III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

506.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE MARÇO DE 2015

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Um Plano de Investimento para a Europa»

[COM(2014) 903 final]

e a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013»

[COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)]

(2015/C 268/05)

Relator: Michael SMYTH

Em 19 de dezembro de 2014, em 28 de janeiro de 2015 e em 3 de março de 2015, respetivamente, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 172.º, 173.º, 175.º, 182.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Um Plano de Investimento para a Europa

[COM(2014) 903 final]

e a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013

[COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 2 de março de 2015.

Na 506.^a reunião plenária de 18 e 19 de março de 2015 (sessão de 19 de março), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 200 votos a favor, seis votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente o Plano de Investimento para a Europa e congratula-se com a mudança de enfoque, deixando de pôr a austeridade e a consolidação orçamental em primeiro plano. A Comissão reconhece agora que há um défice de investimento e de procura agregada e que o setor financeiro ainda não está em condições de desempenhar plenamente o seu papel no estímulo do crescimento.

1.2. O Plano de Investimento é um passo na direção certa, mas levanta uma série de questões importantes sobre a sua dimensão face às enormes necessidades de investimento da Europa, o elevado nível de alavancagem esperado, o potencial fluxo de projetos de investimento adequados, a estratégia comercial para atrair capitais privados da Europa e do exterior, a participação das PME (com especial destaque para as microempresas e as pequenas empresas), e a sua calendarização.

1.3. Há dúvidas quanto à possibilidade de desenvolver uma reserva de projetos que ofereça um retorno capaz de atrair investidores institucionais. O CESE lamenta que a Comissão Europeia não tenha aderido aos princípios do seu próprio Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾ (artigo 5.º), posteriormente desenvolvidos no Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 da Comissão ⁽²⁾, e recomenda vivamente que os parceiros sociais e a sociedade civil organizada sejam incluídos no processo de identificação a nível nacional. O não envolvimento das partes interessadas na elaboração das propostas é evidente na lista de projetos potenciais publicada em dezembro.

1.4. Há que prestar muito mais atenção à instauração de um ambiente propício e previsível em matéria de investimento. Sem a confiança dos investidores, uma legislação adequada nem uma redução dos custos da atividade empresarial na UE, dificilmente se poderá esperar obter um crescimento sequer moderado nem a necessária criação de novos postos de trabalho.

1.5. O Plano propõe que as contribuições dos Estados-Membros para o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) não sejam incluídas no cálculo do défice orçamental, proposta que é de louvar. A Comissão deve explicar por que motivo as despesas em infraestruturas públicas estratégicas não são tratadas da mesma forma. Qual é a diferença entre o tratamento orçamental favorável concedido às contribuições dos Estados-Membros para os investimentos produtivos no âmbito do FEIE e a «regra de ouro» propriamente dita?

1.6. O CESE considera que é chegada a hora de reconhecer que a Europa necessita de um programa de investimento público e privado sustentado para recuperar o crescimento, o emprego e a prosperidade. Deverá recorrer-se a um quadro orçamental europeu mais favorável para incentivar a realização de investimentos públicos estratégicos como os previstos no Plano, os quais estão na base do desenvolvimento económico presente e futuro. O CESE convida a Comissão a encetar um debate sobre a formulação adequada de uma regra orçamental para a Europa que tenha plenamente presente que a sua definição encerra inúmeras dificuldades e que se centre na criação de condições adequadas.

1.7. O CESE apela à Comissão para que tenha em consideração as recomendações da OIT, segundo as quais convém centrar-se em atrair projetos viáveis das regiões com as taxas de desemprego mais elevadas, com a participação ativa dos parceiros sociais e das partes interessadas nacionais. O CESE recomenda que se tenham em conta as estratégias macrorregionais aquando da identificação e avaliação dos potenciais projetos.

2. Contexto

2.1. O nível de investimento na Europa baixou 15 % em relação ao valor máximo registado antes da crise. Ao mesmo tempo, verificam-se em toda a Europa elevadas taxas de poupança, os balanços das empresas apresentam excesso de liquidez e os investidores institucionais têm dinheiro de sobejo, enquanto os orçamentos dos Estados-Membros estão a ser esticados ao máximo ou a contrair.

