

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa InvestEU»

[COM(2018) 439 final — 2018/0229 (COD)]

(2019/C 62/22)

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 7.9.2018 Parlamento Europeo, 14.6.2018
Fundamento jurídico	Artículos 175, apartado 3, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	3.10.2018
Aprobado en el pleno	17.10.2018
Pleno n.º	538
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	204/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción que el paquete de Reglamentos sobre el futuro marco financiero plurianual incluya una propuesta destinada a reforzar la actividad inversora de la UE (que todavía no ha vuelto a los niveles anteriores a la crisis), en particular, los proyectos de inversión a largo plazo que se caracterizan por un marcado interés público, y respete al mismo tiempo el criterio de desarrollo sostenible (en consonancia con el compromiso de la UE de respetar ese criterio en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible). Por otra parte, el CESE valora positivamente esta solución, ya que los ámbitos prioritarios del programa InvestEU y el calendario para su aplicación coinciden en gran medida con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible o la toman como punto de partida. Para garantizar el buen funcionamiento del programa objeto de examen, es conveniente aprovechar plenamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores socioeconómicos.

1.2. El CESE aprecia el esfuerzo de la Comisión Europea por crear un instrumento financiero global y respalda la orientación que se da a su contenido. Su gestión unificada, su mayor transparencia y sus posibles sinergias ofrecen, en comparación con la situación actual, más oportunidades de alcanzar los resultados esperados. El CESE subraya la necesidad de que los proyectos se sometan a rigurosas pruebas de mercado y, de este modo, se garantice la idoneidad de los proyectos concretos que se prestan a la utilización de los instrumentos financieros. El éxito de este instrumento depende en gran medida del buen funcionamiento de su sistema de seguimiento.

1.3. El CESE valora positivamente que, además de apoyar las infraestructuras sostenibles, las pequeñas y medianas empresas y la investigación y la innovación, el programa InvestEU se centre también en la inversión social y las cualificaciones. Demuestra así la importancia de la inversión social para el desarrollo futuro de la UE. En este contexto, el CESE apoya que exista un fuerte vínculo entre el programa InvestEU en materia de inversión social y cualificaciones, por un lado, y los instrumentos tradicionales de apoyo a la política social (principalmente el Fondo Social Europeo y los instrumentos de apoyo al empleo juvenil) y los programas de empleo e innovación social, por otro, con vistas a maximizar la inversión en infraestructuras sociales sostenibles, empresas sociales, servicios y centros de desarrollo del capital humano.

1.4. El CESE aprovecha esta oportunidad para subrayar que, en el marco del programa InvestEU, tampoco deben subestimarse ni descuidarse las inversiones sociales, ya que deben desempeñar un papel tan importante como las inversiones destinadas principalmente al desarrollo y la actividad de las empresas. Esta observación se deriva, entre otras cosas, del informe presentado en diciembre de 2017 por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la inversión en infraestructura social en Europa, presidido por Romano Prodi. En este caso, la inversión pública puede servir para acelerar la inversión privada.

1.5. Teniendo en cuenta que InvestEU es un nuevo tipo de programa, el CESE acogería con satisfacción la posibilidad de elaborar un manual concreto y sencillo que establezca una tipología apropiada de los proyectos, ofrezca ejemplos de sus sinergias con el resto de capítulos del marco financiero plurianual y fomente una aplicación adecuada a la luz de las circunstancias que prevalecen en los Estados miembros.

1.6. El CESE aprecia el impacto positivo que se espera del programa InvestEU en el desarrollo de los mercados financieros de los Estados miembros y subraya, en este contexto, la gran necesidad de contar con una estructura adecuada para los socios ejecutantes, en particular a escala nacional.

2. Contexto general de la propuesta y datos fácticos esenciales

2.1. La reciente crisis económica ha reducido sustancialmente el volumen de la actividad inversora en la UE, que todavía no se ha recuperado por completo. Por consiguiente, los elementos esenciales de la política económica de la UE deben tender a encontrar formas de estimular las inversiones a largo plazo, incluidas aquellas que responden al interés público, también mediante una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas, teniendo en cuenta que es conveniente respetar el punto de vista de la sociedad civil.

