COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.10.2019
COM(2019) 468 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

para a avaliação intercalar do Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas

{SWD(2019) 374 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

para a avaliação intercalar do Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas

I. INTRODUÇÃO

O Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME) é o programa da União destinado a reforçar a competitividade e a sustentabilidade das empresas, incentivar uma cultura empresarial e promover a criação e o desenvolvimento de PME. O programa contribui para os objetivos globais da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, procurando otimizar as sinergias com outros programas da UE, designadamente o Horizonte 2020 e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

Tal como previsto no Regulamento COSME[1], a Comissão realizou a avaliação intercalar do programa, a fim de aferir da sua pertinência e do seu valor acrescentado, assim como da eficácia e da eficiência da sua aplicação e da coerência com outros programas da UE.

O presente relatório resume as principais conclusões da avaliação, enumera as conclusões e as ilações retiradas. É acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão.

II. CONTEXTO

O programa COSME sucede ao Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI)[2], que foi implementado entre 2007 e 2013 com uma dotação orçamental de 3,6 mil milhões de euros[3]. O PCI tinha por objetivos contribuir para reforçar a produtividade, a capacidade de inovação e o crescimento sustentável. Assentava em três «pilares»: o Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação, o Programa de Apoio à Política em matéria de Tecnologias da Informação e da Comunicação e o Programa Energia Inteligente — Europa.

No período de programação de 2014-2020, as atividades do Programa de Apoio à Política em matéria de Tecnologias da Informação e da Comunicação e do Programa Energia Inteligente — Europa foram, em grande medida, transferidas para o COSME.

O Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação absorveu aproximadamente 60 % do orçamento do PCI. Este programa apoiou o acesso das PME ao financiamento, a Rede Europeia de Empresas (*Enterprise Europe Network* ou EEN), o programa Erasmus para Jovens Empresários (EYE), os serviços de assistência às PME em matéria de direitos de propriedade intelectual (DPI) e atividades destinadas a promover uma cultura de empreendedorismo e criar melhores condições para as PME que operam na UE. Não foram incluídas quaisquer referências à inovação no programa COSME, tendo em contrapartida sido dada especial atenção ao turismo[4].

A avaliação de impacto[5] que acompanha a proposta de regulamento COSME[6] identificou as seguintes falhas do mercado: um acesso problemático das PME ao financiamento; baixos níveis de

---

[1] Regulamento (UE) n.º 1287/2013.
[2] Decisão n.º 1639/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que institui um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013),
[3] COM(2005) 121 final
[4] Para uma comparação detalhada entre o PCI e o COSME, ver: Fanny Lajarthe (2012). *Differences and Similarities between CIP and COSME: Briefing Note.* IP/A/ITRE/2012-14
[5] SEC(2011) 1452 final

criação de empresas e desempenhos modestos; um fraco espírito empresarial; um ambiente empresarial que não é propício ao arranque e ao crescimento de empresas; obstáculos à especialização da indústria e à competitividade setorial; uma internacionalização limitada das PME dentro e fora da Europa.

Os objetivos gerais e específicos do programa COSME foram definidos à luz da necessidade de fazer face a estes problemas. A opção preferida para cumprir estes objetivos foi o prosseguimento, no âmbito do programa COSME, de todas as ações do Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação (2,2 mil milhões de euros), exceto as da vertente da inovação (cerca de 600 milhões de euros). A dotação financeira do programa COSME é de 2,3 mil milhões de euros para o período 2014-2020.

O programa COSME é principalmente executado pela EASME, a Agência Europeia para as Pequenas e Médias Empresas, em nome da Comissão Europeia, com exceção dos instrumentos financeiros que são executados pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), em nome da Comissão Europeia. O programa está igualmente aberto à participação de países europeus que não fazem parte da UE[7].

III. EXECUÇÃO — PONTO DA SITUAÇÃO

Tal como ficou demonstrado na avaliação intercalar, as taxas de execução orçamental do programa COSME são boas. O orçamento operacional[8] disponível em 2014 (247 milhões de euros) foi executado a 99,87 %; em 2015, o orçamento operacional disponível (329 milhões de euros) foi executado a 99,38 %; em 2016, o orçamento operacional disponível (336 milhões de euros) foi executado a 96,69 %. As estruturas de execução dos instrumentos financeiros e da Rede Europeia de Empresas foram instituídas e cumpriram a sua missão. Através do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, os instrumentos financeiros contaram com um reforço adicional de 550 milhões de euros.

Acesso ao financiamento — objetivo específico 1

Pelo menos 60 % dos recursos do programa (ou seja, 1 400 milhões de euros) são afetados aos instrumentos financeiros COSME, ao mecanismo de garantia de empréstimo (*Loan Guarantee Facility* ou LGF) e ao mecanismo de capital próprio para o crescimento (*Equity Facility for Growth* ou EFG). Assentam nos bons resultados conseguidos com os instrumentos financeiros do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013), que ajudaram a mobilizar mais de 21 mil milhões de euros de empréstimos e 3 mil milhões de euros de capital de risco destinados a mais de 380 000 PME na Europa.

Os convites à manifestação de interesse publicados em 2014 no âmbito dos instrumentos financeiros, em especial o LGF, suscitaram forte interesse junto de intermediários financeiros na UE e nos países terceiros que participam no programa COSME. A forte procura do LGF no mercado prosseguiu em 2015, o que fez com que a totalidade do orçamento disponível para 2014-2015 se tivesse esgotado em meados de 2015. Graças à garantia prestada pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)[9], o FEI pôde continuar a subscrever as garantias LGF do programa COSME no segundo semestre de 2015. No final de 2016, cerca de 143 000 PME em 21 países

[6] COM(2011) 834 final

[7] https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263

[8] Rubricas orçamentais 02.02.01 e 02.02.02 para todas as fontes de financiamento, incluindo contribuições de países terceiros e reembolsos provenientes dos instrumentos financeiros do PCI, e excetuando as rubricas orçamentais administrativas do programa COSME.

