condições do empréstimo (em termos de carência e de prazo).

<sup>3</sup> Quando estão em causa CAE das empresas inseridas em agricultura e pescas, o responsável é o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

As principais desconformidades detetadas ocorrem nas sublinhas destinadas às micro e pequenas empresas e prendem-se com a não comprovação da dimensão da empresa.

O âmbito destas auditorias cinge-se à verificação dos documentos comprovativos dos requisitos de elegibilidade das operações<sup>1</sup>, o que se revela insuficiente para assegurar que os créditos concedidos não envolvem a reestruturação financeira de outros créditos, consolidação de crédito vivo ou substituição de financiamentos, conforme se encontra vedado nos protocolos examinados.

Em sede de contraditório, a PME Investimentos invocou que:

*“Entendemos ser extremamente difícil operacionalizar um programa de auditoria que permita comprovar que a reestruturação, consolidação ou substituição de um crédito vivo foi concretizada através de fundos provenientes de um financiamento concedido ao abrigo de uma Linha de Crédito”, confirmando que “não incluiu, até à presente data, este âmbito nos seus trabalhos de auditoria, sendo que também nenhuma das entidades externas que realizou trabalhos de auditoria / verificações sobre as condições de elegibilidade dos beneficiários e das operações de crédito, em que a PME Investimentos tenha estado envolvida, fez incidir os seus trabalhos sobre a condição que identificam”.*

As razões alegadas para a não verificação desta condição de elegibilidade prendem-se com a fungibilidade dos fundos disponibilizados à empresa com os demais recursos disponíveis na sua tesouraria e com a dificuldade em concluir de forma inequívoca que a redução das responsabilidades da empresa perante o banco decorre de uma substituição de crédito.

A PME Investimentos argumentou ainda que *“Tendo em consideração a fungibilidade dos fundos, a avaliação desta e outras situações implicaria um escrutínio da tesouraria das empresas próximo do que seria uma auditoria forense, com uma grande profundidade de análise, eventual necessidade de cruzamento de informação e procedimentos de difícil tipificação”* e que *“estas características não são compagináveis com o volume de operações que são objeto de auditoria e, nomeadamente, com a necessidade de definição de procedimentos standard que possam ser aplicados de forma uniforme a todas as empresas (...)”.*

Pese embora as dificuldades invocadas, não tem sido objeto de controlo e/ou de auditoria a elegibilidade das operações em termos da sua finalidade, quer se destinem a investimento ou ao reforço do fundo de manuseio ou dos capitais permanentes, não se garantindo que as operações não se destinem a reestruturação financeira, consolidação de crédito vivo ou à substituição de financiamentos anteriormente acordados com o banco, conforme se encontra expressamente fixado nos protocolos celebrados, sob pena de perda da bonificação e demais benefícios.

Salienta-se, ainda, que em alguns protocolos admitia-se, a título excepcional, que parte do empréstimo (em regra, 30%) poderia destinar-se a liquidar dívidas contraídas junto dos bancos desde que as mesmas tivessem sido exclusivamente destinadas à regularização de dívidas à administração fiscal e segurança social, o que reforça a importância de se ter como condição de elegibilidade, para a atribuição dos apoios públicos contemplados nas linhas de crédito, a finalidade dos financiamentos.

---

<sup>1</sup> O processo de empréstimo está na posse do banco e inclui um formulário para a candidatura relativo ao cumprimento da elegibilidade, uma declaração do banco em que se responsabiliza pelo cumprimento das condições do beneficiário (declaração que existe desde o início das linhas) e, mais recentemente, uma nota de declaração da documentação entregue aos bancos.

