

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de emprendimiento social europeos»

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Ponente: **Ariane RODERT**

El Consejo, en fecha de 20 de enero de 2012, y el Parlamento Europeo, en fecha de 17 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de emprendimiento social europeos»

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 194 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge positivamente la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre los fondos de emprendimiento social europeos, a fin de regular la aparición de este tipo de fondos, ofreciendo claridad y seguridad a todos los agentes implicados, y facilitar al mismo tiempo la captación transfronteriza de capital.

1.2 Las empresas sociales constituyen un sector en crecimiento que contribuye de manera esencial a los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE acoge positivamente que la Comisión les preste atención y tenga la intención de apoyar su desarrollo y crecimiento.

1.3 Asegurar un mejor acceso a un capital adaptado a las empresas sociales constituye una prioridad. No obstante, el CESE desea subrayar que esta iniciativa debe percibirse como uno más de los diferentes instrumentos financieros específicamente adaptados a estas empresas, que son muy necesarios y todavía deben desarrollarse.

1.4 El CESE insta a la Comisión a que, en vez de acuñar una nueva definición de «empresa social», utilice de ahora en adelante la que ya existe en la Iniciativa en favor del emprendimiento social. En especial, la diferencia marcada por el Reglamento en cuanto a la autorización de repartir beneficios entre los accionistas debería corregirse y clarificarse, a fin de subrayar la posición particular de las empresas sociales respecto de las empresas cuyo primer objetivo es maximizar el beneficio, así como la orientación específica de estos fondos en comparación con otros tipos más tradicionales de fondos de capital-riesgo.

1.5 En opinión del CESE, algunos de los instrumentos de patrimonio propio propuestos podrían tener una influencia limitada en las inversiones en empresas sociales, ya que la

estructura de los instrumentos de inversión propuestos presupone un tipo de participación en muchos casos incompatible con las formas jurídicas adoptadas por las empresas sociales. Para estas formas jurídicas, los instrumentos que sería más interesante seguir desarrollando son los préstamos a largo plazo propuestos o el margen brindado a «cualquier otro tipo de participación».

1.6 Asimismo, deben tenerse en cuenta otras particularidades de las empresas sociales, como la desinversión de activos para las actividades con grupos vulnerables, la incidencia en la percepción que las empresas sociales tienen de su independencia, sus modelos de gestión específicos, la necesidad de inversiones más a largo que a corto plazo y unas menores posibilidades de rendimiento.

1.7 Para conseguir una mayor incidencia en las empresas sociales, debe examinarse la posibilidad de considerar este tipo de fondos como parte de una solución de capital híbrido, que es la forma de financiación más adecuada para estas empresas. El capital híbrido mezcla las subvenciones con préstamos «pacientes» a largo plazo y otros instrumentos en los que una participación o garantía pública aseguran cierta durabilidad a largo plazo. Asimismo, es preciso tener en cuenta la interacción con otras formas de capital privado, como las ayudas y donaciones, así como otras formas más adecuadas de participación en las «empresas en cartera» (denominación empleada en el Reglamento para referirse a los objetos de inversión, es decir, las empresas sociales), como las acciones sin derecho a voto.

1.8 El Reglamento propone que este nuevo tipo de fondos se oriente en una primera fase a los inversores profesionales y los particulares con grandes patrimonios que inviertan como mínimo 100 000 euros. Sin embargo, el CESE desea subrayar que, a medio plazo, este tipo de fondos debería abrirse de forma segura tanto a los pequeños inversores como al público en general.

1.9 El principal reto de la propuesta reside en la necesidad de medir y dar a conocer el impacto social y la incidencia que, para la sociedad, tienen las empresas en cartera. El CESE recomienda que se lleve a cabo un estudio y un trabajo conjunto de base a nivel de la UE, y que los criterios e indicadores se elaboren a nivel nacional, en colaboración con todos los agentes implicados, en función del tipo de actividad, su orientación y su cometido.

1.10 La competencia de la Comisión para adoptar actos delegados con vistas a fijar una serie de conceptos centrales debe utilizarse cuanto antes en forma de una consulta amplia y abierta con los representantes de los agentes implicados; es decir, los organismos de inversión colectiva, los inversores y las empresas sociales.

1.11 Es necesario emprender programas de apoyo a la preparación a la inversión y otras modalidades de desarrollo de capacidades para todas las partes implicadas, a fin de instaurar la confianza y establecer unas estructuras operativas comunes particularmente adaptadas a este tipo de fondos orientados a las empresas sociales.

