

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus»

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Relatora: **Ariane RODERT**

Em 20 de janeiro de 2012 e em 17 de janeiro de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus

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

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 194 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus, apresentada pela Comissão Europeia, que visa regular o desenvolvimento deste tipo de fundos criando maior clareza e segurança para todos os parceiros e facilitar, ao mesmo tempo, a mobilização de capital a nível transnacional.

1.2 As empresas sociais são um setor em crescimento que contribui em muito para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. O CESE congratula-se com o interesse da Comissão por este setor e com a sua vontade de apoiar o seu desenvolvimento e crescimento.

1.3 Um melhor acesso a um capital apropriado para as empresas sociais constitui uma prioridade. O CESE gostaria, porém, de sublinhar que esta iniciativa deve ser considerada como um dos múltiplos instrumentos financeiros indispensáveis que devem ainda ser desenvolvidos.

1.4 O CESE insta a Comissão a utilizar a definição de empresa social já usada no quadro da Iniciativa de Empreendedorismo Social, em vez de criar uma nova. Convém, em particular, ajustar e clarificar a abordagem diferente do regulamento no tocante à autorização para repartir os lucros pelos proprietários, a fim de sublinhar as características específicas das empresas sociais em comparação com as empresas cujo único objetivo é maximizar os lucros, bem como a orientação específica destes fundos em comparação com outros tipos de fundos de capital de risco, mais tradicionais.

1.5 Segundo o CESE, corre-se o risco de alguns dos instrumentos de capitais próprios propostos terem um impacto limitado nos investimentos em empresas sociais, na medida em que

a estrutura dos instrumentos de investimento propostos pressupõe um tipo de propriedade que, em muitos casos, é incompatível com as formas jurídicas sob as quais as várias empresas sociais exercem as suas atividades. No tocante a estas formas jurídicas, os instrumentos mais úteis a desenvolver e a aprofundar são os empréstimos a longo prazo ou a possibilidade de «qualquer outro tipo de participação».

1.6 Convém igualmente ter em conta outras características especiais das empresas sociais. Assim, há que prestar atenção aos desinvestimentos em ativos para as atividades de grupos vulneráveis, ao impacto na perceção que as empresas sociais têm da sua independência, aos seus sistemas especiais de gestão, à necessidade de investimentos de preferência a longo prazo, e não a curto prazo, e às menores perspetivas de rentabilidade.

1.7 A fim de aumentar o impacto deste tipo de fundos nas empresas sociais, seria útil encará-los como parte de uma solução de capital híbrido, que é a forma mais apropriada de financiamento das empresas sociais. O capital híbrido combina subvenções com empréstimos «pacientes» de longa duração e outros instrumentos cuja durabilidade e viabilidade são garantidas por uma participação ou garantia pública. É também de considerar a conciliação com outras formas de capital privado como subsídios e doações, bem como com formas mais apropriadas de propriedade de «empresas em carteira» (termo utilizado pelo regulamento para designar os objetos de investimento, nomeadamente as empresas sociais), nomeadamente participações sem direito de voto.

1.8 O regulamento propõe que estes novos fundos se destinem, numa primeira fase, aos investidores profissionais e às pessoas com património elevado, com um investimento mínimo de 100 000 euros. O CESE gostaria, porém, de sublinhar que estes fundos, sob certas formas, deviam ser abertos a curto prazo a investidores mais modestos e acessíveis ao público.

1.9 O maior desafio levantado por esta proposta é a necessidade de medir e notificar as incidências sociais e o seu impacto na sociedade das empresas em carteira. O CESE recomenda como ponto de partida uma análise e um trabalho conjuntos ao nível da UE, e a elaboração de critérios e indicadores ao nível nacional em função da forma, orientação e objetivos das atividades, em colaboração com todas as partes envolvidas.

1.10 O poder de adotar atos delegados conferido à Comissão tendo em vista definir conceitos essenciais deve entrar em vigor o mais rápido possível, com base numa vasta consulta aberta aos representantes das partes interessadas, ou seja, os fundos de investimento, os investidores e as empresas sociais.

1.11 Devem ser lançados programas de investimento rápido e outras formas de reforço das capacidades para todos os parceiros destinados a instaurar a confiança e a criar estruturas conjuntas especialmente adaptadas a este tipo de fundos de empreendedorismo social.