2.2. Esta escassez de investimento é tanto mais inaceitável quanto o atual custo de capital, tanto em termos nominais como reais, baixou para um nível histórico. Torna-se, pois, evidente que os mercados, enquanto eixos de articulação entre a procura de investimento e a oferta de financiamento a ele destinado, não estão funcionar corretamente na Europa. Há uma falta de confiança da comunidade de investidores no ambiente económico. A incerteza está a afetar gravemente a confiança das empresas. O terceiro pilar do Plano visa abordar a reforma do quadro regulamentar e simplificar as condições para o investimento em toda a Europa, o que não será fácil de concretizar.

⁽¹⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

⁽²⁾ JO L 74 de 14.3.2014, p. 1.

2.3. Qual é a essência do Plano de Investimento para a Europa? O Plano tem três pilares:

- a criação de um Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) específico, garantido por um montante de 21 mil milhões de euros do orçamento da UE e das reservas do BEI, que, segundo estimativas da Comissão, pode mobilizar um montante adicional de 294 mil milhões de euros de fundos para investimentos ao longo de três anos;
- uma reserva de projetos de investimento estratégicos, apoiada por uma plataforma especializada de assistência técnica ao investimento;
- a supressão dos obstáculos ao investimento e a melhoria do quadro regulamentar.

2.4. O FEIE assemelha-se a uma entidade de finalidade especial (EFE), criada no âmbito do BEI para efetuar investimentos de risco superior aos realizados pelo resto da instituição, o que permite manter a notação AAA do BEI. Neste aspeto, o FEIE constitui uma inovação. Representa também uma rutura importante com a ortodoxia, uma vez que os fundos provenientes do orçamento da UE serão utilizados como garantia ou mecanismo de proteção para minorar as perdas potenciais dos investimentos deste fundo.

2.5. Quanto ao efeito de alavanca, os 21 mil milhões de euros de capital de arranque permitirão ao BEI conceder empréstimos de 63 mil milhões de euros, recorrendo ao seu modelo de negócio habitual. A Comissão parte do pressuposto de que o FEIE procurará então investidores do setor privado e outros para projetos adequados e desbloqueará um total de 315 mil milhões de euros de investimento em capital. A chave para este efeito de alavanca reside no facto de este fundo proteger o BEI do risco, permitindo-lhe investir em projetos mais arriscados.

2.6. O Comité toma nota de que a Comissão defende a eliminação dos entraves ao investimento. Os recursos financeiros previstos correspondem apenas a uma média anual do montante de investimento em falta para se chegar a uma taxa de investimento robusta, pelo que este investimento adicional seria necessário todos os anos. Para que a iniciativa alcance os seus objetivos, o ambiente empresarial deve ser muito mais propício ao investimento. Por exemplo:

- é imprescindível a existência de melhor regulamentação e de um ambiente regulatório mais estável, que apoie a tomada de decisões a longo prazo;
- os custos da atividade empresarial na Europa são excessivamente elevados. É importante solucionar as questões dos elevados preços da energia, entre outras;
- para fazer da UE a melhor plataforma de acesso ao mercado mundial, é necessária uma política comercial europeia ambiciosa.

3. Observações sobre o Plano de Investimento para a Europa

3.1. Embora a primeira reação ao Plano de Investimento para a Europa tenha sido favorável, foram-lhe desde então apontadas uma série de críticas. Alguns comentadores manifestaram-se inequivocamente contra, ao passo que outros o acolheram de forma positiva, embora assinalando algumas lacunas. Muitas das críticas resultam de uma falta de compreensão do contexto do Plano em tempo real. Idealmente, um plano de investimento europeu abrangente deveria ser impulsionado por projetos estratégicos financiados com fundos públicos destinados a estimular o crescimento e a criação de emprego.