2. Introducción

2.1 La Comisión, en el Acta del Mercado Único ⁽¹⁾, se comprometió a adoptar medidas para respaldar el desarrollo y el aumento de las empresas sociales en Europa. La propuesta relativa a un marco reglamentario europeo para los fondos de emprendimiento social es una de esas medidas, que también se destaca como una acción clave en la Iniciativa en favor del emprendimiento social ⁽²⁾.

2.2 Las empresas sociales constituyen un sector en aumento en la UE y, según algunas estimaciones, las inversiones sociales podrían crecer rápidamente para convertirse en un mercado con un volumen muy por encima de los 100 000 millones de euros ⁽³⁾, lo que confirma el potencial de este sector emergente. Asegurar que este sector siga creciendo es una valiosa aportación a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, los requisitos reglamentarios a escala de la UE y en el ámbito nacional no están concebidos para facilitar la captación de capital para este tipo de empresas. El CESE ya indicó claramente este problema en su Dictamen exploratorio sobre el espíritu empresarial social y las empresas sociales (INT/589) ⁽⁴⁾.

2.3 El objetivo de la propuesta de Reglamento relativa a los fondos de emprendimiento social europeos (en adelante «el Reglamento») es establecer un conjunto de normas y requisitos uniformes aplicables a los organismos de inversión colectiva que deseen utilizar la designación de «fondo de emprendimiento social europeo». El Reglamento fija normas para estos fondos con el objetivo de crear seguridad y confianza entre los inversores, así como para respaldar el desarrollo de las empresas sociales gracias a una mayor eficacia en la captación de capital

procedente de inversores privados. La propuesta estuvo precedida por una consulta pública y una evaluación de impacto, que se llevaron a cabo en 2011.

2.4 El presente dictamen determina ciertos ámbitos prioritarios y formula recomendaciones de clarificación que convendrá tener en cuenta para que la propuesta relativa a los fondos de emprendimiento social europeos arroje los resultados esperados.

3. Observaciones del CESE sobre la propuesta de Reglamento

3.1 Capítulo I - Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

3.1.1 El CESE acoge positivamente la voluntad de la Comisión de dar visibilidad y respaldar a las empresas sociales en Europa, y que el acceso al capital para su desarrollo y crecimiento se considere prioritario. El CESE cree que la propuesta de Reglamento puede facilitar la captación de capital privado para parte de las empresas sociales y el emprendimiento social, y que se trata en efecto de una iniciativa necesaria, como lo son las demás propuestas de la Iniciativa en favor del emprendimiento social, en la que se mencionan también otras posibilidades de financiación.

3.1.2 El capital es fundamental para el desarrollo de las empresas sociales, pero algunos de los instrumentos de capital descritos en el Reglamento son, por la forma que adoptan, de acceso especialmente difícil para las empresas sociales, en particular las de la economía social. Por este motivo, conviene considerar el Reglamento como una medida más entre todas las necesarias para mejorar el acceso al capital de desarrollo para las empresas sociales.

3.1.3 Entre los instrumentos de inversión mencionados en el Reglamento (artículo 3.1 c) debe hacerse mayor hincapié en los instrumentos de préstamo a largo plazo, lo que se denomina «capital paciente» (*patient capital*), ya que para algunos agentes puede resultar más difícil sacar provecho a los instrumentos de patrimonio propio. Muchas empresas sociales europeas son propiedad de sus miembros, de socios, de fundaciones o de asociaciones sin ánimo de lucro, lo que en muchos casos dificulta la entrada de capital externo. Otras formas de propiedad más adecuadas ya existentes en algunos Estados miembros, como las acciones especiales sin derecho a voto y libremente transferibles y diferentes modalidades de resolución de deudas, deberían considerarse como valores y otros activos financieros en las empresas sociales. También debería examinarse la posibilidad de utilizar incentivos fiscales como parte del modelo de rendimiento.

3.1.4 Los instrumentos de inversión mencionados en el Reglamento (artículo 3.1 c) v) deberían centrarse en mayor medida en los instrumentos que utilizan habitualmente las empresas sociales y que se adaptan mejor a sus características como, por ejemplo, los valores participativos, iniciativas específicas emprendidas en el sector financiero (cooperativas de crédito ⁽⁵⁾, bancos éticos y de economía social ⁽⁶⁾, bancos comerciales con programas de acción social ⁽⁷⁾) o instrumentos innovadores,

⁽¹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽²⁾ COM(2011) 682 final.

⁽³⁾ Véase J. P. Morgan, «Impact Investments: An Emerging Asset Class», 2011.

⁽⁴⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽⁵⁾ www.eurocoopbanks.coop

⁽⁶⁾ www.triodos.be.