2. Introdução

2.1 Na comunicação «Um Ato para o Mercado Único»⁽¹⁾, a Comissão comprometeu-se a tomar diversas medidas para apoiar o desenvolvimento e o crescimento das empresas sociais na Europa. A proposta sobre um quadro europeu para os fundos de empreendedorismo social constitui uma dessas medidas, que também foi sublinhada como ação essencial na Iniciativa de Empreendedorismo Social⁽²⁾.

2.2 As empresas sociais constituem um setor em crescimento na UE, e as estimativas indicam que este mercado de investimentos sociais crescerá muito rapidamente e ultrapassará largamente os 100 mil milhões de euros⁽³⁾, o que confirma o potencial deste setor emergente. Por conseguinte, garantir que o setor continue a crescer é um contributo valioso para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Todavia, os requisitos regulamentares ao nível nacional e da UE não foram concebidos para facilitar a mobilização de capital para este tipo de empresas. Este ponto já tinha sido claramente sublinhado pelo CESE num parecer exploratório sobre o empreendedorismo social e empresas sociais (INT/589)⁽⁴⁾.

2.3 A proposta de regulamento relativo aos fundos de empreendedorismo social europeus (em seguida «o regulamento») visa estabelecer regras e exigências uniformes aplicáveis aos organismos de investimento coletivo que pretendam usar a denominação «fundo de empreendedorismo social europeu» (FESE). O regulamento define as regras aplicáveis a estes fundos a fim de instaurar um clima de confiança, segurança e fiabilidade perante os investidores, apoiando ao mesmo tempo o crescimento das empresas sociais através de uma maior eficácia na

recolha de fundos junto de investidores privados. A proposta foi precedida de uma consulta pública e de uma avaliação de impacto realizadas em 2011.

2.4 O presente parecer estabelece prioridades e apresenta recomendações de clarificação a ter em conta para que a proposta relativa aos fundos de empreendedorismo social europeus produza o resultado desejado.

3. Observações do CESE à proposta de regulamento

3.1 Capítulo I – Objeto, âmbito e definições

3.1.1 O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de tornar mais visível e apoiar as empresas sociais na Europa e dar prioridade ao acesso ao capital para o seu desenvolvimento e crescimento. O CESE considera que a proposta de regulamento pode facilitar a recolha de fundos privados por certas empresas sociais e que é uma iniciativa indispensável, tal como outras propostas incluídas na Iniciativa de Empreendedorismo Social que também menciona a necessidade de outras soluções de financiamento.

3.1.2 O capital é fundamental para o crescimento das empresas sociais, mas parte do capital descrito no regulamento é, por natureza, de acesso especialmente difícil para as empresas sociais, em particular no âmbito da economia social. O regulamento deve, pois, ser encarado como apenas uma de entre várias medidas necessárias para melhorar o acesso das empresas sociais a capital de desenvolvimento.

3.1.3 Dos instrumentos de investimento referidos no regulamento (*artigo 3.º, n.º 1, alínea c)*), a ênfase deve ser colocada nos instrumentos de crédito, tais como empréstimos a juros baixos, ou nos empréstimos «pacientes» (*patient capital*), dado que os instrumentos de capital próprio podem ser de mais difícil acesso para certos atores. Muitas empresas sociais da Europa são propriedade dos seus membros, parceiros, fundações ou organizações sem fins lucrativos, o que em muitos casos dificulta uma participação externa. Outras formas mais apropriadas de participação já existentes em alguns Estados-Membros, tais como ações especiais livremente transferíveis sem direito de voto e vários tipos de instrumentos de dívida, devem ser consideradas valores mobiliários e outros ativos financeiros nas empresas sociais. Os incentivos fiscais também devem ser examinados em mais pormenor como parte do modelo de rentabilidade.

3.1.4 Os instrumentos de investimento referidos no regulamento (*artigo 3.º, n.º 1, alínea c), subalínea v)*) devem colocar mais ênfase nos instrumentos utilizados habitualmente pelas empresas sociais e que se adequam melhor às suas características, tais como os títulos de capital, iniciativas especiais desenvolvidas no setor financeiro (bancos cooperativos⁽⁵⁾), bancos sociais e éticos⁽⁶⁾ e bancos comerciais com programas sociais⁽⁷⁾), instrumentos inovadores como as obrigações com impacto

⁽¹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽²⁾ COM(2011) 682 final.

⁽³⁾ Ver J.P. Morgan sobre os efeitos dos investimentos: *An Emerging Asset Class* [Uma categoria emergente de ativos], 2011.

⁽⁴⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽⁵⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽⁶⁾ www.triodos.be.

