



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 7.12.2011
COM(2011) 870 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO
EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL**

Plano de ação para melhorar o acesso das PME ao financiamento

{SEC(2011) 1527 final}

1. AS PME – MOTORES DE CRESCIMENTO

O êxito económico da Europa depende em grande parte da capacidade das pequenas e médias empresas (PME) para atingirem o seu potencial de crescimento. As PME contribuem com mais de metade do valor acrescentado total da atividade económica não financeira e nos últimos cinco anos¹ criaram 80% dos novos postos de trabalho na Europa.

As PME defrontam-se muitas vezes com grandes dificuldades para obter o financiamento de que necessitam para crescerem e inovarem.

Uma das prioridades centrais estabelecidas na Estratégia Europa 2020, a estratégia de crescimento da UE para os próximos dez anos, bem como no Ato para o Mercado Único da Comissão² e no «*Small Business Act*»³ consiste em facilitar o acesso das PME ao financiamento. A Análise anual do crescimento⁴ sublinhou o papel crucial de um sistema financeiro sólido para sustentar o crescimento e definiu as ações prioritárias numa perspetiva de curto prazo.

Neste contexto, o programa de reforma dos serviços financeiros, implementado em resposta à crise financeira, pode trazer benefícios a nível regulamentar para as PME. Além disso, a Comissão propõe a disponibilização de novos mecanismos de financiamento específicos a nível da UE, para compensar as principais deficiências do mercado que entravam o crescimento das PME.

A Comissão Europeia apresenta, neste Plano de Ação, as diversas políticas que tem prosseguido com o objetivo de facilitar às 23 milhões de PME europeias o acesso ao financiamento e de dar um contributo significativo para o crescimento económico⁵.

2. DAR RESPOSTA AOS PROBLEMAS

As dificuldades de acesso ao financiamento constituem um dos principais entraves ao crescimento das PME, como se explica em mais pormenor no anexo⁶. Esses obstáculos têm origens muito diversas, quer de natureza cíclica⁷ quer estrutural. As assimetrias de informação entre a oferta e a procura de fundos desempenham um papel preponderante.

As PME dependem em grande medida do crédito bancário para o seu financiamento externo, pelo que devem ser postas à sua disposição alternativas adequadas.

¹ Base de dados das estatísticas estruturais das empresas (Eurostat)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database

² COM(2011) 206

³ COM(2011) 78

⁴ COM(2011) 815 final

⁵ As iniciativas que vierem a ser adotadas na sequência do presente Plano de Ação serão cuidadosamente preparadas e incluirão avaliações de impacto adequadas, se for caso disso.

⁶ BCE, *Survey on the Access to Finances of SMEs*, Fevereiro de 2010

⁷ EIM, *Cyclicality of SME Finance*, Março de 2009

A Comissão recorrerá a soluções **regulamentares** para aumentar a visibilidade das PME junto dos investidores e para tornar os mercados mais atraentes e acessíveis às PME. Determinadas alterações regulamentares deverão manter um compromisso adequado entre a regulação prudencial e o financiamento das PME, bem como entre a proteção dos investidores e as medidas específicas para as PME.

Em segundo lugar, a Comissão tenciona continuar a utilizar o **orçamento** da UE para facilitar o acesso das PME ao financiamento e para corrigir as principais deficiências do mercado (ou seja, as assimetrias de informação e a fragmentação do mercado de capital de risco), que limitam o crescimento das PME.

A intervenção da UE deve ter um valor acrescentado claro, que complemente os recursos financeiros disponíveis a nível nacional, e deve mobilizar fundos adicionais (presença de um «efeito multiplicador financeiro»)⁸.

Em terceiro lugar, a Comissão utilizará o seu papel de **coordenação**, trabalhando em especial com os Estados-Membros, para proceder ao intercâmbio das melhores práticas e desenvolver sinergias entre as medidas tomadas a nível nacional e a nível da UE.

Embora a maior parte das medidas tenha um horizonte de médio a longo prazo, é igualmente importante salientar que a Europa já está a tomar uma série de **medidas para resolver as dificuldades imediatas**.

O principal objetivo consiste em estabilizar a situação económica e financeira. No final de Outubro, os Chefes de Estado e de Governo acordaram um conjunto completo de medidas para fazer face às atuais tensões nos mercados financeiros e, do mesmo passo, salvaguardar o fluxo de crédito para a economia real e assim evitar uma excessiva redução do efeito de «alavanca financeira».

Para as PME em concreto, a Europa tem previsto uma conjugação equilibrada de instrumentos financeiros flexíveis, no atual período de programação (2007-2013), o que é essencial para fazer face às diversas necessidades de financiamento das PME. Os instrumentos financeiros do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI), que dispõe de um orçamento de 1,1 mil milhões de euros, deverão permitir às instituições financeiras fornecerem cerca de 30 mil milhões de euros em novas linhas de financiamento⁹ para mais de 315 000 PME. No período 2008-2011, o Banco Europeu de Investimento (BEI) concedeu cerca de 40 mil milhões de euros de empréstimos às PME, que beneficiaram mais de 210 000 empresas.

No domínio da política de coesão, a Comissão já adotou medidas no sentido de proporcionar investimentos às PME em 15 Estados-Membros através de instrumentos de engenharia financeira concebidos pelos fundos estruturais. Estas

⁸ As ações são coerentes com o atual e o futuro enquadramento financeiro. Todas as medidas previstas no presente plano de ação são coerentes com as propostas quer para o Programa para a Competitividade das Empresas e das PME quer para o Programa Horizonte 2020. Os custos para as agências e para a Rede Europeia de Empresas serão cobertos pelas dotações já previstas na programação oficial da Comissão.