[9] O reforço do mecanismo de garantia de empréstimos no âmbito do programa COSME

participantes receberam financiamento no valor de quase 5,5 mil milhões de euros[10] ao abrigo do LGF reforçado. O reforço do mecanismo LGF prosseguiu em 2016 e 2017 graças à garantia do FEIE, o que teve um efeito positivo no financiamento disponibilizado a PME de maior risco numa fase muito mais precoce do que teria sido o caso só com o orçamento do COSME, acelerando, assim, o financiamento da economia real.

Dadas as características específicas inerentes a um mecanismo de capital próprio, em que o exercício do dever de diligência e a angariação de fundos são mais complexos, a assinatura dos acordos de financiamento demorou mais tempo. As primeiras cinco operações no âmbito do EFG, das quais 3 fundos multifase em combinação com o mecanismo InnovFin, criado no âmbito do programa Horizonte 2020, foram assinadas no final de 2015. Os primeiros investimentos em PME ao abrigo destes acordos foram realizados em 2016.

Acesso aos mercados — objetivo específico 2

O programa COSME ajuda as empresas europeias e, em especial, as PME, a fazer negócios no mercado único, bem como a exportar para fora da Europa. Mais de dois terços do orçamento que o programa COSME reserva para o acesso aos mercados é consagrado à Rede Europeia de Empresas (EEN), que ajuda as PME a encontrar parceiros comerciais, tecnológicos e de investigação na UE e em países terceiros. O programa facilita ainda o acesso das PME aos programas de financiamento da UE, como o Horizonte 2020 e aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Tal como previsto, a EEN iniciou as suas atividades em 1/1/2015 (as atividades de 2014 estavam ainda abrangidas pelo programa PCI). Foram selecionados 92 consórcios na sequência de dois convites à apresentação de propostas. Nesta fase, a Rede incluía 525 organizações na UE e 80 organizações nos oito países terceiros participantes no programa COSME[11]. Foram assinados acordos de parceria por um período de sete anos e convenções de subvenção específicas para os períodos operacionais de 2015-2016 e 2017-2018.

A Rede Europeia de Empresas (que emprega cerca de 3 000 pessoas) envolveu, anualmente, mais de 200 000 PME em eventos locais, prestou serviços de aconselhamento a 70 000 PME sobre acesso ao financiamento, DPI, eficiência na utilização de recursos, etc. Cerca de 25 000 PME participaram anualmente em eventos para o estabelecimento de parcerias, dos quais resultaram 2 500 acordos internacionais assinados entre PME.

No âmbito do objetivo específico 2, a execução do programa COSME também passa pelo financiamento de vários outros projetos de menor dimensão, dos quais cabe destacar os seguintes:

- O portal «A sua Europa — Empresas» com uma dotação anual de 0,5 milhões de euros;
- Os serviços de assistência DPI na China, América Latina e Ásia do Sudeste, com uma dotação anual de 7,2 milhões de euros;
- O Centro UE-Japão para a Cooperação Industrial, com uma dotação anual de 2,7 milhões de euros;
- O reforço dos pontos de contacto únicos nos Estados-Membros, com uma dotação de 1 milhão de euros;
- A melhoria do acesso das PME aos contratos públicos, com uma dotação de 1 milhão de euros.

Criar condições mais favoráveis às empresas — objetivo específico 3

[10] Execução do mecanismo LGF do programa COSME em 31 de março de 2016, disponível em: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm

[11] Islândia, Montenegro, Macedónia do Norte, Turquia, Albânia, Sérvia, Moldávia, Arménia

O programa COSME financia ações destinadas a melhorar o ambiente empresarial para as PME, tais como os *clusters* e as tecnologias digitais, reduzir a burocracia e promover o princípio do *Think Small First*, bem como melhorar a competitividade dos setores de importância estratégica para a economia europeia, incluindo o turismo.

A consecução deste objetivo passa por uma grande variedade de ações de menor envergadura, através de convites à apresentação de propostas e de concursos, cabendo destacar:

- As competências digitais para a competitividade e a inovação (*E-Skills for competitiveness and innovation*), com uma dotação anual de 3 milhões de euros;
- O programa *Cluster Internationalisation* para as PME, com uma dotação anual de 3,5 a 5 milhões de euros;
- O programa *Cluster Excellence*, com uma dotação anual de 1,5 milhões de euros;
- Ações de modernização das atividades da indústria (tecnologias facilitadoras essenciais, tecnologias de fabrico avançadas, etc.), com uma dotação anual média de 5 milhões de euros;
- Várias atividades de apoio às PME em setores industriais (construção, química, aeronáutica, defesa, cadeia de abastecimento alimentar, eficiência na utilização dos recursos, design, produtos biológicos, etc.), com uma dotação anual de 5 a 8 milhões de euros;
- Acompanhamento da política para as PME, com uma dotação anual média de 5 milhões de euros:
    - Análise do Desempenho das PME
    - A assembleia de PME;
    - A rede de representantes para as PME;
    - As ferramentas de sensibilização como o programa *Business Planet* na Euronews e o portal das PME;
- A plataforma REFIT da UE para a redução dos encargos regulamentares, com uma dotação anual média de 0,5 milhões de euros;
- O apoio ao setor do turismo, com uma dotação anual de 5 a 9 milhões de euros;
- A promoção da economia social e do empreendedorismo social, com uma dotação anual de 0,5 a 2 milhões de euros.