⁽⁷⁾ Como www.bancaprossima.com, <https://www.unicredit.it/it/chisiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html>.

como los «bonos con impacto social»⁽⁸⁾, así como otras soluciones ventajosas financiadas con recursos fiscales. Estos y otros activos financieros pueden formar parte del «capital híbrido» que suelen utilizar las empresas sociales.

3.1.5 La participación pública en estos fondos, por ejemplo mediante soluciones de tipo «fondos de fondos» o fondos de pensiones, debería alentarse como una garantía del carácter duradero de las inversiones. No obstante, el CESE hace hincapié en la importancia de no confundir un compromiso financiero de carácter público con fondos estructurales que cumplen otros objetivos políticos.

3.1.6 En la definición de «empresa en cartera admisible», que es la denominación empleada en el Reglamento para referirse a las empresas sociales, se habla de un volumen de negocios anual no superior a 50 millones EUR (artículo 3 d)). Debería examinarse la posibilidad de suprimir este límite máximo, que más bien parece un freno a la ambición de la empresa de crecer. Además, un límite máximo a ese nivel excluiría a algunos sectores en los que trabajan las empresas sociales, como el sanitario y la vivienda social.

3.1.7 El CESE considera esencial que las definiciones de emprendimiento social y empresa social se ciñan a las ya establecidas en la Iniciativa en favor del emprendimiento social. En el Reglamento se propone una definición algo adaptada de la denominada «empresa en cartera admisible» (artículo 3.1 d)). La diferencia reside, entre otras cosas, en la descripción de la actividad (artículo 3.1 d) i)). El CESE considera que una misión de la organización ofrece una mejor descripción, ya que las empresas sociales constituyen un sector complejo, con actividades diversas.

3.1.8 Por lo que respecta a los beneficios (artículo 3.1 d)ii)), el CESE se remite al Dictamen INT/589, que subraya claramente que la empresa social «opera[r] esencialmente sin ánimo de lucro, reinvertiendo principalmente sus excedentes en lugar de distribuirlos a sus accionistas privados o a sus dueños». La disposición del Reglamento que establece que los beneficios pueden repartirse a los accionistas y propietarios debe clarificarse, especificándose que los beneficios deben utilizarse para alcanzar los objetivos sociales primarios de la empresa, y en los casos limitadísimos en que podría autorizarse una exención a esta norma, debe formularse claramente que dicha exención no puede comprometer el objetivo social. El Reglamento debería clarificar este enfoque, así como las normas que lo respaldan, para diferenciarse claramente del procedimiento en curso, de manera simultánea, relativo al Reglamento sobre los fondos de capital riesgo, que va dirigido a las pymes⁽⁹⁾.

3.1.9 La definición de qué tipos de productos o servicios, de qué métodos de producción de bienes o servicios y de qué grupos serán destinatarios de la actividad con un objetivo social (artículos 3.1 d) i) y 3.2) debe fijarse conjuntamente con un grupo de trabajo que represente a las empresas sociales. Es

importante que la diversidad que caracteriza al sector de la empresa social en Europa quede reflejada en la composición de este grupo de trabajo.

3.1.10 Debería aplicarse un cuarto requisito a las «empresas en cartera admisibles». En caso de disolución de la empresa social, la mayor parte de sus activos netos (por ejemplo, un mínimo del 60-70 %) no podrá distribuirse entre los socios, accionistas, propietarios o trabajadores, sino que deberá destinarse a objetivos con impacto social.

3.1.11 El Reglamento irá destinado en una primera fase a los inversores profesionales y «los particulares con grandes patrimonios». Debería incluirse también a los inversores especializados del sector público y el sector sin ánimo de lucro, como las cooperativas de crédito y las entidades financieras de orientación social. No obstante, el CESE recomienda a la Comisión que presente lo antes posible un calendario para la apertura de los fondos al público, ya que este tipo de titularidad también reviste gran interés para el público en general.

3.2 Capítulo II – Condiciones relativas al uso de la designación de «fondo de emprendimiento social europeo»

3.2.1 El CESE estima que, en una primera fase, la proporción de empresas en cartera admisibles, que deben constituir al menos el 70 % de los activos del fondo, es adecuada. No obstante, se deben regular los activos no admisibles del 30 % restante de los activos del fondo, a fin de subrayar que los fondos van dirigidos a las empresas sociales. Debe siempre exigirse una evaluación sobre la admisibilidad de las adquisiciones de otros activos distintos de las inversiones admisibles (artículo 5.1). Deberían fomentarse las inversiones estables y sostenibles, como las obligaciones del Estado, a fin de estabilizar el fondo. Por el mismo motivo, debe clarificarse qué se entiende por «medios líquidos».