⁽⁷⁾ Por exemplo., www.bancaprossima.com, <https://www.unicredit.it/it/chiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html> e www.ubibanca.com/page/ubi-comunita

social⁽⁸⁾ (*social impact bonds*) e soluções favoráveis financiadas pelas receitas fiscais. Esses instrumentos podem ser utilizados como parte do capital híbrido, que o CESE considera como o modelo mais apropriado para financiar empresas sociais.

3.1.5 A participação pública nestes fundos, por exemplo através de soluções do tipo «fundo dos fundos» (*fund of fund*) ou fundos de pensões, deve ser promovida como forma de garantir que os investimentos têm uma perspetiva de longa duração. O CESE assinala, porém, que é importante não combinar compromissos públicos com recursos dos fundos estruturais cujos objetivos políticos são diferentes.

3.1.6 A definição de empresa em carteira qualificada, designação dada pelo regulamento às empresas sociais, fixa o limiar do volume de negócios anual em 50 milhões de euros (*artigo 3.º, alínea d*). A Comissão devia ponderar em eliminar esse limiar, pois poderá refrear as ambições de expansão da empresa. Um limite destes excluiria também alguns setores das empresas sociais, tais como os cuidados de saúde e a habitação social.

3.1.7 O CESE considera essencial que a definição de empreendedorismo social e empresa social seja coerente com a definição constante da Iniciativa de Empreendedorismo Social. O regulamento propõe uma definição algo diferente para uma empresa social em carteira qualificada (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d*). A diferença reside, entre outras coisas, na descrição das suas atividades (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea i*). O CESE considera preferível a descrição que faz referência à missão da organização, já que uma empresa social é um setor complexo que envolve atividades diversas.

3.1.8 No tocante aos lucros (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea ii*), o CESE remete para o seu parecer INT/589, que afirma claramente que as empresas sociais têm «predominantemente [uma] atividade sem fins lucrativos, com lucros que serão principalmente reinvestidos e não distribuídos por acionistas ou proprietários privados». A afirmação no regulamento de que os lucros são permitidos e que podem ser distribuídos por acionistas e proprietários terá de ser clarificada especificando que os lucros devem ser utilizados para alcançar o objetivo social principal da empresa e que, nos casos muito raros em que podem ser autorizadas exceções, há que estabelecer regras que garantam a perseguição do objetivo social. Esta abordagem, e as regras associadas, devem ser clarificadas no regulamento, em particular a fim de diferenciá-las do processo paralelo no âmbito do Regulamento relativo aos Fundos de Capital de Risco Europeus destinados às pequenas e médias empresas⁽⁹⁾.

3.1.9 Os tipos de bens e serviços, os métodos de produção de bens ou de serviços, bem como os grupos-alvo das atividades com um objetivo social (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea i*) e *artigo 3.º, n.º 2*) devem ser definidos em conjunto com um grupo de trabalho representante das empresas sociais. Importa que este grupo de trabalho seja igualmente o reflexo da diversidade que caracteriza as empresas sociais na Europa.

3.1.10 Importa aplicar um quarto requisito às «empresas em carteira qualificadas». Em caso de dissolução da empresa social, a maioria dos seus bens líquidos (por exemplo, um mínimo de 60 % a 70 %) não poderá ser distribuída pelos sócios, acionistas, proprietários ou trabalhadores, devendo antes ser utilizada para objetivos de impacto social.

3.1.11 O regulamento será inicialmente dirigido aos investidores profissionais e às pessoas com património elevado. Neles estão igualmente incluídos investidores especializados do setor público e dos setores sem fins lucrativos, tais como bancos cooperativos e instituições financeiras de orientação social. No entanto, o CESE recomenda que a Comissão estabeleça assim que possível um calendário para a abertura do fundo ao público, na medida em que participações deste tipo têm também grande interesse para ele.

3.2 Capítulo II – Condições para utilização da denominação «fundo de empreendedorismo social europeu»

3.2.1 Na opinião do CESE, a percentagem num fundo de empresas em carteira qualificadas, que deve representar pelo menos 70 % dos ativos do fundo, é razoável enquanto primeiro passo. Todavia, é aconselhável estabelecer quais são os ativos não elegíveis que constituem os restantes 30 %, de forma a sublinhar que se destinam às empresas sociais. Deve-se exigir sempre uma avaliação da pertinência da aquisição de ativos que não sejam investimentos qualificados (*artigo 5.º, n.º 1*). Há que encorajar investimentos sólidos e duradouros, tais como obrigações do Tesouro, a fim de estabilizar o fundo. Pela mesma razão, convém esclarecer a definição de «equivalentes de tesouraria».