Entre 2014 e 2016, foram afetados 109,3 milhões de euros a este objetivo, o que representa 12 % da dotação financeira. Os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito deste objetivo foram publicados no final de 2014 e, tendo em conta o período de execução, a maior parte das ações só começou a produzir resultados depois do período a que se refere a avaliação.

O Grupo de Alto Nível para os encargos administrativos contribuiu para o intercâmbio de boas práticas e o acompanhamento nesta matéria e preparou o caminho para a plataforma REFIT da UE. A análise do desempenho das PME analisou a situação das PME europeias e forneceu informações pormenorizadas sobre a aplicação do *Small Business Act.* A informação específica relativa aos Estados-Membros foi integrada nas recomendações específicas por país no quadro do Semestre Europeu. A rede de Representantes das PME, a Assembleia das PME e a Semana Europeia das PME constituíram espaços de sensibilização e intercâmbio de boas práticas em todas as áreas do *Small Business Act*. Por último, a 4.ª temporada do programa *Business Planet* no canal de televisão Euronews teve início em 12 de junho de 2015.

A campanha *eSkills for Jobs* abrangeu 30 países, envolvendo 384 organizações e reunindo mais de 300 000 participantes, com cerca de 115 milhões de pessoas expostas à campanha.

O convite à apresentação de propostas *Design based consumer goods* (com um orçamento disponível de 4 milhões de euros) resultou na adjudicação de 10 projetos de PME destinados a desenvolver soluções digitais inovadoras para melhorar os processos de conceção e a comunicação

na cadeia de valor dos têxteis e do vestuário, produtos inovadores que incorporam tecnologias digitais em produtos e novos modelos empresariais que abordam os desafios ambientais e societais.

As iniciativas com incidência no turismo contribuíram para reforçar a competitividade do setor do turismo europeu. As iniciativas dedicadas ao aumento dos fluxos de turistas seniores e jovens contribuíram para gerar uma extensão da época turística. As ações para reforçar a acessibilidade do turismo contribuíram para melhorar os equipamentos e os serviços para os turistas com necessidades de acesso especiais. A visibilidade dos Destinos Europeus de Excelência aumentou, o que dará origem a um maior número de potenciais chegadas de turistas e, consequentemente, a receitas para os locais de destino e os operadores turísticos. As atividades e os eventos de sensibilização geraram uma maior visibilidade das iniciativas no setor do turismo, bem como uma melhor aceitação das mesmas.

Em 2014-2016, a iniciativa *Clusters Go International* envolveu 25 parcerias estratégicas europeias de *clusters* (ESCP), representando 145 organizações de *clusters* de 23 países europeus e mais de 17 000 PME europeias. Entre as 25 parcerias de *clusters* selecionadas, 15 receberam financiamento. As outras 10 parcerias receberam o rótulo ESCP e foram incentivadas a prosseguir as suas ações numa base voluntária, sem o financiamento do programa COSME. As 15 parcerias cofinanciadas representam cerca de 95 *clusters* que envolvem mais de 10 300 PME europeias.

Espírito empresarial e cultura empresarial — objetivo específico 4

O programa COSME apoia o intercâmbio de educadores e formadores europeus para desenvolver boas práticas de educação para o empreendedorismo na UE. Centra-se em grupos específicos, designadamente jovens, mulheres ou empresários seniores, a fim de os fazer beneficiar de mentoria ou de outros regimes adaptados.
O principal instrumento é o programa Erasmus para Jovens Empresários, que ajuda os novos empresários a adquirir e consolidar competências e conhecimentos empresariais e a desenvolver a sua atividade empresarial com o apoio de empresários experientes. O programa começou em 2009 como uma ação-piloto e constitui agora uma ação emblemática do programa COSME.

É executado através de um convite à apresentação de propostas anual que culmina com a assinatura pela EASME de convenções de subvenção por períodos de 24 meses. Em geral, há sempre um elevado número de projetos interessantes que não podem ser financiados devido à falta de fundos. O convite à apresentação de propostas de 2014[12] recebeu 111 propostas, tendo sido selecionados 15 projetos que associavam 111 organizações de 28 países que participam no programa COSME. Houve ainda 40 projetos no valor aproximado de 14 milhões de euros que não puderam ser financiados devido a restrições orçamentais. A execução das ações teve início em 1/2/2015 com uma rede de 175 organizações intermediárias em 32 países (26 Estados-Membros e 6 países do programa COSME). No final de 2016, foram aceites 11 000 perfis de empresários e estabelecidas 4 200 correspondências com mais de 8 400 empresários.

No âmbito deste objetivo específico, o programa COSME financia igualmente vários outros projetos de menor dimensão, sendo os mais importantes:

- Educação para o empreendedorismo, com uma dotação média anual de 0,4 a 1 milhão de euros;
- Espírito empresarial das mulheres, com uma dotação média anual de 0,5 a 1 milhão de euros;
- Empresários seniores, com uma dotação média anual de 0,5 a 1 milhão de euros;

[12] https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf

- Empreendedorismo digital, com uma dotação de 2,5 milhões de euros em 2015;
- Apoio ao empreendedorismo dos migrantes, com uma dotação anual de 1,5 milhões de euros.

IV. METODOLOGIA

A avaliação intercalar abrange o período 2014-2016 e baseia-se, em larga medida, num estudo[13] realizado entre dezembro de 2016 e dezembro de 2017 por um consultor externo. O consultor em questão utilizou a metodologia de avaliação normalizada da Comissão, tal como recomendado nas orientações para legislar melhor[14]. O objetivo consistia em avaliar as atividades do programa que foram financiadas em 2014-2016 com base em cinco critérios: relevância, eficácia, coerência, eficiência e valor acrescentado da UE.