⁹ Ou seja, por cada euro investido através do PCI, cerca de 30 € são no final obtidos pelo beneficiário

medidas foram ainda reforçadas para permitir investimentos nas PME em todos os Estados-Membros, em qualquer fase da sua atividade económica normal e representam, portanto, uma importante alternativa de acesso ao crédito. A assistência prestada às empresas através de investimentos em capital próprio, garantias e empréstimos estima-se em pelo menos 3 mil milhões de euros, no atual exercício financeiro.

Por último, a fim de permitir um melhor acesso ao financiamento através de empréstimos está a ser criado um instrumento específico de partilha de riscos (IPR), no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação (PQ7), o Mecanismo Financeiro de Partilha de Riscos a partir de 2012. O IPR prestará garantias parciais a intermediários financeiros através de um mecanismo de partilha de riscos, reduzindo assim os seus riscos financeiros e incentivando-os a oferecer empréstimos entre 25 000 e 7,5 mil milhões de euros às PME que se dedicam a atividades de investigação, desenvolvimento ou inovação.

3. MEDIDAS DE NATUREZA REGULAMENTAR

3.1. Melhorar o quadro regulamentar para o capital de risco

3.1.1. Uma nova legislação no domínio do capital de risco

Os fundos de capital de risco são operadores que oferecem principalmente financiamento em capitais próprios a empresas de modo geral de muito pequena dimensão, na fase inicial do seu desenvolvimento empresarial. Na UE, o financiamento através de capital de risco representa um elevado potencial de desenvolvimento para as PME, que está ainda em grande parte por explorar. Apesar da grande envergadura do setor da gestão patrimonial na UE, não existem, na atual legislação da União, quaisquer disposições específicas que tenham por objetivo a canalização de fundos de capital próprio para as PME. Os gestores de fundos de capital de risco raramente podem beneficiar do passaporte que foi introduzido na Diretiva relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos (GFIA), dado que as carteiras da maior parte dos fundos de capital de risco da EU ficam aquém do limiar de 500 milhões de euros nele previsto.

A Comissão¹⁰ propõe por conseguinte um novo regime europeu de capital de risco que permita aos fundos de capital de risco da UE comercializar os seus produtos e mobilizar capitais a nível europeu, em todo o Mercado Único.

O novo regime reduzirá a fragmentação dos mercados de capital de risco pelas fronteiras nacionais, que neste momento impede as operações transfronteiras e limita a oferta de capital de risco.

¹⁰ A proposta da Comissão de 2007 com vista ao reconhecimento mútuo dos fundos de capital de risco, embora apoiada pelos Estados-Membros em 2008, não reduziu a fragmentação regulamentar pelas fronteiras nacionais.

O novo quadro será simples e eficaz, com um registo único no Estado-Membro de origem, com obrigações de prestação de informação simplificadas e regras adequadas de organização e conduta das empresas.

Uma vez em vigor, este quadro deverá ampliar a dimensão do mercado de capital de risco, e conduzir a: (i) fundos de CR maiores e mais eficientes, com melhores possibilidades de especialização por tipo de investimentos; (ii) uma concorrência mais intensa entre fundos e uma melhor diversificação dos seus investimentos; e (iii) um maior volume de financiamento transfronteiras à disposição das PME.

Juntamente com o presente Plano de Ação, a Comissão apresenta um novo enquadramento para o capital de risco da UE que cria um genuíno mercado interno para os fundos de CR. A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a adotar esta proposta legislativa até Junho de 2012.

3.1.2. *Quadro regulamentar para o investimento em capital de risco*

Os investidores institucionais, nomeadamente as companhias de seguros, mas também, em certa medida, os bancos, são potenciais investidores em fundos de capital de risco. Atualmente, são já investidores significativos em alguns Estados-Membros.

Os novos enquadramentos prudenciais para o setor dos seguros (Solvência II¹¹) e para o setor bancário (Regulamento e Diretiva relativos aos requisitos de capital¹²) levantaram receios no sentido de serem suscetíveis de desincentivar o investimento em fundos de CR, que são tratados como **investimentos** não cotados ou ativos de alto risco (juntamente com os fundos de mercadorias e os fundos especulativos) para o cálculo dos requisitos prudenciais¹³.

Este regime foi concebido com base em considerações de natureza prudencial. No entanto, um quadro legislativo bem calibrado para o capital de risco, que reconheça em particular os benefícios da diversificação, pode permitir um determinado montante de investimento em CR, que não suscite preocupações a nível prudencial.

Em 2012, como parte de uma reflexão mais vasta sobre o investimento a longo prazo, com base no trabalho técnico conjunto a ser levado a cabo pela Autoridade Bancária Europeia e pela Autoridade Europeia para os Seguros e

¹¹ Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II)

¹² Em 20 de Julho de 2011, a Comissão adotou um pacote legislativo que visa reforçar a regulamentação do setor bancário. A proposta substitui as atuais Diretivas relativas aos requisitos de fundos próprios (2006/48 e 2006/49) por uma diretiva e um regulamento e constitui um novo passo importante no sentido da criação de um sistema financeiro mais sólido e mais seguro. A Diretiva regula o acesso à atividade de receção de depósitos, ao passo que o Regulamento estabelece os requisitos prudenciais a respeitar pelas instituições. Ver COM (2011) 453 final, COM (2011) 452 final, propostos pela Comissão em 20 de Julho de 2011 e atualmente em fase de negociação a nível do Conselho e do Parlamento.