3.2.2 La propuesta sobre los fondos de emprendimiento social europeos presenta muchas similitudes con la Directiva OICVM⁽¹⁰⁾. Conviene clarificar las similitudes y diferencias entre ambos documentos, en particular en lo relativo a la definición de «clientes profesionales» (artículo 6), la actuación de los gestores (artículo 7) y la aplicación del fondo (artículo 8). Dado que en muchos casos las empresas sociales son pequeñas y de carácter local, es importante facilitar la entrada en este mercado de fondos de menor tamaño. Por ese motivo, el mínimo de 100 000 euros de inversión debe revisarse a medio plazo (artículo 6 a)).

3.2.3 Poder en poco tiempo detectar, prevenir, gestionar, controlar y revelar los posibles conflictos de intereses resulta fundamental. Antes de la entrada en vigor del Reglamento deberán fijarse medidas para evitar estos conflictos de intereses. Es importante que la Comisión explique ya en esta fase qué implican estas medidas (artículo 8.5). Asimismo, es esencial clarificar cuáles son las disposiciones aplicables en caso de que surjan conflictos de intereses entre empresas en cartera e inversores y/o gestores de fondos (artículo 8.2).

⁽⁸⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽⁹⁾ COM(2011) 860/2 final.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009.

3.2.4 El Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos necesita poder evaluar sus repercusiones sociales y su incidencia en la sociedad, lo que es extremadamente difícil. Hoy por hoy no disponemos de ningún método unívoco que pueda adaptarse fácilmente al ámbito en el que operan los fondos de emprendimiento social europeos. Resulta importante evaluar la incidencia social (cualitativa y cuantitativa) de las actividades en sí, más que la de las empresas en cartera. En lugar de intentar encontrar un único método común para el seguimiento y la evaluación de la incidencia social, es más ventajoso establecer un marco europeo de base, con criterios e indicadores cuantificables establecidos a nivel nacional. La Comisión debería clarificar ya en esta fase a qué se refiere cuando habla de medir los efectos sociales y la incidencia social, y emprender para ello un estudio de los diferentes métodos de medición y las diferentes experiencias en este ámbito, conjuntamente con empresas sociales, investigadores y proveedores de capital.

3.2.5 Uno de los fundamentos principales de las empresas sociales es la independencia. Por este motivo, el procedimiento de los gestores de fondos de, como reza el Reglamento, «medir y verificar [...] el impacto social positivo» debe expresarse más claramente como la obligación de los gestores de fondos de informar a los inversores de este impacto social, para garantizar que su participación en capital verdaderamente se destina a actividades sociales (artículos 9.1 y 9.2). La falta de claridad del Reglamento en este punto puede dar lugar a malentendidos sobre la función de los gestores de fondos, por lo que debe corregirse. No resulta ni adecuado ni realista que sean los propios gestores de los fondos quienes midan y verifiquen su impacto social, ya que, por una parte, esto limita la independencia de la empresa social y, por otra, faltan métodos adecuados para llevar cabo esta medición y verificación.

3.2.6 El problema de la medición también queda reflejado en las disposiciones relativas al informe técnico y el método utilizado para medir los resultados sociales (artículo 12.2 a)). Es preciso clarificar la relación entre este informe y las especificaciones técnicas de medición que la Comisión tiene la intención de presentar.

3.2.7 Además, el informe técnico también ofrece a los gestores de fondos la posibilidad de efectuar desinversiones en relación con las empresas en cartera (artículo 12.2 b)). Es necesario que el Reglamento especifique claramente cuáles son las normas aplicables en caso de desinversiones en relación con las empresas en cartera admisibles. Una empresa social que trabaja con grupos destinatarios vulnerables no puede ser objeto de desinversiones de la misma manera que se hace con los activos de las empresas comerciales, debido al carácter delicado de sus actividades. Debe sensibilizarse a los inversores y los gestores de fondos sobre las particularidades y, por tanto, el carácter delicado de estas actividades, de modo que puedan adaptar su actuación en consecuencia. Asimismo, la Comisión debe indicar cómo se considera el mercado de segunda mano a que da lugar este tipo de desinversiones. Muchas empresas sociales dependen de inversiones a largo plazo y sostenibles para desarrollar su actividad.