A avaliação intercalar incidiu em 6 questões principais e 15 subquestões definidas nas especificações do estudo, e utilizou uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos.

Os instrumentos de avaliação intercalar incluíram investigação documental, análise estatística de dados secundários, um seminário, 120 entrevistas de responsáveis de alto nível, consultas específicas a mais de 4 000 PME e uma consulta pública que recebeu 195 respostas e 14 documentos de posição.

Tendo em conta que se trata de uma avaliação intercalar, a maior parte dos impactos esperados a longo prazo não são ainda mensuráveis. A avaliação incidiu primordialmente na medida em que o programa estabelece os elementos constitutivos para obter os resultados esperados a médio prazo. Isto implica uma ênfase na adequação e na qualidade da conceção do programa, ou seja, os objetivos formulados, os recursos investidos e as atividades executadas — por outras palavras, os critérios de relevância e de coerência.

Para mais pormenores sobre a metodologia, remete-se para o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

V. CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

Esta secção apresenta as principais conclusões da avaliação de acordo com os cinco critérios acima referidos.

A. Relevância

O programa COSME contribui para a principal prioridade da Comissão Juncker, nomeadamente a promoção do crescimento e do emprego, através de várias ações, incluindo a melhoria do acesso ao financiamento, oportunidades de criação de redes, a promoção do intercâmbio de informações e boas práticas, bem como o acesso das PME da UE a novos mercados. O programa COSME dirige-se a todas as PME da UE, o que constitui uma das suas principais vantagens.

O programa concretiza as prioridades políticas da Comissão, nomeadamente o *Small Business Act*, a Estratégia para o Mercado Único (2015) e a *Start Up and Scale Up Initiative* (2016), estando sintonizado com a evolução das necessidades das PME na Europa.

O resultado dos inquéritos revela que tanto os intermediários como as PME beneficiárias consideram que as ações realizadas no âmbito do programa COSME são relevantes e correspondem

[13] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084
[14] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pt

às suas necessidades, tanto em termos das condições estabelecidas, como do seu conteúdo. O programa é relevante para os cidadãos da UE, dada a ênfase que coloca na promoção do crescimento económico e na criação de oportunidades de emprego.

A relevância do programa é mais limitada no que diz respeito aos domínios que vão além da esfera económica, por exemplo, no que se refere aos desafios societais e a alguns dos objetivos definidos na estratégia UE 2020, como o crescimento inclusivo e sustentável. O programa COSME responde a estes objetivos principalmente de forma indireta.

A flexibilidade do programa COSME é um ativo fundamental. Permite a concretização de novas prioridades políticas através do lançamento de novas ações e da orientação do financiamento para os domínios considerados prioritários. A este respeito, foram propostas e implementadas várias alterações na afetação do orçamento durante os três primeiros anos de execução.

A principal lacuna em termos de relevância (mas também de eficácia, tal como se refere a seguir) diz respeito à estrutura do programa. As duas principais ações, os instrumentos financeiros e a Rede Europeia de Empresas, absorvem mais de 80 % do orçamento total, tal como prevê o Regulamento COSME. Por conseguinte, o orçamento para outras ações de menor envergadura é muito limitado, o que, em alguns casos, reduz o impacto potencial destas ações.

B. Eficácia

Entre 2014 e 2016, o programa COSME conseguiu, de um modo geral, produzir os resultados esperados, designadamente no que diz respeito ao número de PME que beneficiam de financiamento por via de empréstimos ou ao número de eventos organizados. Os dados disponíveis sugerem que o programa terá um impacto positivo nos beneficiários, em termos de crescimento e emprego.

A vantagem do programa COSME reside, em especial, na utilização de intermediários para a execução do programa. O programa explora a proximidade destes intermediários às PME e facilita a integração dos serviços prestados no seu âmbito de intervenção com os serviços prestados pelos intermediários nas respetivas esferas de atuação nacionais e regionais. Esta abordagem permite maximizar o potencial do programa para alcançar os efeitos desejados.

Acesso ao financiamento

O mecanismo de garantia de empréstimo (*Loan Guarantee Facility* ou LGF) e o mecanismo de capital próprio para o crescimento (*Equity Facility for Growth* ou EFG) são altamente eficazes para as PME beneficiárias. Em especial, o LGF beneficiou um número considerável de PME, propôs condições de financiamento globais mais favoráveis, demonstrou um elevado efeito de alavancagem no financiamento das PME e aumentou a oferta de financiamento via empréstimos na maioria dos Estados-Membros. Contudo, foram apontados os efeitos negativos do limiar de 150 000 euros acima do qual os intermediários financeiros devem verificar se a PME não satisfaz nenhum dos critérios de inovação estabelecidos ao abrigo do instrumento financeiro de dívida para as PME do programa Horizonte 2020. Os intermediários são induzidos a adaptar a sua oferta financeira a este limiar, ainda que este seja considerado inadequado para as necessidades de financiamento de muitas PME.

Os progressos realizados no âmbito do mecanismo de capital próprio para o crescimento (EFG) porque os prazos necessários à obtenção dos financiamentos para os investimentos em capital próprio são longos e é dada preferência ao instrumento de capital próprio estabelecido no âmbito do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) em 2016.

Em 31 de dezembro de 2016, o LGF reunia já mais de 60 intermediários financeiros em 25 países, apoiando mais de 140 000 PME, das quais 50 % são *start-ups* com menos de cinco anos de existência e 90 % das empresas apoiadas são microempresas.