¹³ Ver, por exemplo, o artigo 123.º na proposta de Regulamento relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e as empresas de investimento, COM (2011) 452 final de 20.7.2011.

Pensões Complementares, a Comissão fará um estudo sobre a relação entre a regulamentação prudencial e o investimento em capital de risco efetuado pelos bancos e companhias de seguros.

3.1.3. Reformas fiscais em favor das PME

A Comissão investigou, em conjunto com os peritos nacionais e do setor, possíveis formas de suprimir as barreiras regulamentares e fiscais ao investimento transfronteiras em CR. Um grupo de peritos em fiscalidade¹⁴ identificou os principais problemas fiscais com que se depara o investimento transfronteiras em CR, que podem conduzir, devido à falta de coerência entre os 27 sistemas tributários em toda a UE, a uma dupla tributação, incertezas quanto ao tratamento fiscal e obstáculos administrativos¹⁵. Embora as convenções bilaterais em matéria de dupla tributação entre Estados-Membros devam em princípio evitar estas dificuldades, nem sempre podem ter em conta a complexidade das estruturas comerciais envolvidas no investimento em CR.

O regime europeu para o capital de risco deverá eliminar os obstáculos à mobilização de fundos transfronteiras, mas não resolverá como tal os problemas fiscais com que se defrontam os fundos investidos através das fronteiras. No entanto, um conceito comum de fundo de capital de risco poderia constituir um bom ponto de partida para um estudo, a efetuar em conjunto com os Estados-Membros, de possíveis soluções para os problemas fiscais suscetíveis de entravar o investimento transfronteiras desses fundos.

Em 2012, a Comissão concluirá a sua análise dos obstáculos fiscais ao investimento transfronteiras em capital de risco, com o objetivo de apresentar em 2013 soluções para a supressão dos obstáculos, que simultaneamente previnam a fraude e a evasão fiscais.

3.2. Regras em matéria de auxílios estatais relevantes para o acesso das PME ao financiamento

A política de auxílios estatais pode apoiar o acesso das PME ao financiamento de diferentes formas, permitindo o auxílio aos bancos por motivos de estabilidade financeira e fornecendo orientações aos Estados-Membros sobre a forma de conceberem regimes de auxílios que promovam os objetivos da estratégia Europa 2020 (I&D e inovação, coesão regional e social, etc.) e tomem em consideração as necessidades específicas das PME.

¹⁴

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/initiatives_small_business/venture_capital/tax_obstacles_venture_capital_en.pdf

¹⁵

O fato de existirem definições divergentes para a noção de estabelecimento permanente obriga com frequência os fundos de CR a criarem filiais e a suportar maiores encargos administrativos e fiscais.

As Orientações comunitárias relativas ao capital de risco¹⁶ permitem o apoio ao financiamento das PME na sua fase inicial, a mobilização de capitais privados e a atenuação das deficiências do mercado. A Comissão reconheceu a existência de um grande défice na oferta de capitais próprios e aumentou o limite para o investimento em capital próprio de arranque de uma empresa, de 1,5 para 2,5 milhões de euros. As regras em matéria de auxílios estatais permitem uma intervenção mesmo para além deste limite, em circunstâncias específicas.

Até 2013, a Comissão procederá à análise do Regulamento geral de isenção por categoria e de um conjunto de orientações em matéria de auxílios estatais, nomeadamente em matéria de capital de risco, a fim de atingir os objetivos da estratégia Europa 2020 e dar resposta às necessidades das PME.

3.3. Melhorar o acesso das PME aos mercados de capitais

A fim de melhorar o acesso das PME¹⁷ aos mercados de capitais, a Comissão propõe um certo número de alterações regulamentares que visam melhorar a visibilidade dos mercados das PME e reduzir, sempre que possível, os custos e os encargos regulamentares suportados pelas PME, mantendo ao mesmo tempo um nível adequado de proteção dos investidores.

3.3.1. *Maior visibilidade para os mercados de PME*

A Comissão pretende facilitar o desenvolvimento de mercados de PME em crescimento homogêneos e atrativos para os investidores. Na proposta respeitante à Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (DMIF)¹⁸, propõe que se atribua a designação de mercado de PME em crescimento aos Sistemas de Negociação Multilateral (MTF-*Multilateral Trading Facilities*) que correspondam a um conjunto comum de características. O objetivo consiste em encontrar um equilíbrio adequado entre requisitos proporcionados para as PME e um elevado nível de proteção dos investidores¹⁹.

Essa designação deverá permitir àqueles mercados adquirir uma maior visibilidade, atrair investidores e ter maior liquidez. A adoção da designação seria voluntária e basear-se-ia em requisitos a aprovar pela Comissão sob proposta da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVMM). Seria atribuída pelas autoridades competentes nacionais. Permitiria aos mercados desenvolverem mais instrumentos normalizados (índices, fundos de investimento especializados nos mercados), criarem redes entre MTF e adotarem as melhores práticas.

¹⁶ Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais e capital de risco a pequenas e médias empresas, JO C 194 de 18.8.2006, p. 2-21.

¹⁷ No contexto dos mercados financeiros, a noção de PME inclui também empresas com capitalização bolsista reduzida (inferior a 100 milhões de euros).

¹⁸ Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, COM (2011) 656 final, adotado em 20.10.2011.

¹⁹ O nível de proteção dos investidores seria ainda reforçado com o alargamento, que se propõe, do âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao abuso de mercados aos MTF.