2.2. Dado que el volumen de recursos públicos disponibles a escala nacional y europea no es suficiente para llevar a cabo inversiones de interés público, es conveniente incluir en este proceso los recursos del capital privado, con arreglo a unas normas que permitan satisfacer ese interés público. Una forma de cumplir este objetivo es lograr un equilibrio, en el presupuesto de la UE, entre los instrumentos financieros reembolsables y los instrumentos basados en el principio de subvención.

2.3. Los instrumentos financieros reembolsables que aprovechan las oportunidades que ofrece el presupuesto de la UE, tanto a nivel central como nacional, han experimentado un desarrollo significativo, especialmente en lo que se refiere al marco financiero para el período 2014-2020; sin embargo, no se utilizan de modo óptimo. Existe margen de mejora en lo que se refiere, en particular, a la necesidad de adaptar de forma sistémica y centralizada, en el marco de un mecanismo único de gestión, un gran número de instrumentos que no están coordinados; el programa InvestEU constituye uno de los ejemplos para lograrlo.

2.4. El programa InvestEU puede considerarse como una contribución fundamental al presupuesto de la UE (en línea con el enfoque de su actual innovación) destinada a aportar valor añadido europeo, aumentar la flexibilidad, desarrollar sinergias entre sus diferentes capítulos y simplificar los procedimientos; en el caso de este programa, esta contribución debería adoptar la forma de un aumento de la actividad inversora a largo plazo (movilización de inversiones por un total de 650 000 millones de euros de aquí a 2027), un refuerzo del papel del mercado financiero (incluidos los proyectos de interés público) y una asignación más eficaz de los recursos presupuestarios de la UE, que, debido a su rentabilidad, obviamente superan la prueba de mercado.

2.5. Así pues, parece apropiado considerar el programa InvestEU no de forma aislada, sino como un elemento importante del complejo mosaico de instrumentos del futuro presupuesto de la UE, que muestra claramente una nueva tendencia en la asignación de sus gastos, lo que contribuirá de modo decisivo a superar la división tradicional y sin perspectivas de futuro a largo plazo entre contribuyentes netos y beneficiarios netos.

2.6. El programa InvestEU se ajusta a las prácticas actuales del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que se consideran positivas, y, por lo tanto, al plan de inversiones para Europa, que se está ampliando considerablemente. Convendría aplicar el principio de evolución gradual en el que se basa el FEIE fusionando toda la gama de instrumentos financieros diseñados de forma centralizada a escala de la UE.

2.7. El programa InvestEU consta de tres partes:

- el Fondo InvestEU, cuyo objetivo principal es movilizar recursos públicos y privados con fines de inversión, utilizando la garantía del presupuesto de la UE;
- la plataforma de asesoramiento InvestEU, que complementa el Fondo aportando su experiencia profesional a los proyectos de inversión que buscan financiación;
- el portal InvestEU, que complementa el Fondo y se presenta en forma de una base de datos de fácil acceso y utilización que pone en contacto a los inversores con los proyectos apoyados.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción que se continúe y amplíe un instrumento financiero basado en el principio de garantía, algo que considera esencial, en particular, para el futuro desarrollo a largo plazo del presupuesto de la UE y su ejecución. El CESE considera que la asignación básica de capital del programa InvestEU por una cantidad de 15 200 millones de euros, junto con el importe total de la garantía de 47 500 millones de euros, responde adecuadamente a la necesidad de estimular inversiones por una suma de 650 000 millones de euros de aquí a 2027. El CESE considera que un porcentaje del 40 % de la provisión de la garantía de la UE se adapta a los ejes de actuación seleccionados para el programa y los proyectos que se benefician de una ayuda.

3.2. Por consiguiente, el CESE considera pertinente la elección del contenido de los ejes de actuación del programa, que se centran en las infraestructuras sostenibles, las pequeñas y medianas empresas, la investigación y la innovación, la inversión social y las competencias. Asimismo, considera de igual relevancia la distribución entre estos ejes del importe total de la garantía de la que se benefician. El CESE considera que estos son los ámbitos más pertinentes que deben hacer un uso intensivo de los instrumentos financieros.