O LGF permitiu um aumento do número e do volume das operações de financiamento de PME de risco mais elevado (os 611,17 milhões de euros de acordos de garantia assinados em 2014-2016 permitiram um volume de financiamento de 5,5 mil milhões de euros). A maioria dos intermediários financeiros inquiridos indicou que o mecanismo de garantia de empréstimo melhorou consideravelmente a sua capacidade de assegurar a cobertura dos riscos de crédito ou conceder crédito. O inquérito mostrou também que, em geral, a garantia do programa COSME gerou investimentos adicionais significativos, estimados em 1,25 mil milhões de euros. As PME inquiridas deram conta de impactos positivos tanto do EFG como do LGF nas suas perspetivas de crescimento.

Acesso aos mercados

A Rede Europeia de Empresas (EEN) demonstrou grande capacidade de chegar às PME em toda a Europa, sendo que 150 000 PME participaram na cooperação no âmbito da ENN e beneficiaram dos seus serviços de aconselhamento. Graças à EEN, mais de 8 000 PME estabeleceram acordos de cooperação com PME de outros países ou seguiram as recomendações dos seus novos serviços de consultoria. Os serviços da EEN ajudaram principalmente as PME a melhorar a qualidade dos seus produtos e serviços, resultando num aumento (previsto) do volume de negócios e, em especial, na entrada em novos mercados geográficos, tanto na Europa como fora dela. Os serviços desta rede são amplamente utilizados e apreciados pelas PME clientes. A EEN dá conta de resultados significativos, especialmente nos serviços de cooperação empresarial, prestando aconselhamento, ajudando as PME a superar os obstáculos relacionados com a inovação e a gestão empresarial e promovendo contactos comerciais valiosos entre as PME. A rede também teve um impacto positivo nos resultados dos próprios intermediários, em termos de conhecimentos, informações estratégicas e cooperação com outros membros da rede em prol de serviços de maior qualidade.

Para além dos serviços da EEN, o portal «A sua Europa - Empresas» funciona como uma fonte de informação fundamental sobre os direitos e obrigações ligados à criação e/ou à gestão de uma empresa num país europeu e tem atraído um número de visitantes que superou todas as expectativas. Os dados disponíveis indicam que o Portal contabiliza 2,9 milhões de visitantes (a título de comparação, refira-se que o Regulamento COSME estabeleceu um objetivo de longo prazo para a EEN de 2,3 milhões de utilizadores para os serviços digitais). As taxas de satisfação dos utilizadores são igualmente elevadas (93 %, sendo que o objetivo fixado no programa de trabalho COSME para 2016 era de 85%).

A iniciativa *Clusters Go International* (CGI) envolveu 25 parcerias estratégicas europeias de *clusters* (ESCP), representando 145 organizações de *clusters* de 23 países europeus e mais de 17 000 PME europeias. Das 25 parcerias selecionadas, só 15 receberam financiamento, devido a condicionalismos orçamentais. As restantes 10 receberam o rótulo ESCP e foram incentivadas a prosseguir as suas ações numa base voluntária, sem o financiamento do COSME. As 15 parcerias cofinanciadas representam cerca de 95 *clusters* que envolvem mais de 10 300 PME europeias. Foram criadas parcerias europeias entre os *clusters* bem como as primeiras parcerias «globais».

A melhoria registada na assimilação do processo de internacionalização e o reforço das capacidades de os gestores dos *clusters* apoiarem a internacionalização contam-se entre os resultados mais significativos, juntamente com a geração de novas relações comerciais internacionais. Entre os resultados de médio prazo, cabe salientar o perfil internacional mais sólido e uma visibilidade acrescida.

Condições mais propícias à competitividade

As iniciativas de apoio à competitividade setorial consistem principalmente em ações pontuais, com um orçamento limitado, que visam um vasto leque de setores. Segundo os beneficiários do programa na área do turismo, os resultados diretos incluem a criação de novas parcerias estratégicas transfronteiras e uma maior visibilidade nos mercados internacionais. Embora poucas PME tenham estado diretamente envolvidas, a participação de associações profissionais e de agências públicas de turismo a nível local, regional e nacional lançou as bases para efeitos multiplicadores significativos. Estão a ser desenvolvidos novos produtos e serviços turísticos e há grandes expectativas entre os participantes quanto às possibilidades de entrada em novos mercados.

As medidas de execução da *Small Business Act* (SBA) foram bem sucedidas quando se tratou de fornecer informações de qualidade aos decisores políticos nacionais, através da publicação da Análise do Desempenho das PME, ao mesmo tempo que disponibilizaram uma plataforma altamente apreciada para a partilha de informações e de boas práticas através da rede de representantes para as PME. Reconhece-se, em geral, que estas atividades contribuem para a convergência das políticas das PME nos países COSME.

Empreendedorismo

O programa Erasmus para Jovens Empresários (EYE) foi bem sucedido na consecução dos seus objetivos, tendo contado com a participação de cerca de 3 500 empresários. Estima-se que a participação de novos empresários no programa levou à criação de 250 novas empresas, tendo gerado 5 milhões de euros de volume de negócios adicional e cerca de 1 000 novos postos de trabalho durante o período 2014-2016. Ao mesmo tempo, a participação de empresários-anfitriões está associada a um volume de negócios adicional de 203 milhões de euros e a mais de 1 100 novos postos de trabalho. O programa criou condições para a obtenção de importantes resultados em termos de relações comerciais e de internacionalização, tanto para os novos empresários como para os empresários-anfitriões. No período 2014-2016, registaram-se 2 117 colocações. Estima-se que o programa EYE possibilitou a 1 800 potenciais novos empresários a melhoria das competências técnicas, de gestão e outras (marketing, administração, finanças).