3.2. Uma das principais críticas apontadas ao Plano é o facto de ser demasiado limitado, dada a dimensão do défice de investimento na Europa. Prevê-se que o Plano tenha um efeito multiplicador de 1:15. Há quem considere que este nível de efeito de alavanca simplesmente não é credível ⁽³⁾. A Comissão espera que o montante inicial de 21 mil milhões de euros tenha um duplo efeito de alavanca: primeiro, com o financiamento obrigacionista proveniente do setor privado, que aumentará a dimensão do FEIE, e, em segundo lugar, quando os projetos forem apoiados pelo capital deste fundo, o que atrairá mais investimento privado. Não há dúvida de que o efeito multiplicador esperado é substancial, mas, segundo a Comissão, está dentro dos níveis de alavancagem alcançados pelo BEI no passado. Não obstante o maior risco associado aos projetos a financiar pelo FEIE, o facto de este fundo se encontrar sob a égide do BEI e de ser por ele gerido deve assegurar um efeito de alavanca provavelmente bastante elevado.

3.3. O lançamento de grandes projetos de infraestruturas, designadamente quando se trata de projetos transfronteiras, pode demorar vários anos, por razões políticas, ambientais, por entraves regulamentares ou, por vezes, simplesmente devido à atitude «NIMBY» ⁽⁴⁾. Estes entraves levantam duas outras questões. Em primeiro lugar, haverá um número suficiente de grandes projetos de infraestruturas em reserva que sejam simultaneamente estratégicos e atrativos para os investidores? Em segundo lugar, um investimento de 315 mil milhões de euros repartido ao longo de três anos equivale a cerca de 100 mil milhões de euros por ano. Este valor é 40 % superior aos atuais níveis de investimento da UE e não parece ser exequível. Estas críticas são válidas até certo ponto. Cerca de 25 % (75 mil milhões de euros) do financiamento do FEIE destinar-se-á às PME e às empresas de média capitalização, devendo estar plenamente operacional num prazo relativamente curto. A parte restante dos investimentos do Fundo será reservada para o tipo de projetos descritos no relatório da *task force* especial sobre o investimento na UE. Uma análise desta lista exaustiva indica que há um número considerável de projetos potenciais no domínio da energia, dos transportes, da inovação e da tecnologia digital que poderiam beneficiar do apoio do FEIE.

3.4. Uma das principais críticas apontadas ao Plano de Investimento é que o seu impacto será a médio ou longo prazo, quando o que é necessário é um programa de investimento a mais curto prazo, à semelhança do Plano de Relançamento da Economia Europeia posto em prática durante a recente recessão. As consequências orçamentais desta abordagem poderiam ser geridas num quadro contabilístico nacional mais flexível, questão que é abordada na secção 4 deste parecer.

3.5. A capacidade do BEI para gerir um fundo tão ambicioso também suscitou interrogações. No que se refere ao financiamento das PME e das empresas de média capitalização, especialmente as microempresas e as pequenas empresas, há quem considere que o BEI não terá recursos humanos suficientes para chegar diretamente às empresas. Haverá, por conseguinte, um maior recurso aos bancos comerciais para selecionar as microempresas, as PME e as empresas de média capitalização, a fim de lhes proporcionar financiamento relativamente barato. Neste caso, o risco é que os bancos selecionem as empresas que são as suas clientes preferenciais e a que de qualquer forma teriam concedido financiamento, produzindo um forte efeito de inércia (o chamado «*deadweight*»). O CESE reafirma que há que evitar este tipo de situação, o que pode ser feito, nomeadamente, em consulta com as organizações representativas das PME.

3.6. Uma solução possível para este risco consiste em conceder às agências de desenvolvimento regional e às associações empresariais um papel de maior relevo na identificação das microempresas, PME e empresas de média capitalização passíveis de obter apoio do Fundo. Estas agências e associações que, regra geral, conhecem melhor e estão mais próximas das empresas mais pequenas podem contribuir eficazmente para as avaliações do risco. Embora reconheça que se colocam algumas questões quanto ao risco moral, o CESE já defendeu esta abordagem noutras ocasiões e entende que ela poderia constituir uma medida eficaz na implementação do Plano de Investimento ⁽⁵⁾.

3.7. Estabeleceram-se paralelos entre o Plano de Investimento para a Europa e a iniciativa para o crescimento europeu lançada em 2012 ⁽⁶⁾. Esta iniciativa envolvia um pacote de 120 mil milhões de euros de financiamento proveniente de dotações orçamentais reafetadas, mas do qual só uma pequena parte foi disponibilizada. Trata-se de uma crítica legítima, pelo que é indispensável que a implementação do Plano seja transparente e bem comunicada. O CESE congratula-se com o facto de o Plano e o FEIE serem acompanhados de perto pelo Parlamento Europeu e o Conselho. Também o CESE deverá ter um papel a desempenhar no controlo da execução do Plano ao longo dos próximos três anos.