Em Outubro de 2011, foi proposta a introdução da designação mercado de PME em crescimento na legislação da EU sobre os mercados de capitais (DMIF). A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a adotar esta proposta legislativa o mais rapidamente possível.

3.3.2. *Maior visibilidade para as PME cotadas*

A proposta de alteração da diretiva relativa à transparência²⁰ tem por objetivo melhorar o acesso à informação que é objeto de regulamentação na Europa. Atualmente, o acesso à informação financeira sobre as sociedades cotadas é demasiado difícil: as partes interessadas têm de consultar 27 bases de dados nacionais diferentes para obterem essa informação.

A existência de informações comparáveis de elevada qualidade e facilmente disponíveis a partir de um ponto de acesso central a nível da UE deverá permitir aos investidores uma utilização mais ampla das informações relativas às PME cotadas. Um ponto central de acesso poderia reduzir as barreiras e os custos de entrada para os novos fornecedores de informação comercial que desejem entrar no mercado para colmatar as lacunas que se verificam atualmente na oferta de informações sobre as empresas mais pequenas. Do mesmo modo, os emitentes mais pequenos seriam também incentivados a investir na produção de informações de melhor qualidade e com formatos orientados para os investidores transfronteiras.

A Comissão, com a assistência da AEVMM, reforçará o atual sistema de armazenagem e criará um ponto de acesso único para as informações regulamentares a nível da UE. A Comissão facilitará o acesso a informação de elevada qualidade sobre as PME cotadas. A Comissão convida o Parlamento e o Conselho a adotar a presente proposta legislativa até ao final de Junho de 2012.

3.3.3. *Reduzir os encargos com a prestação de informações para as PME cotadas*

Com vista a para simplificar as **normas contabilísticas** aplicáveis às PME e a reduzir a sua carga administrativa, a Comissão adotou uma proposta de diretiva relativa às demonstrações financeiras anuais, demonstrações financeiras consolidadas e relatórios conexos de determinados tipos de empresas²¹. As PME beneficiarão assim de uma poupança que poderá ascender a 1,7 mil milhões de euros por ano. Uma maior comparabilidade das demonstrações financeiras e a sua maior incidência nas informações essenciais deverá conduzir a decisões de investimento mais bem fundadas e a uma melhor afetação dos capitais.

A Comissão propõe também a redução dos **requisitos e custos impostos aos pequenos emitentes**, nomeadamente através da supressão da obrigatoriedade de

²⁰ Diretiva que altera a Diretiva 2004/109/CE relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado e a Diretiva 2007/14/CE da Comissão, COM (2011) 683 final, adotada em 25.10.2011.

²¹ COM (2011) 684 final

apresentar relatórios trimestrais e através de um recurso mais alargado a modelos elaborados pela AEVMM, que contribui para facilitar a comparabilidade das informações para os investidores. O regime mais leve previsto na nova Diretiva relativa à transparência será aplicável a todos os emittentes, e terá um impacto especialmente importante em termos de redução de custos para os pequenos emittentes. A proteção do investidor seria assegurada pela divulgação obrigatória dos resultados financeiros semestrais e anuais, bem como pelos requisitos em matéria de divulgação estabelecidos nas Diretivas relativas aos abusos de mercado e aos prospectos. As empresas seriam obviamente livres de continuar a prestar mais informações aos investidores.

A recente alteração à Diretiva relativa aos prospectos²² veio introduzir um regime **proporcionado de divulgação de informações** para as PME e para as empresas com capitalização bolsista reduzida. Esse regime deverá limitar a quantidade de informações divulgadas e reduzir os encargos administrativos para as PME e os emittentes de pequena dimensão, sem prejuízo da proteção dos investidores.

Em Outubro de 2011, foi apresentada uma proposta legislativa que altera as diretivas contabilísticas, com o objetivo de simplificar e melhorar as normas contabilísticas aplicáveis às PME.

Simultaneamente, a Comissão apresentou uma proposta de revisão da Diretiva relativa à transparência, a fim de reduzir a carga regulamentar para os pequenos emittentes.

A Comissão convida o Parlamento e o Conselho a adotar estas propostas legislativas até ao final de 2012.

Até Julho de 2012, serão propostos atos delegados no contexto da Diretiva relativa aos prospectos, para especificar o conteúdo de um regime proporcionado de prestação de informações aplicável às PME e aos pequenos emittentes.

3.4. Estudar o impacto, sobre as PME, dos requisitos de capital aplicáveis aos bancos

O atual enquadramento para o capital bancário, concebido a nível do Comité de Basileia sobre Supervisão Bancária - transposto para a legislação da UE através de duas alterações à Diretiva relativa aos requisitos de fundos próprios (DRFP III²³ e a proposta de diretiva relativa aos requisitos de capital IV e de regulamento relativo aos requisitos de capital) – tem por objetivo reforçar a regulamentação prudencial no domínio bancário. Além de exigir capitais mais avultados e de melhor qualidade, impõe requisitos de capital mais elevados para as atividades de mercado e torna mais rigorosas as regras de gestão do risco de liquidez. Criam-se assim condições para uma maior estabilidade financeira, modelos de atividade bancária mais consistentes e situações patrimoniais mais sólidas.

²² Diretiva 2010/73/CE, JO L 327 de 11.12.2010.

²³ Diretiva 2010/76/UE, já em vigor.