### 3.5. Procedimentos formais relativos à intervenção do FINOVA

Não há evidência de que tenham sido, regra geral, assegurados os procedimentos formais referentes à intervenção do FINOVA nas linhas de crédito, nomeadamente, a prévia deliberação do Conselho Geral do Fundo<sup>1</sup> e a aprovação pelo Conselho de Administração da PME Investimentos das minutas dos protocolos, dos contratos de financiamento e das respetivas adendas. Nos casos em que ocorreram prorrogações dos prazos de vigência das linhas de crédito estabelecidos nos respetivos protocolos, estas também não se encontram formalizadas ao nível, quer da entidade gestora quer do Conselho Geral do FINOVA. A PME Investimentos encontra-se a reforçar os mecanismos de controlo para garantir a plena observância futura destes procedimentos.

Verificou-se que existe um desfasamento temporal entre as datas de celebração dos protocolos e dos contratos de financiamento<sup>2</sup>, que regulam e asseguram o pagamento dos custos associados às linhas de crédito (bonificações e reforço do FCGM). Nesse período, o pagamento de bonificações é efetuado a coberto de uma deliberação do Conselho Geral do FINOVA, de 18/05/2011, que admite a utilização indistinta das verbas do Fundo desde que esteja em causa a mesma entidade financiadora. No que respeita às dotações do FCGM, a PME Investimentos apenas procede à realização do capital após a celebração do contrato de financiamento e a prévia transferência de verbas pelo IAPMEI.

Os protocolos, os contratos de financiamento e adendas celebrados encontram-se devidamente outorgados pela PME Investimentos, enquanto entidade gestora das linhas de crédito, representada por dois administradores.

Os procedimentos de aumento e redução do capital do FINOVA encontram-se assegurados através da sua formalização por proposta pelo Conselho de Administração da PME Investimentos e posterior deliberação de aprovação ou ratificação pelo Conselho Geral do FINOVA.

## 4. AVALIAÇÕES EX ANTE, EX POST E DE IMPACTO

### 4.1. Avaliações ex ante e ex post

A decisão do lançamento das linhas de crédito envolve um conjunto de intervenientes com papéis e responsabilidades distintas – o Governo, a quem cabe a decisão da política pública, através do Ministro da Economia; o IAPMEI, enquanto entidade responsável pela execução das medidas direcionadas à competitividade e crescimento empresarial e principal financiadora das linhas de crédito; e a PME Investimentos, ao nível da respetiva montagem e operacionalização, em conjunto com a SPGM e as SGM, enquanto entidades do SNGM.

Com exceção das linhas PME Investe I e II, que constituíram projetos do QREN<sup>3</sup>, e das linhas específicas que se destinaram ao financiamento de projetos aprovados nos sistemas de incentivos dos programas operacionais e a situações de emergência económica e social<sup>4</sup>, o lançamento das restantes linhas, representativas de 90,4% (14 484 M€) das operações desembolsadas, não foi precedido de um estudo estratégico que fundamentasse o

<sup>1</sup> Compete ao Conselho Geral definir a política de investimentos do Fundo pronunciando-se sobre a compatibilidade de todos os investimentos com esta (alínea a) do n.º 5 do artigo 7 do Decreto-Lei n.º 175/2008, de 26/08 e alínea a) do n.º 7 do artigo 5º do Regulamento de Gestão).

<sup>2</sup> Em média, no conjunto das linhas de crédito esse desfasamento é superior a 7 meses.

<sup>3</sup> No âmbito do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco na Inovação (SAFPRI) dos Programas Operacionais Fatores de Competitividade e Regionais de Lisboa e do Algarve.

<sup>4</sup> QREN Investe, Comércio Investe, Revitalização de Albufeira e Incêndios 2016.

recurso a estes instrumentos de apoio às empresas, a ponderação da sua dimensão e a intensidade dos apoios, os objetivos e a estratégia de implementação e monitorização, que permitisse a sua posterior avaliação em termos de eficácia, eficiência e impacto.