⁽³⁾ Ver, por exemplo: «*Europe's Great Alchemist*» [O grande alquimista da Europa], *The Economist*, 29 de novembro de 2014; Daniel Gros, «*The Juncker Plan: From EUR21 to EUR315 billion, through smoke and mirrors*» [O plano Juncker: De 21 a 315 mil milhões de euros num passo de magia], CEPS, 27 de novembro de 2014.

⁽⁴⁾ NIMBY é o acrónimo de «Not In My Back Yard» [no meu quintal não].

⁽⁵⁾ Ver, por exemplo, o parecer do CESE sobre o «Financiamento das empresas — Mecanismos de oferta alternativos» (JO C 451 de 16.12.2014, p. 20).

⁽⁶⁾ CEPS, novembro de 2014, página 2.

3.8. É lamentável que a Comissão Europeia não tenha nem os recursos financeiros nem o apoio político necessários para mobilizar uma quantidade considerável de recursos adicionais, a fim de lançar as bases para um verdadeiro plano de investimento europeu. Esta restrição orçamental afigura-se absolutamente vinculativa. Numa situação em que há muito poucos recursos disponíveis no orçamento da UE, o que o Plano de Investimento para a Europa propõe acaba por constituir a melhor solução alternativa.

3.9. A Comissão considera que o plano constitui um verdadeiro complemento a outras políticas estruturais porque o FEIE só intervém quando não há fontes alternativas de financiamento disponíveis. Além disso, considera-se que o FEIE será complementar a outros investimentos do BEI porque tem maior propensão para o risco. O FEIE será também mais flexível no atinente aos instrumentos financeiros que utiliza. Estes instrumentos poderão incluir capital próprio, quase-capital, capital de risco, empréstimos ou garantias para a titularização de empréstimos. Sempre que possível, o FEIE operará em colaboração com os bancos de fomento nacionais. A Comissão propõe apoiar o Plano criando fundos europeus de investimento a longo prazo (FEILP) e desenvolvendo, a par disso, iniciativas para criar novos mercados de titularização e mecanismos para alargar a base de financiamento dos projetos e das PME. Ainda que bem-vindos, estes desenvolvimentos pecam por tardios.

3.10. A Comissão prevê que o Plano de Investimento seja suficientemente flexível no que diz respeito ao FEIE, à reserva de projetos e à plataforma de aconselhamento ao investimento, de modo a permitir outras fases de investimento nos anos subsequentes. O Plano conta com uma estrutura de governação rigorosa dentro do BEI. Todos os projetos apoiados pelo FEIE também terão de ser aprovados pelo Conselho do BEI, tal como exigido pelo Tratado. O CESE recomenda que os parceiros sociais e as partes interessadas sejam estreitamente associados ao processo de identificação de projetos de investimento público a nível nacional (uma das formas possíveis consiste em utilizar os comités de acompanhamento dos acordos nacionais de parceria).

3.11. O FEIE procurará promover projetos de risco mais elevado que reforcem o crescimento, o emprego e a produtividade. Ainda não se sabe exatamente se as plataformas de coinvestimento (incluindo o FEIE, os bancos de fomento nacionais e as instituições financeiras privadas) serão suficientemente atraentes para os participantes. Neste sentido, o CESE recomenda que se implemente uma estratégia proativa de comercialização para atrair investimentos privados, proporcionando maior clareza sobre a criação das plataformas de investimento e atribuindo à Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento um papel na promoção de possibilidades de investimento dentro e fora da Europa. A capacidade de assunção de riscos do Plano (21 mil milhões de euros) é significativa. Ainda que os níveis de risco sejam mais elevados no contexto do Plano, é muito pouco provável que a totalidade da garantia seja exigida e muito menos que tal ocorra num só momento.