Os participantes salientam ainda que a experiência do EYE os ajudou a compreender melhor os desafios que se colocam aos empresários. O programa EYE teve efeitos diretos para os empresários-anfitriões, em termos de apoio à inovação no âmbito das suas atividades e de taxas de crescimento consideravelmente superiores à média da UE. O programa também cumpriu os seus objetivos no que se refere ao reforço das relações comerciais e à criação das bases para uma maior cooperação e internacionalização, mercê de significativas oportunidades de estabelecimento de redes.

C. Eficiência

De um modo geral, o programa COSME funciona com um nível razoável de eficiência, sendo as suas principais componentes executadas em conformidade com os objetivos e calendários específicos estabelecidos nos programas de trabalho anuais. O principal ponto forte do COSME é a clareza do respetivo programa de trabalho, o que faz com que seja pequeno o número de propostas não elegíveis em resposta aos convites à apresentação de pedidos de subvenções. Não foram identificados grandes estrangulamentos administrativos e as medidas de simplificação introduzidas foram globalmente consideradas positivas, embora houvesse problemas na EASME com o novo sistema informático no primeiro ano de funcionamento, problemas que criaram dificuldades para os beneficiários.

A execução do COSME é essencialmente delegada à EASME (ações não financeiras) e ao FEI (instrumentos financeiros). A EASME executou um orçamento de 298 milhões de euros no período

2014-2016 e o FEI um orçamento de 550 milhões de euros dedicado às PME para os instrumentos financeiros do programa COSME.

Em geral, tanto os intermediários como os beneficiários finais consideraram os custos e os encargos relacionados com a utilização de COSME acessíveis e aceitáveis. Embora em alguns casos os encargos administrativos tenham sido considerados elevados, em geral os beneficiários consideraram que os benefícios superavam os custos. Os intermediários financeiros indicaram que os requisitos de comunicação de informações eram onerosos e corriam o risco de reduzir a atratividade do LGF. Os intermediários financeiros alegaram igualmente que os encargos administrativos do EFG eram substancialmente mais elevados do que o habitual no setor dos capitais de risco. No entanto, as PME que beneficiaram do LGF indicaram não terem sido afetadas por custos encargos administrativos ou complexidades burocráticas adicionais devido à garantia da UE.

Todas as PME e, em especial, as micro e pequenas empresas, classificaram as condições do financiamento apoiado por uma garantia da UE-COSME como mais favoráveis do que as concedidas por outros intermediários financeiros para financiamentos semelhantes. As PME beneficiárias noutros domínios de intervenção do programa COSME também consideram que os benefícios superam os custos.

No que diz respeito à gestão do programa COSME pela EASME, o prazo de concessão de subvenções no âmbito dos concursos públicos foi mais curto do que o objetivo fixado pela EASME, enquanto o nível de concorrência, o número de propostas e a taxa de sucesso das propostas elegíveis variam consideravelmente consoante as ações. É importante notar que o programa COSME financia um grande número de pequenas ações que exigem o envolvimento de um volume de pessoal proporcionalmente elevado.

Quanto às lacunas, a avaliação intercalar mostra que é necessário melhorar a gestão dos dados do programa COSME. A repartição das responsabilidades de execução por muitos intervenientes representa um desafio considerável à eficiência da gestão e à coordenação dos programas, com o risco de enfraquecer a supervisão e a avaliação do programa. É necessário que seja dada maior atenção à recolha de dados sobre o perfil dos beneficiários, a fim de permitir um acompanhamento adequado dos resultados do programa e dos progressos na consecução dos seus objetivos.

D. Coerência

De um modo geral, o programa COSME revela um bom nível de coerência interna. São visíveis esforços para criar sinergias e não foram identificadas quaisquer sobreposições significativas. É dedicada especial atenção à complementaridade entre as diferentes ações, em especial nos domínios de ação da EEN e da internacionalização. O Centro UE-Japão e os serviços de assistência DPI, por exemplo, estão ambos a cooperar com a EEN. A colaboração entre o programa de internacionalização de *clusters* e o Centro UE-Japão permitiu apoiar as parcerias de *clusters* numa ótica de internacionalização. O serviço de assistência DPI e os peritos da EEN são incentivados a participar também nos eventos da plataforma europeia para a colaboração entre *clusters* (*European Cluster Collaboration Platform* ou ECCP).

No que diz respeito ao objetivo de empreendedorismo, as sobreposições foram mínimas, uma vez que a maioria das ações requer a participação de um grupo específico de parceiros com domínios de especialização precisos. As ações referentes ao «Condições de enquadramento do mercado único» não se sobrepõem entre si, já que cada ação incide sobre aspetos específicos do mercado único.

No que se refere à coerência entre as diferentes atividades de comunicação do programa COSME, principalmente sítios web relacionados com os instrumentos financeiros e as ações de fomento do empreendedorismo, os resultados são algo díspares. Os sítios web ligados aos instrumentos financeiros fornecem informações claras, ao passo que os que dizem respeito às ações de

empreendedorismo parecem estar isoladas umas das outras sem qualquer interação. A avaliação é positiva em relação às sinergias e complementaridades que foram estabelecidas entre o portal «A sua Europa - Empresas» e os serviços da EEN e entre outras atividades COSME orientadas para a internacionalização, como a EEN e o programa *Clusters Go International*.