3.2.2 Há várias semelhanças entre a proposta de regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus e a Diretiva OICVM⁽¹⁰⁾. Tanto as semelhanças como as diferenças entre ambos os documentos devem ser clarificadas, em especial no que se refere à definição de clientes profissionais (*artigo 6.º*), atividades de gestores (*artigo 7.º*) e aplicação dos fundos (*artigo 8.º*). Dado que, muitas vezes, as empresas sociais são de pequena dimensão e com raízes locais, é importante facilitar a operação de fundos de menor porte neste mercado. O limiar mínimo de investimento de 100 000 euros deve, pois, ser reconsiderado (*artigo 6.º, alínea a*)).

3.2.3 É essencial poder-se rapidamente identificar, impedir, gerir, monitorizar e indicar eventuais conflitos de interesses, devendo ser adotadas medidas para evitá-los antes de o regulamento entrar em vigor. Será conveniente que a Comissão especifique desde logo que ações tem em mente (*artigo 8.º, n.º 5*) e quais as regras aplicáveis em caso de conflitos de interesses entre as empresas em carteira e os investidores e/ou os gestores do fundo (*artigo 8.º, n.º 2*)).

⁽⁸⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽⁹⁾ COM(2011) 860/2 final.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2009/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009.

3.2.4 O regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social depende muito da capacidade de quantificar as incidências sociais e o impacto na sociedade, o que não é tarefa fácil. Presentemente, não existe um método unívoco que possa ser facilmente adaptado ao âmbito em que operam os Fundos de Empreendedorismo Social Europeus. É mais importante medir o impacto social (tanto em termos qualitativos como quantitativos) das atividades do que das empresas em carteira. Em vez de tentar encontrar um método **único** comum para monitorizar e avaliar o impacto social, será mais útil desenvolver um quadro europeu que servirá de base à definição de critérios e indicadores mensuráveis a nível nacional. A Comissão deve clarificar, já nesta fase, como tenciona aferir as incidências sociais e o impacto na sociedade, lançando um estudo de diferentes métodos e experiências de medição em colaboração com as empresas sociais, os investigadores e os financiadores.

3.2.5 Um dos fundamentos principais das empresas sociais é a independência. Os procedimentos a aplicar pelos gestores dos fundos, que segundo o regulamento incluem o «controlo e avaliação das incidências sociais positivas», devem, pois, ser definidos com maior clareza, tal como a sua obrigação de notificar os investidores do impacto social, de forma a garantir que as empresas desenvolvem efetivamente atividades sociais (*artigo 9.º, n.º 1 e n.º 2*). A falta de clareza fomenta mal-entendidos sobre o papel dos gestores dos fundos, devendo portanto ser colmatada. Não é apropriado nem realista exigir dos gestores de fundos que meçam e verifiquem o impacto social, porque, por um lado, afetaria a independência das empresas sociais, e por outro, não existem métodos de aferição e de monitorização apropriados e eficazes.

3.2.6 A problemática em torno da aferição também está patente nas regras relativas ao relatório técnico e ao método utilizado para medir os efeitos sociais (*artigo 12.º, n.º 2, alínea a*). Cabe precisar de que forma este relatório será articulado com as especificações técnicas de aferição que a Comissão tem a intenção de elaborar.

3.2.7 O relatório técnico também oferece ao gestor dos fundos a possibilidade de desinvestir em empresas em carteira (*artigo 12, n.º 2, alínea b*). O regulamento deve ser muito mais claro sobre as regras que se aplicam aos desinvestimentos em empresas em carteira qualificadas. Os ativos de uma empresa social que trabalha com grupos-alvo vulneráveis não podem ser alvo de desinvestimento da mesma forma como sucede com as participações de empresas comerciais, devido à natureza delicada do seu trabalho. Os investidores e os gestores de fundos devem estar conscientes da natureza especial e, consequentemente, da sensibilidade dessas atividades e adaptar o seu comportamento em consonância. A Comissão deve também indicar qual a importância do mercado secundário criado por esses desinvestimentos. Muitas empresas sociais dependem de investimentos fiáveis e de longo prazo para poderem desenvolver as suas atividades.