3.12. Segundo estimativas da Comissão, se o Plano de Investimento atingir plenamente o seu objetivo de investimento, serão criados ao longo dos próximos três anos mais 1 a 1,3 milhões de postos de trabalho. Este número não é negligenciável, mesmo tendo em conta que na UE há 25 milhões de desempregados. A OIT publicou recentemente as suas próprias estimativas de criação de emprego do Plano. A principal conclusão do relatório da OIT é que, se a conceção do programa e a sua repartição forem cuidadosamente preparadas, serão criados mais de 2,1 milhões de novos empregos até meados de 2018. Por exemplo, caso o financiamento ao abrigo do FEIE fosse atribuído tendo em consideração os níveis de desemprego, seria possível maximizar o aumento do emprego, bem como a sua equidade⁽⁷⁾. O CESE apela a que as prioridades das estratégias macrorregionais sejam tidas em consideração quando da tomada de decisões acerca de potenciais projetos. Por conseguinte, é claro que os critérios a utilizar para a seleção de projetos a apoiar no âmbito do Plano deverão ser tornados públicos logo que possível.

3.13. Se o Plano de Investimento conseguir atrair para o FEIE capital adicional proveniente dos Estados-Membros, a Comissão dará um parecer favorável a esses contributos aquando da avaliação dos critérios da dívida e do défice no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. À partida, isto representa de certo modo uma mudança de atitude da Comissão, que, todavia, não vai suficientemente longe. O CESE manifesta a sua disponibilidade para participar ativamente na continuação do debate sobre a forma de promover melhores investimentos em toda a Europa, nomeadamente mediante uma maior flexibilidade no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O CESE convida a Comissão a continuar a explorar as possibilidades de criar um ambiente orçamental favorável aos investimentos na Europa.

⁽⁷⁾ «An Employment Oriented Investment Strategy for Europe» [Uma estratégia de investimento orientada para o emprego ao serviço da Europa], OIT, janeiro de 2015.

4. Chegou a hora de uma nova «regra de ouro» para a Europa?

4.1. O CESE congratula-se com a proposta de as contribuições dos Estados-Membros para o FEIE não serem incluídas no cálculo do défice orçamental. No entanto, esta medida leva a questionar por que motivo as despesas em infraestruturas públicas estratégicas não são tratadas da mesma forma. Qual é a diferença entre o tratamento orçamental favorável concedido às contribuições dos Estados-Membros para os investimentos produtivos no âmbito do FEIE e a «regra de ouro» propriamente dita?

4.2. Os defensores da «regra de ouro» europeia alegam que há aqui uma grande incoerência. No quadro da atual política orçamental europeia, os incentivos negativos foram a causa da quebra do investimento público. De um modo geral, o investimento público aumenta a reserva de capital público e gera crescimento para as gerações presentes e futuras. Daqui resulta que as gerações futuras devem contribuir para o financiamento desses investimentos, dado que a recusa em autorizar o recurso à dívida para financiar os benefícios que deles resultarão para as gerações futuras imporá um ónus fiscal desproporcionado sobre a geração atual e traduzir-se-á em subinvestimento ⁽⁸⁾ — é aliás o que se está a passar atualmente na Europa.

4.3. Poder-se-ia argumentar que a maior flexibilidade demonstrada nos investimentos ao abrigo do FEIE constitui, com efeito, uma «minirregra de ouro». A questão da formulação adequada de uma regra orçamental para a Europa deve ser debatida tendo plenamente presente que a sua definição encerra inúmeras dificuldades. O debate também se deve centrar na criação de condições adequadas. O CESE considera que é chegada a hora de reconhecer que a Europa necessita de um programa de investimento público e privado significativo para recuperar o crescimento, o emprego e a prosperidade. Deverá recorrer-se a um quadro orçamental europeu mais favorável para incentivar a realização de investimentos públicos e privados estratégicos como os previstos no Plano, os quais estão na base do desenvolvimento económico presente e futuro.

Bruxelas, 19 de março de 2015.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Para uma análise exaustiva da literatura sobre este tema e as modalidades da «regra de ouro», ver o documento de trabalho «Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe» [Implementar a «regra de ouro» para o investimento público na Europa], de Achim Truger. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>, in: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, Working Paper-Reihe der AK-Wien.