Na Diretiva Fundos Próprios IV, o tratamento prudencial do crédito às PME continuará a beneficiar do disposto no Acordo de Basileia II (uma ponderação de risco preferencial para as posições de risco em PME de 75%, de acordo com a abordagem normalizada). Um regime ainda mais favorável para as posições de risco em PME implicaria uma revisão do enquadramento internacional de Basileia. Exigiria nomeadamente que se demonstrasse que o sistema atual é demasiado restritivo. É por este motivo que o ponderador de risco para as exposições em PME fica sujeito a uma cláusula de revisão na proposta da Comissão.

A Comissão, sob consulta da Autoridade Bancária Europeia (ABE), terá de apresentar um relatório sobre o crédito concedido a PME e pessoas singulares, no prazo de 24 meses a contar da data de entrada em vigor do novo regulamento. Apresentará esse relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, juntamente com qualquer proposta que considere adequada relativamente à revisão da ponderação de risco para as PME. Neste contexto, a ABE é chamada a estudar os atuais ponderadores de risco, ensaiando as possibilidades de uma redução com base num cenário de redução de um terço em relação à situação atual, devendo apresentar um relatório até 1 de Setembro de 2012.

Com base no relatório da EBA e nas suas recomendações, a Comissão estudará as medidas adequadas a tomar eventualmente no que toca à questão da ponderação de risco das PME no contexto do enquadramento previsto na Diretiva Fundos Próprios IV e no Regulamento Fundos Próprios.

3.5. Acelerar a implementação da Diretiva relativa aos atrasos de pagamento

Muitos pagamentos, no âmbito de transações comerciais entre empresas ou entre empresas e entidades públicas, são efetuados com muito atraso relativamente ao prazo acordado. Este facto traduz-se em elevados custos para as empresas europeias, que se estimam em cerca de 1,1 biliões de euros em termos de receitas em atraso. Prevê-se uma melhoria nos fluxos de caixa das PME através da redução dos prazos de pagamento, em resultado das disposições da Diretiva (revista) relativa aos atrasos de pagamento²⁴. O que, por sua vez, poderá conduzir a uma redução das necessidades de financiamento externo a curto prazo.

A Comissão encoraja vivamente os Estados-Membros a acelerarem a aplicação da Diretiva relativa aos atrasos de pagamento, antecipando-a relativamente ao prazo de transposição de Março de 2013.

3.6 Um regime inovador para os Fundos Europeus de Empreendedorismo Social

As empresas com vocação social constituem um setor emergente na UE. Trata-se de empresas cujo objetivo principal consiste na obtenção de impactos sociais e não na geração de lucros para acionistas ou outras partes interessadas.

²⁴ Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 2011 que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais. Terá de ser transposta para as legislações nacionais até 16 de Março de 2013

Pelo facto de serem uma inovação a nível social e muitas vezes de criação recente, estas empresas são na sua maioria PME, que se defrontam com problemas de acesso ao financiamento semelhantes a todas as pequenas empresas.

A Comissão apresenta um novo regime para os Fundos Europeus de Empreendedorismo Social, que permitirá a certos fundos da UE especializarem-se neste domínio e serem comercializados em toda a União no contexto de uma designação específica e de carácter distintivo. A Comissão convida o Parlamento e o Conselho a adotar a presente proposta legislativa até ao final de 2012.

4. MEDIDAS FINANCEIRAS DA UE PARA AS PME

A Comissão propôs um certo número de novos instrumentos financeiros para facilitar também o acesso das PME ao financiamento no futuro (2014-2020). Convém assegurar que os diferentes sistemas de financiamento da UE são mais simples e coerentes entre si. A Comissão introduziu os princípios subjacentes às plataformas dos instrumentos de dívida e de capital próprio que permitirão normalizar o funcionamento comum desses instrumentos, simplificar as relações com os parceiros financeiros e melhorar a eficiência administrativa²⁵. No contexto da política de coesão para o período 2014-2020, o alcance dos instrumentos financeiros será reforçado pelo alargamento do seu âmbito de aplicação e pela flexibilização e maior eficácia das respetivas medidas de execução.

4.1. Medidas para melhorar a concessão de crédito às PME

A Comissão propôs a criação de um mecanismo de dívida da UE para fomentar o crescimento, a investigação e a inovação nas empresas, que prestará garantias e outras formas de partilha de riscos com o objetivo de facilitar a concessão de crédito às PME, incluindo as PME orientadas para a investigação e a inovação.

Esse instrumento financeiro consistirá numa estrutura integrada que incluirá diferentes mecanismos com objetivos específicos, em consonância com a Comunicação da Comissão «Um quadro para a próxima geração de instrumentos financeiros inovadores - plataformas dos instrumentos de capital e de dívida da UE»²⁶. Será financiado pelo Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas, 2014-2020²⁷ (COSME), pelo programa Horizonte 2020²⁸ e pelo Programa Europa Criativa.

Através do programa COSME²⁹, a Comissão oferecerá às empresas, e em particular às PME, um mecanismo de garantia de empréstimos, que irá oferecer garantias para:

²⁵ COM(2011)662

²⁶ COM(2011)662

²⁷ COM(2011)834/2

²⁸ COM(2011) 808 final

²⁹ O orçamento indicativo para os mecanismos de dívida e de capital próprio no âmbito do programa COSME é de 1,4 mil milhões de euros.

(i) financiamento em capital alheio através de empréstimos clássicos, empréstimos subordinados e participativos ou locação financeira para reduzir as dificuldades específicas com que as PME se defrontam para financiar o seu crescimento;

(ii) titularização das carteiras de créditos concedidos às PME, para mobilizar meios suplementares de financiamento em empréstimos às PME.