A análise mostra que existem sinergias e sobreposições entre os instrumentos financeiros da UE. Existem provas claras de sinergias entre o mecanismo LGF do programa COSME e a vertente PME do FEIE, uma vez que esta intervenção do FEIE é canalizada através do LGF. É possível que haja sobreposições entre o mecanismo LGF do programa COSME e os instrumentos financeiros no âmbito do FEEI. Verifica-se um claro efeito de exclusão do EFG pela vertente PME do FEIE (tal como era intenção da Comissão aquando da criação desta última em 2016).

Os instrumentos financeiros COSME e Horizonte 2020 são, de um modo global, coerentes. A avaliação de 2016 do Plano de Investimento concluiu que o FEIE, o COSME e o Horizonte 2020 Innovfin se completavam bem. A coordenação entre as atividades da EEN no âmbito do programa COSME e do programa Horizonte 2020 constitui um excelente exemplo de coerência com outras iniciativas da UE, altamente apreciado por muitas partes interessadas.

No que diz respeito à internacionalização das PME, não existem sobreposições significativas entre as atividades financiadas pelo programa COSME e as que o são no âmbito do Horizonte 2020. As iniciativas da Comissão no domínio da internacionalização das PME são realizadas principalmente através do COSME. No entanto, existem alguns programas significativos no Horizonte 2020 que, implícita ou indiretamente, podem ajudar as PME a internacionalizar-se e a inovar. Um bom exemplo é a iniciativa Horizonte 2020-INNOSUP[15] que responde ao desafio do desenvolvimento de novas cadeias de valor industrial intersetoriais em toda a UE, com base no potencial de inovação das PME.

As informações disponíveis não revelam sobreposições substanciais entre os serviços da EEN, as ações de internacionalização das PME e dos *clusters* e as ações financiadas por outras iniciativas da UE. Estas iniciativas da UE incluem os programas operacionais do FEDER e da INTERREG e as iniciativas *EU Gateway e Business Avenues*.

Os serviços da EEN financiados no âmbito do programa COSME e do programa operacional do FEDER são, na maioria dos casos, bastante complementares. Embora, em geral, o FEDER coloque a tónica no ambiente regional, os serviços da EEN associados ao programa COSME centram-se principalmente na cooperação transfronteiras. As iniciativas *EU Gateway e Business Avenues* apoiam as empresas europeias no estabelecimento de formas de colaboração empresarial na Ásia (incluindo o Japão, a Coreia e os países do Sudeste Asiático). A avaliação mostrou que existe uma colaboração regular entre a EEN e as iniciativas *EU Gateway and Business Avenues* Além disso, são também visíveis sinergias entre outras ações do COSME, como o Centro UE-Japão e os serviços de assistência DPI.

As iniciativas para promover e apoiar o empreendedorismo constam do Plano de Ação da Comissão «Empreendedorismo 2020»[16]. Muitas destas medidas são financiadas através do programa COSME. No entanto, outras ações com uma incidência semelhante são financiadas por outros programas da UE, incluindo a ajuda a várias redes de apoio ao empreendedorismo das mulheres, o programa Erasmus +, o Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Embora todas estas ações tenham um objetivo comum, não

[15] Apoio à inovação para as pequenas empresas, https://ec.europa.eu/easme/en/innosup
[16] https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_en

existem sobreposições evidentes entre elas. A complementaridade é alcançada sobretudo pela utilização de instrumentos diferentes.

Ao mesmo tempo, a avaliação intermédia revela que a interação entre o apoio às PME à escala nacional, regional e da UE nem sempre é sinergética e complementar, apesar de não terem sido identificadas sobreposições substanciais. Para as ações em que a proximidade das comunidades de PME seja um importante fator de capacitação, uma coordenação melhorada com as ações nacionais e regionais contribuiria para uma coerência acrescida. Assim acontece com os serviços da EEN e as ações do programa COSME para apoiar a organizações de *clusters*.

E. Valor acrescentado da União Europeia

Cada programa financiado pela UE deve gerar um valor acrescentado tangível para a UE, devendo contribuir claramente para a promoção dos valores e das normas da União Europeia. As ações financiadas pela UE devem complementar, reforçar e apoiar as ações nacionais, regionais e locais.

Os instrumentos financeiros do COSME, em especial o mecanismo de garantia de empréstimo (LGF), proporcionam uma alavancagem financeira importante que permite que os intermediários nacionais e regionais proponham produtos financeiros com um perfil de risco mais elevado em comparação com a sua oferta normal. Estes instrumentos também permitem apoiar mais empresas. Além disso, os programas nacionais de apoio, especialmente em mercados mais pequenos, têm um maior efeito de alavancagem quando combinados com um programa ao nível da UE. De um modo geral, as partes interessadas e os intermediários concordam que nenhuma instituição privada ou país participante teria conseguido os resultados que o programa COSME produziu em termos de efeitos de alavancagem, âmbito e perfil de risco das PME envolvidas.

A maioria dos intermediários do LGF considera que o apoio público ao nível da UE é decisivo e que um programa europeu pode produzir resultados que um programa nacional não estaria em condições de conseguir. O LGF permitiu-lhes oferecer um instrumento de garantia em condições mais favoráveis (taxas de juro e comissões mais baixas, garantias inferiores) a um maior número de PME. Além disso, em alguns países, não existem programas nacionais que apoiem o acesso das PME ao financiamento. A marca «UE» ajuda a reforçar a confiança entre os potenciais beneficiários. No entanto, o resultado da avaliação chamou a atenção para o facto de o LGF não ter conseguido chegar aos mercados financeiros menos maduros, sendo por isso preferível optar por uma abordagem mais direcionada.

Os intermediários do EFG consultados no contexto desta avaliação concordaram que o financiamento por capitais próprios era mais eficiente ao nível da UE e possibilitava um âmbito e um leque de apoios mais vastos do que os programas nacionais e regionais.