Quanto à identificação das falhas de mercado no financiamento às empresas e estimação do *gap* de financiamento que lhe está associado – elementos que necessariamente integrariam uma avaliação *ex ante* – as entidades envolvidas referiram a crise financeira iniciada em 2008 e o processo de desalavancagem induzido pelo Programa de Assistência Económica e Financeira como fatores determinantes da incapacidade de o sector financeiro manter os níveis de financiamento ao tecido empresarial e geradores do lançamento das linhas no período 2008 - 2011, com caráter de urgência, incompatível com o desenvolvimento de estudos prévios.

Em 2008, no contexto da crise financeira, o custo do financiamento bancário e a sua exiguidade estiveram na base do lançamento das duas primeiras linhas de crédito (Investe I e Investe II). O apoio à tesouraria e à constituição de fundo de maneio revelou-se como o principal destino para os financiamentos obtidos, o que se afigura como natural no quadro da crise financeira, da insuficiente capitalização e liquidez das empresas e da necessidade de desalavancagem por parte da banca, traduzida nas restrições à concessão de crédito, particularmente às PME. No entanto, como referido no relatório de avaliação do Programa COMPETE<sup>1</sup>, *“este tipo de intervenções foram excecionais, transitórias, não devendo, em situações normais, substituir-se aos mecanismos de mercado”*.

Verificou-se, contudo, que a finalidade dominante do fundo de maneio no investimento total subjacente às operações contratadas foi transversal às linhas de crédito, tendo inclusive assumido um peso relativo superior nas linhas lançadas após as linhas Investe I e Investe II.

Como documentos de referência que fundamentaram a necessidade do lançamento das linhas de crédito, foram invocados os Boletins Económicos do Banco de Portugal, que evidenciam a redução progressiva do crédito às sociedades não financeiras, os resultados do inquérito aos bancos sobre o mercado de crédito divulgados pelo Banco de Portugal, as Grandes Opções do Plano e correspondentes Orçamentos do Estado<sup>2</sup>.

Foi igualmente invocada a “Avaliação *ex ante* dos instrumentos financeiros de programas do Portugal 2020” (abril 2015)<sup>3</sup> que confirmou a existência de falhas de mercado, nomeadamente ao nível da disponibilidade e custo de financiamento e dos níveis de capitalização e de oferta de instrumentos de capitalização; identificou, entre outros, um *gap* de financiamento respeitante a instrumentos de dívida (empréstimos e equivalentes) entre 3 000 e 5 500 M€. Note-se que esta avaliação não diz respeito somente a instrumentos de dívida em análise, mas a várias tipologias de instrumentos financeiros previstos nos programas operacionais, incluindo empréstimos que, por serem financiados pelos fundos europeus no âmbito do Portugal 2020, têm finalidades e características específicas.

A configuração das linhas de crédito, nomeadamente as condições de acesso e de concretização das operações de crédito, encontra-se vertida nos protocolos e nos acordos de financiamento e resulta de um processo de interação entre as entidades envolvidas, da informação sobre as empresas e do histórico das linhas anteriores ao nível da procura, dos beneficiários e das operações, bem como da informação proveniente dos contactos com os bancos acerca de decisões sobre financiamento.

---

<sup>1</sup> Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade, novembro de 2013.

<sup>2</sup> Nomeadamente, a Lei 10/2009, de 10/03, que criou, no contexto da crise financeira de 2008, o programa orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego (primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2009).

<sup>3</sup> Elaborado no contexto do atual período de programação dos fundos europeus estruturais e de investimento 2014-2020; estudo promovido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e realizado pela Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados.

Não estão instituídos procedimentos formais para o diagnóstico e avaliação *ex post* da execução das linhas, sendo apenas usual uma reflexão suportada por contactos informais com os bancos aderentes, no caso das linhas específicas com baixa ou nula taxa de execução.

## 4.2. Avaliação de impacto

Não existe evidência que demonstre que a utilização das linhas de crédito ao longo de uma década tenha sido objeto de uma avaliação de impacto, por parte do Governo e das entidades financiadoras, que permita concluir sobre a eficiência na aplicação dos recursos financeiros públicos e a eficácia desta política de apoio ao financiamento das empresas.