O mecanismo de garantia de empréstimos destina-se a cobrir empréstimos de até 150 000 euros e com uma duração de, pelo menos, 12 meses, exceto para os empréstimos da carteira titularizada.

Além disso, a Comissão, através do Programa Horizonte 2020³⁰, preverá um **mecanismo de dívida com uma componente PME para apoiar as PME orientadas para a investigação e a inovação. A componente PME destinar-se-á às PME orientadas para a I&I, com montantes de crédito que complementam o financiamento às PME através do mecanismo de garantia de empréstimos previsto no programa COSME.**

Além disso, a Comissão propõe igualmente a criação de um mecanismo de garantia destinado em particular às PME que operam nos setores culturais e criativos. O mecanismo será também implementado no âmbito do instrumento financeiro de dívida da UE.

Por último, no âmbito do Programa da UE para a Mudança Social e a Inovação, a Comissão propõe um apoio financeiro ao micro financiamento das microempresas e ao financiamento das empresas sociais.

A Comissão e as partes interessadas irão organizar seminários com os Estados-Membros que continuam atrasados na utilização dos instrumentos financeiros da UE, a fim de facilitar o reforço das instituições e promover a utilização das garantias e do capital de risco da UE.

A Comissão continuará a encorajar a oferta de empréstimos a microempresas e a promover a adoção do código europeu de boa conduta para a concessão de microcrédito.

³⁰ O orçamento indicativo para os mecanismos de dívida e de capital próprio no âmbito do programa Horizon é de 3,8 mil milhões de euros.

A Comissão propõe:

1. Um instrumento financeiro de dívida da UE reforçado e alargado a fim de melhorar a concessão de crédito às PME, incluindo as PME orientadas para a I&I. Esse instrumento inclui um mecanismo de garantia de empréstimos no âmbito do programa COSME (2014-2020) e uma componente PME no âmbito do mecanismo de crédito do Programa Horizonte 2020.

O instrumento financeiro de dívida da UE incluirá igualmente um mecanismo para os setores cultural e criativo financiado ao abrigo do Programa Europa Criativa (2014-2020), a fim de melhorar o acesso ao financiamento para as PME dos setores cultural e criativo europeus.

2. No âmbito do Programa da UE para a Mudança Social e a Inovação (2014-2020), um eixo específico para o micro financiamento e para o empreendedorismo social que apoiará nomeadamente o micro financiamento às microempresas, a consolidação da capacidade institucional dos prestadores de microcrédito e o financiamento ao desenvolvimento das empresas sociais;

O Banco Europeu de Investimento irá manter a sua atividade de concessão de empréstimos a favor das PME a um ritmo sustentado próximo do nível de 2011, sujeito às condições do mercado e de acordo com a sua capacidade de financiamento. O BEI continuará a contribuir para melhorar as condições de crédito, aumentar a flexibilidade e assegurar a sua rápida afetação. O BEI e o FEI irão prosseguir o desenvolvimento de sinergias através de operações de partilha de riscos, nomeadamente para a titularização de carteiras de dívida de PME, em cooperação parcial com a Comissão.

4.2. Medidas destinadas a melhorar o acesso ao capital de risco e a outros tipos de financiamento de risco elevado

A Comissão propôs um instrumento financeiro de capital próprio da UE para o crescimento, a investigação e a inovação das empresas da União, que proporcionará às empresas um financiamento em capital de risco e em capital de tipo híbrido (*mezzanine*), desde a sua fase inicial (incluindo o capital de constituição) até à fase de crescimento.

Esse instrumento financeiro consistirá numa estrutura integrada que incluirá diferentes mecanismos com objetivos específicos, em consonância com o quadro para a próxima geração de instrumentos financeiros inovadores. Será financiado pelo Programa para a Competitividade das Empresas e das PME (COSME) e pelo Programa Horizonte 2020.

O Programa COSME incluirá um mecanismo de capital próprio destinado às empresas na sua fase de expansão e crescimento. O mecanismo terá igualmente a

possibilidade de efetuar investimentos na fase inicial das empresas, em conjugação com o programa Horizonte 2020.

O Programa Horizonte 2020 incluirá um mecanismo de capital próprio destinado às empresas na sua fase inicial. O mecanismo terá igualmente a possibilidade de efetuar investimentos na fase de expansão e crescimento das empresas, em conjugação com o Programa COSME.

O Grupo BEI continuará a apoiar o crescimento das PME através da sua vasta gama de produtos de capital próprio, em especial o mandato alargado de capital de risco do BEI. Será desenvolvida uma maior cooperação entre o Grupo BEI e a Comissão Europeia, nomeadamente através de dispositivos de partilha de riscos, com vista a facilitar a mobilização de recursos suplementares a nível público e privado.

A Comissão propõe:

1. Um instrumento financeiro de capital próprio reforçado e alargado para melhorar o acesso das PME ao capital de risco e a outros tipos de financiamento de risco elevado, desde a sua fase inicial (incluindo a constituição) até à sua fase de crescimento. Será financiado pelo Programa para a Competitividade das Empresas e das PME (COSME) e pelo Programa Horizonte 2020.

2. A criação de fundos de fundos, no âmbito do mecanismo de capitais próprios da UE, a fim de fornecer capitais aos fundos de capital de risco que visam nomeadamente investimentos em mais do que um Estado-Membro. As instituições financeiras públicas nacionais, bem como os investidores privados, serão convidados a participar nesse fundo.