3.2.8 É importante esclarecer de que forma os métodos de aferição a desenvolver pela Comissão se articularão com a metodologia a utilizar supostamente pelos gestores de fundos nos

seus relatórios e com tudo aquilo que servirá de base à informação prestada aos investidores (*artigo 13.º, n.º 1, alíneas c e d*). É também importante fornecer uma definição de ativos que não sejam empresas em carteira qualificadas e descrever os critérios utilizados para selecionar esses ativos. O regulamento deve incluir regras que definam os ativos e os investimentos não qualificados também para esta parte do fundo (*artigo 13.º, n.º 1, alínea e*). No tocante ao processo de avaliação de um fundo e à metodologia de determinação dos preços (*artigo 13.º, n.º 1, alínea g*), o CESE estima necessário desenvolver um modelo especialmente adaptado às formas e atividades das empresas sociais.

3.3 Capítulo III – Supervisão e cooperação administrativa

3.3.1 As regras sobre medidas administrativas e sanções aplicáveis a incumprimentos das disposições do regulamento devem ser uniformes em toda a UE, pelo que devem ser elaboradas ao nível da UE, e não ao nível dos Estados-Membros (*artigo 20.º, n.º 2*). Essas regras devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Há, por isso, que definir medidas suplementares que vão além de uma simples proibição de utilizar a denominação «fundo de empreendedorismo social europeu», já que um dos objetivos da iniciativa é instaurar a confiança e, assim, minimizar os abusos. É necessário criar mecanismos de proteção para as empresas em carteira inseridas nos fundos, de modo que possam prosseguir as suas atividades se forem aplicadas sanções ao gestor do fundo.

3.4 Capítulo IV – Disposições transitórias e finais

3.4.1 O regulamento afirma repetidamente que será conferida à Comissão uma delegação de competências por um período de quatro anos após a entrada em vigor do regulamento em 2013. A maioria dessas competências é essencial para a conceção dos fundos, por exemplo a área de atividade (bens, serviços e métodos de produção), eventual redistribuição dos lucros e conflitos de interesses. Todas as partes interessadas, designadamente os fundos de investimento, os investidores e as empresas sociais, devem ser envolvidos no processo de definição desses atos delegados. O grupo de partes interessadas referido na Iniciativa de Empreendedorismo Social poderá desempenhar aqui um papel essencial.

4. Outras observações

4.1 É importante que o impacto deste regulamento seja avaliado de forma permanente, garantindo que o principal grupo-alvo, ou seja, as empresas sociais (que corresponde muitas vezes à economia social), tenha realmente um acesso mais fácil a capitais adequados. O CESE tenciona insistir neste ponto anualmente no âmbito dos seus trabalhos em curso sobre as empresas sociais e a economia social.

4.2 Dado que o conceito de «fundo social» em sentido lato (privado ou público) é pouco familiar e relativamente limitado na maioria dos Estados-Membros, há que desenvolver uma estratégia para o tornar mais visível. Em muitos países da Europa não há esse tipo de fundos, e onde os há são pouco conhecidos do grande público. A Comissão tem um papel essencial a

desempenhar na compilação e divulgação desses instrumentos inovadores e eficazes para gerar e desenvolver o crescimento das empresas sociais na Europa.

4.3 Há uma verdadeira necessidade de garantir apoios e programas de investimento rápido e ao reforço das capacidades (em termos de estruturas e de compreensão) orientados para todas as partes envolvidas, como sejam os investidores, os gestores de fundos e as empresas em carteira, tanto ao nível nacional como da UE. Os «intermediários» já existentes em alguns Estados-Membros desempenham aqui um papel importante e a sua existência deve ser, portanto, encorajada. Cabe referir aqui

que, em vários contextos, os investimentos em empresas sociais foram classificados como de baixo risco ⁽¹¹⁾, e este facto deve ser sublinhado nesses programas.

4.4 Muitas vezes, o regulamento refere, incorretamente, os «acionistas» das empresas sociais, sugerindo, assim, que a forma mais comum das empresas sociais é a da sociedade cotada na bolsa. Tal não é verdade e pode induzir em erro. O termo correto a utilizar deve ser «membros» ou «sócios» das empresas sociais, que são, na sua maioria, cooperativas, associações, fundações e empresas de responsabilidade limitada (que não têm ações mas sim participações sociais e membros).

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ O Banco de Itália assinala em 2011 uma taxa de incumprimento das instituições sem fins lucrativos de 4,3 %, bastante abaixo da média da taxa de incumprimento em todos os setores (5,4 %), das sociedades não financeiras (7,9 %) e das microempresas (10,3 %). Além disso, os bancos cooperativos (BCC) constataram para as instituições sem fins lucrativos uma taxa de incumprimento de apenas 0,6 % (fonte: Federcasse, Associação Nacional Italiana de Bancos Cooperativos).