Neste contexto, as entidades financiadoras também não introduziram sistemas de informação e/ou procedimentos formalizados de recolha, tratamento e análise de dados que permitam avaliar, de forma sistemática, os efeitos alcançados pela intervenção pública através do recurso às linhas de crédito bonificadas e com garantia mútua. Também não estabeleceram metas e indicadores de resultados que permitam aferir o cumprimento dos objetivos fixados.

O Banco Mundial<sup>1</sup> desenvolveu princípios, fundamentados nas melhores práticas, para o estabelecimento de sistemas públicos de garantia enquanto instrumentos de política para aliviar as restrições de financiamento das PME e contribuir para o desenvolvimento económico e a criação de emprego. De acordo com esta instituição, é essencial que o apoio seja adequadamente planeado e operacionalizado tendo em conta três dimensões: abrangência, adicionalidade e sustentabilidade financeira; o seu desempenho deve ser avaliado de forma regular (pelo menos a cada 3/5 anos), a metodologia de avaliação transparente e os resultados divulgados publicamente.

Segundo o mesmo estudo, o efeito positivo do apoio público na oferta de crédito ao segmento das PME depende i) do número de empresas beneficiárias (abrangência); ii) de as garantias serem exclusivas, ou principalmente, estendidas a PME com restrições de crédito - seja por acesso ou por condições desfavoráveis em matéria de custo e maturidade dos empréstimos (adicionalidade financeira), isto é, dirigirem-se às empresas que, potencialmente, teriam dificuldade em obter um empréstimo; e iii) dos impactos favoráveis na economia (adicionalidade económica).

No que respeita à sustentabilidade financeira, o apoio público envolve riscos e perdas financeiras decorrentes de os beneficiários serem PME com restrições de crédito (empresas com maior risco financeiro), pelo que o sistema público de garantia deve ser financeiramente sustentável a longo prazo, ou seja, possuir recursos suficientes e regras operacionais sólidas.

Para além da divulgação do número e montante de garantias emitidas e pendentes, outros aspetos devem ganhar relevância no âmbito da avaliação e divulgação dos resultados atingidos com o lançamento das linhas de crédito, designadamente: i) a adicionalidade financeira - o volume adicional de crédito concedido a PME elegíveis como resultados das linhas de crédito, as condições mais favoráveis em matéria de custos (juros e outros) do financiamento, maturidade dos empréstimos, níveis exigidos de colaterais, garantias, condições e duração do financiamento; e ii) a adicionalidade económica - efeito sobre o emprego, o investimento e o crescimento económico; e iii) a avaliação da sua sustentabilidade financeira.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SME, 2015.



Neste âmbito, a PME Investimentos e o IAPMEI referiram o estudo relativo ao Impacto Económico da Garantia Mútua em Portugal 2009-2014 (setembro 2016)<sup>1</sup>, o estudo realizado por investigadores do Banco de Portugal e da Universidade Nova de Lisboa<sup>2</sup> e a Avaliação Intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade (2013).

Os dois primeiros incidem sobre a atividade em geral da garantia mútua, que abrange outros instrumentos para além das linhas de crédito em exame e é efetuado na exclusiva perspetiva do impacto da utilização da garantia mútua, não abrangendo a análise da eficiência dos recursos financeiros públicos. O terceiro estudo abrange a avaliação dos cinco eixos do COMPETE, entre os quais o eixo 3 onde se inclui a apreciação das linhas PME Investe I e II por terem sido objeto de cofinanciamento, e concluiu que o principal destino dos financiamentos foi o apoio à tesouraria e à constituição de fundo de maneio, mitigando parcialmente os efeitos da crise de 2008 e salienta o carácter excecional e transitório da intervenção, que não deve substituir-se aos mecanismos de mercado.