O Grupo BEI continuará a apoiar o crescimento das PME através da sua vasta gama de produtos de capital próprio, em especial o mandato alargado de capital de risco do BEI. Será desenvolvida uma maior cooperação entre o Grupo BEI e a Comissão Europeia, nomeadamente através de dispositivos de partilha de riscos, com vista a facilitar a mobilização de recursos suplementares a nível público e privado.

5. OUTRAS MEDIDAS DESTINADAS A MELHORAR A CONJUNTURA PARA AS PME

5.1.1. Uma melhor informação para as PME

As PME teriam muito a beneficiar com um acesso mais fácil à informação a nível local e regional. As autoridades dos Estados-Membros são convidadas a melhorar o acesso das PME às diferentes fontes de financiamento nacionais e regionais e, neste contexto, a ponderar a possibilidade da criação de uma base de dados nacionais única em linha para as fontes de financiamento, com base nas melhores práticas.

A Comissão Europeia e o Grupo BEI, em cooperação com intermediários financeiros, alargarão o acesso das PME às informações sobre os vários instrumentos

financeiros da UE e sobre o mecanismo de empréstimo às PME. Do mesmo modo, serão melhoradas as informações disponibilizadas aos intermediários, incluindo os bancos de menor dimensão. Serão envidados esforços para simplificar os encargos administrativos e alargar a cobertura linguística.

Os bancos e demais instituições financeiras são encorajados a fornecer aos respetivos clientes informações sobre instrumentos financeiros alternativos e a apoiar de forma ativa a constituição de redes de mentores, conselheiros e investidores providenciais (*business angels*).

A Comissão irá:

1. Reforçar a capacidade de consultoria financeira da Rede Europeia de Empresas a fim de fornecer às PME melhores informações sobre as diferentes fontes de financiamento existentes, complementando as estruturas de informação nacionais existentes.

2. Garantir que todas as informações sobre o financiamento da UE serão agrupadas e disponibilizadas através de um único portal multilingue em linha que abranja as diferentes fontes de financiamento disponíveis na UE para as PME.

Os bancos e outros intermediários financeiros declararam que irão promover ações entre os seus membros com o objetivo de reforçar a prestação de informações sobre os instrumentos financeiros da UE e as subvenções públicas destinadas às PME.

5.1.2. Um melhor acompanhamento do mercado do crédito às PME

Não existem atualmente estatísticas exatas sobre o crédito concedido às PME. As aproximações disponíveis, como por exemplo o montante dos empréstimos de valor inferior a 1 milhão de euros ou inferior a 250 000 euros, mostram que a parte correspondente às PME no total de novos empréstimos na área do euro é, em média, de cerca de 20%³¹.

Um melhor acompanhamento do mercado de crédito às PME permitiria tomar decisões políticas mais fundamentadas e em melhores condições. Tornaria também mais fácil avaliar o impacto das medidas de apoio ao financiamento das PME, bem como dos novos requisitos de fundos próprios aplicáveis às instituições de crédito.

A Comissão irá trabalhar em conjunto com as federações bancárias e suscitará o parecer de outras instituições envolvidas (BCE, ABE), para consolidar o quadro analítico para a concessão de crédito às PME procurando uma melhor comparabilidade e uma metodologia mais coerente.

³¹ Estatísticas do BCE para as taxas de juro das IFM, volume dos novos empréstimos a SNF na área do euro, valores médios para o período Agosto de 2010 – Julho de 2011

5.1.3. Promover uma notação qualitativa

Os indicadores qualitativos de desempenho - os antecedentes do empresário, a posição concorrencial da empresa no mercado ou outros ativos intangíveis - são essenciais para dar complemento a uma avaliação normalizada das PME.

A apresentação de questionários qualitativos é já uma prática comum entre os bancos europeus. No entanto, o processo de modelização estatística dessas informações não é linear, e a maioria dos modelos são confrontados com uma dificuldade que é a perda informações quando se convertem dados qualitativos em modelos quantitativos.

Além disso, existem já disposições em vigor que permitem às PME pedirem aos bancos que as informem sobre a sua notação e classificação³². É importante que estas disposições sejam plenamente implementadas na prática.

A Comissão irá promover o intercâmbio de boas práticas, e encoraja desde já o setor bancário e as federações de PME a promoverem a utilização de notações qualitativas como um instrumento complementar de avaliação quantitativa da fiabilidade creditícia das PME.

5.1.4. Fomentar a atividade dos investidores providenciais (*business angels*) e os investimentos transfronteiras

Os investidores providenciais disponibilizam tanto o financiamento como a experiência de gestão, o que acresce as perspetivas de sobrevivência das empresas em fase de arranque. Constituem muitas vezes a principal fonte de financiamento externo, a seguir à família e aos amigos, nas empresas recém-constituídas. Devido ao seu carácter informal, a sua atividade é difícil de avaliar.

A Comissão estudará o mercado europeu de investidores providenciais e outros mercados informais, e explorará eventuais formas de os fomentar, apoiando programas de investimento e de disponibilidade do investidor, encorajando os grupos de potenciais investidores a converterem-se em investidores providenciais e consolidando a capacidade dos gestores de redes de investidores providenciais.

Em 2011 o grupo BEI aumentou o seu mandato de capital de risco para 5 mil milhões de euros e alargou o seu âmbito de aplicação a fim de incluir o investimento conjunto com investidores providenciais.