3.2.8 Resulta importante clarificar cuál es la relación entre el método de medición del impacto social que la Comisión tiene la intención de presentar y el método que deberá utilizar el gestor de fondos para realizar su informe, así como de qué manera el

fondo facilitará la información a los inversores (artículo 13.1 c) y d)). Asimismo, es importante definir los activos distintos de las empresas en cartera admisibles e informar sobre los criterios utilizados para su selección. El Reglamento debe incluir disposiciones que determinen qué activos e inversiones no son admisibles, incluso para esta parte del fondo (artículo 13.1 e)). Por lo que respecta al procedimiento de valoración y la metodología de fijación de precios del fondo (artículo 13.1.g), el CESE considera necesario que se elabore un modelo específicamente adaptado a las empresas sociales y a sus actividades.

3.3 Capítulo III – Supervisión y cooperación administrativa

3.3.1 Las normas en materia de medidas y sanciones administrativas aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones del Reglamento deben ser las mismas en toda la UE. Por este motivo, estas normas deben establecerse a nivel europeo y no dejarse en manos de los Estados miembros (artículo 20.2). Dichas normas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Por tanto, deben fijarse medidas suplementarias que complementen la simple prohibición de utilizar la designación de «fondo de emprendimiento social europeo», ya que uno de los objetivos de la iniciativa es crear confianza y, por tanto, minimizar los abusos. Asimismo, deberán crearse mecanismos de protección de las empresas en cartera presentes en los fondos, de modo que las actividades puedan seguir su curso en caso de sanciones contra los gestores de fondos.

3.4 Capítulo IV – Disposiciones transitorias y finales

3.4.1 El Reglamento menciona en varias ocasiones que se otorga a la Comisión la delegación de poderes por un período de cuatro años a partir de la entrada en vigor del Reglamento en 2013. La mayoría de estos poderes son fundamentales para la configuración del fondo en lo relativo, por ejemplo, a los ámbitos de actividad (productos, servicios y métodos de producción), el eventual reparto de beneficios y los conflictos de intereses. La totalidad de los agentes implicados, es decir los organismos de inversión colectiva, los inversores y las empresas sociales, deben participar en el procedimiento de elaboración de estos actos. En este sentido, el grupo consultivo creado con la Iniciativa en favor del emprendimiento social podría desempeñar un papel fundamental.

4. Otras observaciones

4.1 Es fundamental que el impacto del Reglamento se evalúe de forma periódica, a fin de asegurarse de que el grueso del grupo destinatario de empresas sociales (por lo general, las de la economía social) verdaderamente pueda acceder en mayor medida al capital adecuado. El CESE examinará este elemento cada año, en el marco de su trabajo permanente sobre las empresas sociales y la economía social.

4.2 Dado que el concepto de «fondo social» en sentido amplio (privado o público) es desconocido y relativamente limitado en la mayoría de los Estados miembros, debería elaborarse una estrategia para darle visibilidad. En muchos países europeos no existen fondos de este tipo y, cuando existen, por lo general se

desconocen. En este sentido, la Comisión desempeña un papel fundamental para compilar y difundir estos instrumentos innovadores y operativos que permiten desarrollar las empresas sociales en Europa e impulsar su crecimiento.

4.3 También resulta muy necesario asegurar programas y apoyo para la preparación a la inversión y el desarrollo de capacidades (estructura y conocimientos), en beneficio de todas las partes interesadas –inversores, gestores de fondos y empresas en cartera–, tanto a nivel europeo como nacional. Los «intermediarios» implantados ya en varios Estados miembros desempeñarán un papel central en este sentido, por lo que su presencia debe fomentarse. También conviene mencionar que, en

muchos casos, las inversiones en empresas sociales han sido calificadas como inversiones de bajo riesgo ⁽¹¹⁾, un dato que conviene destacar en este tipo de programas.

4.4 El Reglamento utiliza erróneamente en muchos casos el término «accionista» de empresa social, lo cual implica que la empresa pública incorporada por acciones es el tipo de empresa social más habitual. Esto no es cierto y puede inducir al error. El término más apropiado es «miembro» o «socio» de las empresas sociales, compuestas principalmente por cooperativas, asociaciones, fundaciones y sociedades anónimas (que carecen de acciones pero cuentan con participaciones sociales y miembros).

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ El Banco de Italia evaluó la tasa de impago de las entidades sin ánimo de lucro en un 4,3 %, muy por debajo del promedio de la tasa de impago del conjunto de los sectores (5,4 %), las empresas no financieras (7,9 %) y las microempresas (10,3 %). Además, las cooperativas de crédito señalaron una tasa de impago para las entidades sin ánimo de lucro del orden del 0,6 % (fuente: Federcasse, Asociación nacional de cooperativas de crédito y cajas rurales de Italia).