Em matéria de análise e divulgação de informação referente à utilização das linhas de crédito, os reportes realizados pela PME Investimentos às entidades financiadoras respeitam apenas à execução das linhas de crédito, nomeadamente quanto ao grau de execução, à tipologia da procura, ao número de operações, de empresas beneficiárias, trabalhadores e volume de negócios, ao sector de atividade e à região<sup>3</sup>. Envolvem também a análise da evolução do financiamento às empresas subjacente às linhas de crédito face aos empréstimos totais concedidos pelo sector financeiro, bem como o acompanhamento da evolução da estrutura financeira das PME em geral.

## 5. CONCLUSÕES

- Entre 2008 e 2016 o Estado contratualizou 18 linhas de crédito de garantia mútua com bonificação da taxa de juro e/ou da comissão de garantia, com o objetivo de melhorar as condições de financiamento das empresas, em especial das PME.
- Entre 2008 e 2017, estas linhas, geridas pela PME Investimentos, mobilizaram (cfr. ponto 2.2):

16 021 M€	84 865	428 M€	994 M€
crédito concedido às empresas	empresas beneficiárias	custos públicos com o pagamento de bonificações	reforço do sistema de contragarantia mútua
56% do valor do financiamento contratado destinou-se a micro e pequenas empresas (9 011 M€);			
35% do valor do financiamento contratado destinou-se ao sector da indústria e 32% ao sector do comércio (10 830 M€);			
87% do investimento subjacente às operações foi aplicado em fundo de maneio (14 274 M€);			
Por classe de risco, as empresas com a classificação de PME Líder (de menor risco) representaram 38% do financiamento, seguidas das micro e pequenas empresas (de maior risco) com 23%;			
As empresas recorreram, em média, 2 vezes às linhas de crédito e o valor médio ascendeu a 90 m€;			
As empresas beneficiárias representaram 7% do número total de PME do sector não financeiro;			
O crédito vivo no final de cada ano representava, em média, 5,9% do valor total dos empréstimos concedidos pelo sector financeiro a sociedades não financeiras (dados 2010-2017, PME).			

<sup>1</sup> Realizado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Católica Porto *Business School* a pedido das SGM; o mesmo Centro de Estudos realizou um trabalho anterior ("Garantia Mútua em Portugal", julho de 2011), mas a análise apenas abrange as operações efetuadas até 2008.

<sup>2</sup> *The impact of credit guarantees on firm outcomes: Evidence from Portugal (draft de um working paper)*.

<sup>3</sup> O número de trabalhadores e o volume de negócios correspondem aos dados registados no momento da candidatura, não sendo objeto de atualização por parte da PME Investimentos.

3. Relativamente aos *plafonds* finais disponibilizados (18 988 M€, mais 23% face aos *plafonds* inicialmente previstos), no final de 2017, as linhas de crédito tiveram uma utilização de 84%.

A procura incidiu sobretudo sobre as linhas de carácter geral (7 linhas PME Investe e 4 PME Crescimento) que apresentaram um nível de execução elevado (89%) e envolveram um financiamento de 15 964 M€. As linhas destinadas a segmentos específicos do mercado ou a situações de emergência, de âmbito mais restrito (7 linhas, duas das quais sem execução), alcançaram apenas 5% de execução e o financiamento totalizou 57 M€ (cfr. ponto 2.2.2).

4. Os custos são suportados pelo FINOVA através da utilização das dotações financeiras efetuadas pelas entidades promotoras das linhas de crédito: o IAPMEI, o Turismo de Portugal e o IEFP. O capital disponível, em 31/12/2017, era de 636 M€.

Os custos efetivos destas linhas totalizavam 861 M€ no final de 2017: 428 M€ de bonificações (253 M€ relativos a bonificações de comissões de garantia e 175 M€ de bonificações de taxa de juro), 314 M€ de contragarantias executadas e 119 M€ de comissões de gestão e garantia devidas ao FINOVA (44 M€), ao FCGM (74 M€) e ao Estado (2 M€).