A Comissão irá:

1. Continuar a incentivar os investimentos conjuntos com investidores providenciais sob diferentes formas, em cooperação com o FEI e os Estados-Membros, dentro das possibilidades previstas no âmbito dos Fundos Estruturais.

³² Artigo 145.º, n.º 4 da Diretiva relativa aos requisitos de capital, e artigo 418.º, n.º4 da proposta de Regulamento sobre os requisitos de capital.

2. Considerar medidas para desenvolver ainda mais a concordância transfronteiras entre empresas e investidores, nomeadamente os investidores providenciais, com base nas propostas que serão apresentadas por um grupo de peritos em 2012.

3. Melhorar a adequação da oferta e da procura de capital de risco, no âmbito da Rede Europeia de Empresas

5.1.5. Promover a informação sobre o acesso das PME aos mercados de capitais

São necessárias medidas significativas para criar um ambiente favorável às PME que procuram capital de crescimento, centrando-se na forma de atrair um conjunto mais vasto de investidores e de reduzir o custo do capital para as PME. É necessário que as médias empresas estejam melhor informadas sobre as vantagens e custos associados à cotação em bolsa. A Comissão irá também estudar o modo de promover o acesso das PME aos mercados de obrigações e à titularização. A Comissão, em conjunto com os participantes no Fórum sobre o financiamento das PME, continuará³³ a contribuir para as campanhas de informação e preparará um guia europeu de informação para as sociedades que pretendem abrir-se ao público. A Comissão realizará igualmente atividades de promoção, como por exemplo o lançamento de um prémio para a PME cotada do ano.

As partes interessadas, em especial as bolsas de valores, são encorajadas a informar de forma mais ampla as PME sobre as vantagens de uma cotação no mercado e sobre a forma de se abrirem ao público.

A Comissão irá promover a criação de um instituto independente para efetuar estudos e investigações sobre as médias empresas cotadas, o que deverá despertar um maior interesse dos investidores por este segmento.

5.1.6. Coordenação e implementação das diferentes políticas

A Comissão continuará a trabalhar no âmbito do Fórum sobre o financiamento das PME com o objetivo de explorar novas estratégias para facilitar o acesso das PME ao financiamento. A aprendizagem mútua em matéria de políticas seguidas é essencial para melhorar o desempenho do sistema financeiro europeu. Vários Estados-Membros já criaram instâncias de financiamento das PME a nível nacional, com organizações empresariais, bancos e outras instituições financeiras, a fim de encontrar soluções práticas para melhorar o acesso ao financiamento.

As experiências nacionais são particularmente pertinentes no que toca às práticas e procedimentos de concessão de crédito. Em diversos Estados-Membros foram tomadas diferentes medidas com o objetivo de intensificar a transparência do processo de concessão de crédito, incluindo o retorno de informação às PME quando os pedidos de crédito são recusados.

³³ [Foram organizados em 2008/10 os «EU Finance Days for SMEs»](#), sobre o financiamento das PME, em todas as capitais da EU.

Em alguns Estados-Membros foram instituídos códigos nacionais para a concessão de crédito ou mediadores de crédito para resolver o problema da assimetria de informação no processo de avaliação dos riscos das PME e para melhorar o processo de concessão de crédito. Em alguns Estados-Membros, a Diretiva relativa ao crédito aos consumidores foi alargada às pequenas empresas. Embora estes diferentes modelos possam refletir circunstâncias nacionais divergentes, o seu funcionamento pode ser em geral melhorado.

A Comissão encoraja:

Os Estados-Membros e as associações interessadas a criarem instâncias nacionais para o financiamento das PME, a fim de encontrar soluções para um melhor acesso ao financiamento.

Os bancos, as outras instituições financeiras e as federações de PME a estabelecerem códigos de conduta e orientações a nível nacional para intensificar a transparência do processo de concessão de crédito e, se for caso disso, apoiar as funções de mediador de crédito.

Em 2012, a Comissão tenciona analisar as atuais práticas de concessão de crédito, incluindo os mecanismos de transparência.

Com base no resultado desse estudo, a Comissão poderá ponderar a possibilidade de adotar medidas regulamentares destinadas a tornar o processo de concessão de crédito às PME mais responsável e transparente.

6. CONCLUSÃO

As PME apenas poderão constituir uma fonte de crescimento e criação de emprego na Europa se se potenciar o seu acesso ao financiamento. A curto prazo, tal supõe a estabilização dos mercados financeiros e a consolidação dos bancos, sem comprometer o fluxo de crédito para as PME.

A médio prazo, a Comissão tenciona melhorar significativamente o enquadramento regulamentar para as PME, promovendo um mercado único de capital de risco, melhorando os mercados de capitais e reduzindo os custos e os encargos para as PME. A Comissão pretende reforçar os seus mecanismos de garantia e de capital de risco, em complemento aos esforços empreendidos pelo BEI e pelos Estados-Membros. Por último, a Comissão tenciona promover a informação das PME, para as PME e sobre as PME, a fim de melhorar o acesso aos instrumentos financeiros, reduzir as lacunas de informação com que se deparam as PME quando procuram aceder ao financiamento e facilitar o seu acesso ao mercado de capitais.

A UE e os Estados-Membros devem trabalhar em conjunto a fim de melhorar o acesso das PME ao financiamento. A Comissão desempenhará o papel que lhe incumbe através das ações previstas no presente Plano de Ação e irá trabalhar em conjunto com os Estados-Membros, o setor financeiro e as federações de PME com o

objetivo de assegurar que estas ações produzem os seus frutos e contribuem para a recuperação económica.