3.3. El CESE opina que la creación del programa InvestEU presenta dos ventajas fundamentales, que hasta ahora no se han logrado mediante la financiación del presupuesto de la UE y el uso de instrumentos financieros: unificar en un único programa varios programas hasta ahora dispersos, reforzando así los efectos de las sinergias entre ellos, y, al mismo tiempo, imprimir un mayor énfasis a la eficacia de los recursos asignados con cargo al presupuesto de la UE, debido a la necesidad de someterse a la prueba de mercado. El CESE considera que el refuerzo de un instrumento basado en garantías constituye de por sí en una oportunidad única que permite asegurar recursos suficientes para realizar inversiones de interés público que en ningún caso habrían sido posibles con los procedimientos presupuestarios de la UE vigentes hasta ahora y, por lo tanto, considera que este principio es muy prometedor a largo plazo. El CESE percibe la idea general del programa InvestEU como una manifestación importante del valor añadido europeo.

3.4. Asimismo, el CESE valora los principales beneficios que se esperan del programa InvestEU: ser un instrumento suficientemente robusto que incluso permita seguir impulsando la actividad inversora y ayudarla a mantenerse a largo plazo al menos en su nivel anterior a 2009; al mismo tiempo, aumentar la transparencia y la eficacia del sistema de instrumentos financieros gestionados directamente por la UE e inspirar de manera indirecta la aplicación de los instrumentos financieros en los Estados miembros (en particular, en aquellos Estados miembros en los que esta forma de utilizar los medios presupuestarios no goza de gran éxito); posteriormente, abordar las auténticas prioridades de desarrollo de la UE y usar modernos métodos de financiación para impulsarlas. De igual modo, el CESE considera importante que la naturaleza precisa de las ayudas que concede el programa InvestEU se adapte a los indicadores e instrumentos utilizados en el marco del Semestre Europeo, incluidos los compromisos de los Estados miembros en forma de los programas nacionales de reforma.

3.5. En el contexto de lo expuesto en el punto anterior, el CESE subraya la importancia de contar un sistema de control de alta calidad que supervise el criterio de rentabilidad del programa InvestEU y evalúe así el éxito de la utilización de la inversión privada y pública; en este marco, la inversión pública permitirá lograr una aceleración (efecto multiplicador) con las sinergias generadas (efecto de contagio) sobre la inversión privada en sentido descendente.

3.6. En consonancia con el planteamiento general del CESE, así como con muchos de sus dictámenes en este ámbito, el programa InvestEU debe centrarse en la consecución de objetivos transversales —concebidos en muchos casos también desde una perspectiva transfronteriza— y apoyarse en la simplificación, la flexibilidad, las sinergias y la reembolsabilidad, según se vaya asimilando de forma gradual la norma de que el presupuesto de la UE no tiene que ser necesariamente sinónimo de subvención, sino que puede asignarse o invertirse de otra manera. Como resultado, se produce un salto cualitativo desde una «mera» redistribución del gasto presupuestado hacia inversiones reales de interés público.

3.7. La adopción del enfoque descrito aumenta el margen de maniobra para incrementar el volumen total de las inversiones subvencionadas, lo que no habría sido posible con métodos tradicionales. Además, este mecanismo permite asociar recursos financieros privados a proyectos de interés público, especialmente en los casos en que haya riesgo de fallo del mercado. Existe un nicho de inversión en el que el capital privado nunca se aventurará sin una garantía pública adecuada.

3.8. El CESE recomienda que el Reglamento propuesto describa y señale de manera más completa y explícita las posibilidades concretas de combinar los diferentes recursos con las oportunidades que ofrece el programa InvestEU: la posibilidad de combinar recursos es un objetivo declarado, pero puede enfrentarse a obstáculos prácticos si se carece de un manual explicativo. Desde la perspectiva del presupuesto de la UE, la combinación de diferentes recursos financieros dentro de un mismo proyecto debería permitirse en ambas direcciones: como contribución de los Fondos, en gestión compartida, al programa InvestEU y como contribución del programa InvestEU a los instrumentos financieros nacionales, hechos a medida y aplicados en gestión compartida. Deben incluirse en el Reglamento las normas de desarrollo pertinentes que garanticen dicha flexibilidad.

3.9. Del mismo modo, el CESE recomienda que se establezca una tipología de proyectos susceptibles de recurrir al programa InvestEU y de aquellos para los que seguirá siendo más apropiado utilizar el principio de subvención (es decir, aquellos para los que el rendimiento financiero directo sea improbable o imposible, incluso a largo plazo).