As responsabilidades contingentes ascendiam a 1 699 M€: 1 653 M€ de contragarantias vivas e 46 M€ de estimativa de bonificações a pagar (cfr. ponto 2.2.3).

5. Para além das bonificações (428 M€), o FINOVA suportou os custos decorrentes do reforço do FCGM (418 M€), para fazer face às perdas estimadas por execução de contragarantias. Desde 2011, os reforços do capital do FCGM passaram a ser parcialmente substituídos pela emissão de garantias do Estado que, até ao final de 2017, totalizaram 576 M€, dos quais 140 M€ foram recebidos pelo Fundo por contragarantias executadas.

No período de 2008-2017, o FCGM emitiu 183 418 contragarantias, no valor total de 7 572 M€, das quais 103 202 foram extintas por amortização, perfazendo 3 881 M€; um conjunto de contragarantias encontra-se amortizado parcialmente no valor total de 1 688 M€ (cfr. ponto 2.2.3).

### Sistema de informação e de controlo

6. O sistema de informação e de controlo das linhas de crédito revelou-se abrangente, pese embora algumas insuficiências identificadas em matéria de estimativa de custos, de controlo da elegibilidade das operações e da formalização de procedimentos relativos à intervenção do FINOVA (cfr. ponto 3).
7. O processo de estimativa dos custos associados à operacionalização das linhas, essencial a um bom planeamento de linhas futuras, tem sido conduzido de forma informal pelas entidades envolvidas – o Ministério da Economia, o IAPMEI, a PME Investimentos e a SPGM – não tendo sido obtida documentação estruturada que permitisse validar as fases e os critérios subjacentes ao apuramento dos custos (cfr. ponto 3.1).
8. A PME Investimentos dispõe de um sistema de informação para a gestão das linhas de crédito que acompanha o ciclo das operações contratadas desde a receção das candidaturas até ao acompanhamento dos financiamentos concedido. Dispõe também de procedimentos formalizados para a análise, receção e enquadramento de candidaturas, a validação de reportes pelas instituições de crédito e pelas SGM e a análise de incidentes e reformulações.

As auditorias promovidas pela PME Investimentos, com o fim de validar o cumprimento dos critérios de elegibilidade das operações contratadas, cingem-se à verificação dos documentos comprovativos do cumprimento desses requisitos, o que se tem revelado insuficiente para assegurar que os créditos concedidos

não envolvem a reestruturação financeira de outros créditos, consolidação de crédito vivo ou substituição de financiamentos, conforme se encontra vedado nos protocolos (cfr. ponto 3.4).

9. Não há evidência de que tenham sido, regra geral, assegurados os procedimentos formais referentes à intervenção do FINOVA nas linhas de crédito, nomeadamente, a prévia deliberação do Conselho Geral do Fundo e a aprovação pelo Conselho de Administração da PME Investimentos das minutas dos protocolos, dos contratos de financiamento e das respetivas adendas. As prorrogações dos prazos de vigência das linhas de crédito estabelecidos nos respetivos protocolos, também não se encontram formalizadas ao nível quer da entidade gestora, quer do Conselho Geral do FINOVA (cfr. ponto 3.5).

### **Avaliações *ex ante*, *ex post* e de impacto**

10. O recurso às linhas de crédito com garantia mútua, como instrumento de promoção do financiamento, não tem sido objeto de avaliações *ex ante*, *ex post* e de impacto por parte do Governo e das entidades financiadoras (cfr. ponto 4).
11. O lançamento das linhas não foi precedido de um estudo estratégico que fundamentasse o recurso a este instrumento de apoio às empresas, a ponderação da sua dimensão e intensidade dos apoios, os objetivos e a estratégia de implementação e monitorização, que permitisse a sua posterior avaliação em termos de economia, eficiência e eficácia.  