A dimensão europeia está também no centro da Rede Europeia de Empresas e dos seus serviços. A escala e a qualidade dos serviços prestados pela rede permitem que leve a cabo ações que de outra forma não seriam possíveis. A dimensão europeia é crucial, especialmente para os serviços que têm uma componente transfronteiras, o que representa um aspeto do apoio às PME que normalmente não é contemplado por programas semelhantes de índole nacional/regional.

Na esfera nacional/local, há vários tipos de intervenções destinadas a promover o empreendedorismo e a apoiar as *strart-ups*. A maior parte das ações de menor envergadura para promover o empreendedorismo financiadas pelo programa COSME visam reunir intervenientes e iniciativas nacionais nas várias vertentes do empreendedorismo. Nas áreas emergentes (por exemplo, o empreendedorismo dos migrantes), as ações do programa COSME estão a assumir um papel preponderante de apoio às medidas nacionais.

O programa EYE tem também um mandato e objetivos transfronteiras sólidos à escala da UE. Permite a mobilidade em toda a Europa, pondo os jovens empresários em contacto com os seus anfitriões noutros países e oferecendo oportunidades de aprendizagem e de contactos de negócios em todo o mercado único. Fá-lo a uma escala impossível de alcançar ao nível nacional.

Para as outras vertentes do programa COSME, o benefício da sua aplicação ao nível europeu, em detrimento da esfera nacional ou regional, é também muito significativo. Entre estas vertentes, cabe salientar as que têm incidência nas competências digitais, as atividades na área do turismo que reúnem intervenientes nas cadeias de valor europeias e o programa *Clusters Go International* que promove parcerias europeias entre *clusters*, a fim de desenvolver e implementar em conjunto estratégias de internacionalização. Além disso, as ações decorrentes das políticas de apoio às PME que fornecem informações estratégicas e oportunidades de rede aos decisores políticos nacionais favorecem a elaboração dessas políticas, bem como a convergência entre as medidas nacionais nesta área. A dimensão e a profundidade do apoio que o programa COSME oferece vai muito além do apoio que pode ser prestado às PME europeias no quadro de iniciativas nacionais ou regionais.

V. CONCLUSÕES E ILAÇÕES

A avaliação intercalar do programa COSME faz um balanço positivo da execução do programa e dos resultados alcançados durante os três primeiros anos do período de programação. A execução do programa está no bom caminho para atingir os objetivos definidos na base jurídica até ao final de 2020. Contudo, é de notar que as conclusões desta avaliação se limitam ao período em que foi realizada e ainda não dão conta do pleno impacto do programa COSME.

As ações do COSME são muito importantes para dar resposta aos desafios da promoção do crescimento económico e da criação de oportunidades de emprego. No entanto, o seu impacto é mais limitado quando se trata de responder a desafios globais e societais. Por isso, existe margem para uma melhor integração destes objetivos nos projetos COSME e para uma utilização mais generalizada dos atuais instrumentos do programa, em especial a EEN, para ajudar as PME a fazer face aos desafios societais.

A maior parte das ações do programa COSME, os instrumentos financeiros, a Rede Europeia de Empresas, o Erasmus para Jovens Empresários, os serviços de assistência DPI para as PME, bem como os *clusters*, inscrevem-se na linha das ações do PCI. Globalmente, o programa COSME conseguiu alcançar os resultados esperados. A força do programa COSME reside, em especial, na utilização de intermediários para a execução do programa. O programa explora a proximidade destes intermediários às PME e facilita a integração dos serviços prestados pelos COSME com os serviços prestados por estes intermediários nas respetivas esferas de atuação nacionais e regionais.

Globalmente, o COSME funciona com um nível de eficiência razoável. As ações são executadas em conformidade com os objetivos e os calendários específicos estabelecidos nos programas de trabalho anuais. A grande maioria dos intermediários e dos beneficiários finais dá conta de uma boa relação custo-benefício na sua participação nas atividades do programa. No entanto, um elevado número de ações de menor envergadura torna a execução do programa COSME pela EASME menos eficiente em termos de custo-eficácia. A fragmentação será abordada nos programas de trabalho anuais do COSME até ao final do período de programação, dando prioridade a ações estratégicas e de maior envergadura para concretizar as prioridades políticas da Comissão, mantendo um número limitado de ações-piloto de menor dimensão para preservar a flexibilidade do programa.

A execução do programa COSME está a cargo da Comissão, da EASME e do FEI, o que dificulta a eficácia da coordenação e da gestão do programa. No entanto, é necessário melhorar a qualidade da

gestão dos dados no que respeita às ações não financeiras, a fim de dispor de um conjunto completo de informações sobre as atividades, as realizações e os beneficiários do programa.

Não há a assinalar sobreposições significativas com outros programas nacionais, regionais ou da UE, ainda que uma melhor coordenação com as ações nacionais e regionais contribuiria para reforçar a coerência. A melhoria da gestão dos dados e um acesso mais fácil aos dados de monitorização ao nível nacional/regional permitirão aos Estados-Membros dar conta de eventuais sobreposições e aumentar as sinergias.

O COSME representa um bom valor acrescentado europeu. A dimensão europeia constitui a própria essência da conceção das ações do programa. Em vários casos, as ações do COSME não só têm sido complementares como têm ajudado a reforçar as medidas nacionais, regionais e locais.

Por último, a avaliação intercalar preparará o terreno para a avaliação final do programa COSME, a qual contribuirá para a conceção dos primeiros programas de trabalho do período pós-2020. As conclusões preliminares da avaliação intercalar contribuíram para as avaliações de impacto dos programas do Mercado Único e Invest da UE para o próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027.