3.10. En el contexto de la propuesta relativa al programa InvestEU y en el marco más amplio del conjunto de medidas del marco financiero plurianual para el período 2021-2027, el CESE recomienda que se evalúe el impacto económico del FEIE hasta la fecha para cada uno de los Estados miembros, lo que debe incluir una visión general del estado de aplicación de los medios financieros y de los beneficios que han reportado. Esta evaluación revestirá especial importancia y permitirá centrar el programa InvestEU —como nuevo instrumento en el marco de financiación de la UE— directamente en las prioridades reales de inversión y abordar algunas de las deficiencias relacionadas con la forma en que se ha utilizado hasta ahora el presupuesto de la UE. También en este caso se abren oportunidades para incluir a las entidades de la sociedad civil organizada, lo que permitirá hacer valer la utilidad de los proyectos europeos en términos de prosperidad y bienestar y explicitarlos de manera comprensible.

4. Observaciones particulares

4.1. El CESE acoge favorablemente la posibilidad, en el marco del programa InvestEU, de crear de forma voluntaria un compartimento específico mediante recursos destinados inicialmente, por ejemplo, a la política de cohesión. Dado que se trata de una nueva manera de asignar recursos, el CESE recomienda que se elabore un manual de instrucciones para facilitar tales operaciones.

4.2. El CESE llama la atención sobre la necesidad de ajustar con mayor precisión el contenido de los cuatro principales ejes de actuación del programa InvestEU a la especificación, más detallada, de las actividades financiadas en el marco del anexo II. Con el fin de ofrecer a los promotores de proyectos una mejor orientación práctica, el CESE recomienda que el anexo II se elabore de forma más detallada a fin de hacer su contenido más coherente con el tenor del capítulo II de la propuesta de Reglamento.

4.3. El CESE acogería con satisfacción una solución si, por una u otra razón, los recursos de garantía del presupuesto de la UE no fueran suficientes para asegurar el volumen de inversión previsto o si se deterioraran las condiciones de rentabilidad del Fondo.

4.4. El CESE opina que el programa InvestEU es una de las posibilidades para desarrollar las instituciones del mercado financiero en los Estados miembros, por lo que considera muy beneficioso dar más espacio a los socios ejecutantes a escala nacional. En este contexto, insiste en la necesidad de seleccionar estos socios con sumo cuidado pero sin discriminación alguna, de acuerdo con los requisitos pertinentes basados en sus competencias, permitiendo al mismo tiempo su representación justa y equitativa entre los Estados miembros.

4.5. El CESE considera esencial que los socios ejecutantes puedan contribuir a largo plazo a la consecución de los objetivos del programa InvestEU, no solo para garantizar su buen funcionamiento sino también para aportar sus propios recursos financieros y atraer al sistema a otros inversores privados y públicos nacionales. Asimismo, considera fundamental que el programa proporcione una cobertura adecuada en el territorio y en el sector de que se trate y, ante todo, que sea capaz de subsanar de manera precisa y exhaustiva los fallos del mercado y solventar las situaciones de inversión que no sean óptimas.

4.6. El CESE pide que se explique con mayor precisión cómo se ejercerá la función de socio ejecutante privilegiado (es decir, del Banco Europeo de Inversiones) y cómo se garantizará que la actividad del socio ejecutante privilegiado no margine a los otros socios ejecutantes, especialmente los que operan en los territorios nacionales.

4.7. El CESE recomienda que el compartimento de la UE del Fondo se centre realmente en la promoción de proyectos de alcance transfronterizo y que, en su marco, se fomenten proyectos que aborden los fallos del mercado o las situaciones de inversión que no sean óptimas y que afecten a la UE en su conjunto: de este modo, los proyectos aportarán un claro valor añadido europeo.

4.8. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la obligación de que los socios ejecutantes cubran el territorio de al menos tres Estados miembros. No obstante, el CESE también considera que hay margen de maniobra para abordar las necesidades específicas de inversión nacionales y regionales, que deberían ser satisfechas principalmente por el

compartimento del Estado miembro de que se trate, en estrecha sinergia con el importe nacional garantizado en el marco de la política de cohesión. En este contexto, el CESE subraya la importancia de invertir en capital humano e infraestructuras sociales que contribuyan a realizar el potencial de crecimiento a largo plazo (aprendizaje permanente, redes de servicios sociales y vivienda asequible) y garantizar la competitividad del sistema económico de la UE.

Bruselas, 17 de octubre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