A inexistência de estudos *ex ante* não permitiu obter evidência sobre a definição de critérios claros e objetivos para a fixação dos *plafonds* das linhas de crédito, das suas características e condições de acesso, bem como a articulação com outras formas de intervenção pública destinadas a apoiar o tecido empresarial. Deste modo, o volume financeiro das linhas de crédito foi fixado sem uma análise exaustiva das necessidades do mercado (cfr. ponto 4.1).
12. Não estão instituídos procedimentos formais para o diagnóstico e avaliação *ex post* da execução das linhas, nem nos casos com baixa execução como sucedeu com as linhas criadas para fins específicos (cfr. ponto 4.1).
13. As entidades financiadoras não introduziram sistemas de informação e/ou procedimentos formalizados de recolha, tratamento e análise de dados que permitam avaliar, de forma sistemática, os efeitos alcançados, designadamente, ao nível da eficiência na alocação de recursos financeiros públicos e da eficácia desta política de apoio ao financiamento das empresas, em termos de abrangência, adicionalidade e sustentabilidade financeira. Constata-se, assim, que as entidades financiadoras não estabeleceram mecanismos sólidos para avaliar de forma abrangente e sistemática o custo-benefício do crédito concedido através destas linhas (cfr. ponto 4.2).

## 6. RECOMENDAÇÕES

Atentas as conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Ministro Adjunto e da Economia,

1. Promover a avaliação de impacto das atuais linhas de crédito, que inclua a análise custo-benefício deste instrumento de apoio às empresas;
2. Providenciar para que futuras linhas de crédito bonificadas sejam objeto de avaliações *ex ante*, *ex post* e de impacto que demonstrem a adequabilidade deste tipo de política pública face às necessidades de financiamento das empresas;
3. Promover a implementação de um processo formal de acompanhamento das linhas de crédito, devidamente documentado, que sustente a estimativa e revisão dos custos e estabeleça o controlo das respetivas fases e critérios subjacentes.

Ao Presidente da PME Investimentos,

4. Assegurar que são cumpridos os procedimentos formais referentes à intervenção do FINOVA nas linhas de crédito;
5. Instituir procedimentos no âmbito das auditorias às operações contratadas que permitam verificar o cumprimento da condição de não se destinarem a reestruturação financeira, consolidação de crédito vivo ou substituição de financiamentos.

## 7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo de auditoria).

## 8. EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08, e 3-B/2000, de 04/04, são devidos emolumentos no montante de 17 164,00 €, a suportar pela PME Investimentos.

## 9. DECISÃO

Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
  - ◇ Presidente da Assembleia da República;
  - ◇ Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, da Assembleia da República;
  - ◇ Ministro Adjunto e da Economia;
  - ◇ PME Investimentos – Sociedade de Investimento, S.A.;
  - ◇ Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.;
  - ◇ SPGM – Sociedade de Investimento, S.A.
2. No prazo de seis meses, devem as entidades destinatárias das recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.
3. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, será o mesmo divulgado pelos meios de comunicação social e na página do Tribunal de Contas na internet.
4. Remeter cópia do presente relatório ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Lisboa, em 31 de janeiro de 2019

A CONSELHEIRA RELATORA,



(Ana Margarida Leal Furtado)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui presente  
A Procuradora-Geral Adjunta,



(Manuela Luís)

## PRINCIPAIS SIGLAS

Sigla	Entidade
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
NIF	Número de identificação fiscal
PME	Micro, pequenas e médias empresas
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
SGM	Sociedade de Garantia Mútua
SNF	Sociedades não financeiras
SNGM	Sistema Nacional de Garantia Mútua
SPGM	SPGM - Sociedade de Investimentos, S.A.
TP	Turismo de Portugal

## ANEXO – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES

```
*****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----
Registo de entrada
-----
Mensagem original
Email      : adm@pmeinvestimentos.pt
Data/hora  : 2019-01-17 08:58:56
-----
Registo nº   : 772/2019
Data/hora   : 2019-01-17 11:38:29
Serviço     : DAI
Email       : dai@tcontas.pt
N. Anexos   : 1
Anexos      : image003.jpg
*****
```

Exma. Senhora Dra. Maria João Caldas,  
Auditora-Coordenadora do Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas,

Na sequência da análise do relato da Auditoria aos Apoios do FINOVA a Linhas de Crédito e no que respeita à recomendação dirigida à PME Investimentos no sentido de *“instituir procedimentos no âmbito das auditorias às operações contratadas que permitam verificar o cumprimento da condição de não se destinarem a reestruturação financeira, consolidação de crédito vivo ou substituição de financiamentos”*, prestamos os seguintes esclarecimentos:

- Entendemos ser extremamente difícil operacionalizar um programa de auditoria que permita comprovar que a reestruturação, consolidação ou substituição de um crédito vivo foi concretizada através de fundos provenientes de um financiamento concedido ao abrigo de uma Linha de Crédito;
- Isto porque, uma vez disponibilizado o financiamento à empresa, estes fundos tornam-se fungíveis com os demais recursos disponíveis na sua tesouraria;
- Assim, ainda que se verifique que após a libertação dos fundos ocorreu uma redução das responsabilidades da empresa perante o banco não será linear concluir que ocorreu uma substituição de crédito;
- Atente-se, por exemplo, no caso em que uma empresa tenha autorizada uma conta caucionada ou uma facilidade em conta corrente em sistema de revolving. Se o financiamento contratado ao abrigo das Linhas de Crédito tiver condições de remuneração mais favoráveis, à luz dos princípios de uma sã gestão financeira, que a existência das Linhas de Crédito pretende promover e não obstaculizar, será recomendável proceder à amortização dos financiamentos anteriores. Mantendo-se em vigor os limites anteriormente autorizados para aquelas modalidades de crédito e podendo a empresa retomar a sua utilização logo que seja necessário, haverá efetivamente um aumento dos limites de exposição aprovados pelo banco à empresa, pelo que esta prática não configurará uma substituição de crédito vivo;
- Tendo em consideração a fungibilidade dos fundos, a avaliação desta e outras situações implicaria um escrutínio da tesouraria das empresas próximo do que seria uma auditoria forense, com uma grande profundidade de análise, eventual necessidade de cruzamento de informação e procedimentos de difícil tipificação;
- Estas características não são compagináveis com o volume de operações que são objeto de auditoria e, nomeadamente, com a necessidade de definição de procedimentos standard que possam ser aplicados de forma uniforme a todas as empresas, acautelando que não haja tratamento diferenciado entre elas, e que possam ser implementados consistentemente por todas as entidades promotoras dos trabalhos de auditoria, sejam elas a equipa da Direção de Dívida da PME Investimentos ou auditores externos subcontratados para o efeito;

- Neste enquadramento e tendo em consideração todas as limitações anteriormente sinalizadas, a sociedade não incluiu, até à presente data, este âmbito nos seus trabalhos de auditoria, sendo que também nenhuma das entidades externas que realizou trabalhos de auditoria / verificações sobre as condições de elegibilidade dos beneficiários e das operações de crédito, em que a PME Investimentos tenha estado envolvida, fez incidir os seus trabalhos sobre a condição que identificam;

Mantemo-nos disponíveis para as informações/esclarecimentos adicionais que considerem necessários.

Com os melhores cumprimentos,

Marco Fernandes  
Presidente do Conselho de Administração



E-mail: [adm@pmeinvestimentos.pt](mailto:adm@pmeinvestimentos.pt)

Tel.: (+351) 21 799 42 74/5

Edifício Arcis | Rua Ivone Silva, nº 6 - 14º Piso | 1050-124 Lisboa

Siga-nos:   [www.pmeinvestimentos.pt](http://www.pmeinvestimentos.pt)

A