Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de um enquadramento para promover o investimento sustentável»

[COM (2018) 353 final — 2018/0178 (COD)]

e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/1011 no que diz respeito aos índices de referência hipocarbónicos e aos índices de referência de impacto carbónico positivo»

[COM (2018) 355 final — 2018/0180 (COD)]

(2019/C 62/16)

Relator: **Daniel MAREELS**

Consulta	Conselho da União Europeia, 6.7.2018
	Parlamento Europeu, 5.7.2018
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	3.10.2018
Adoção em plenária	17.10.2018
Reunião plenária n.º	538
Resultado da votação	182/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE acolhe favoravelmente as propostas relativas à taxonomia, que constituem uma primeira fase na execução do Plano de Ação: Financiar um Crescimento Sustentável ([1]). Estas propostas estabelecem quando é que se pode falar de «atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental», o que, por sua vez, permite definir — e é esse o verdadeiro ponto fulcral da questão — o que são «investimentos sustentáveis do ponto de vista ambiental».

1.2. O Comité também acolhe favoravelmente a proposta relativa à criação de novos índices de referência hipocarbónicos e de índices de referência de impacto carbónico positivo.

1.3. À luz dos objetivos do plano de ação, é absolutamente fundamental criar uma base sólida desde o início para todas as etapas subsequentes. A taxonomia desempenharia esse papel basilar, pelo que o Comité subscreve plenamente a opção escolhida de a tomar como ponto de partida.

1.4. Além disso, esta base tem de estar em consonância com as elevadas ambições mencionadas no plano de ação, segundo o qual a «Europa está bem colocada para assumir o papel de líder mundial». Importa agora agir em conformidade com essa ambição e definir uma taxonomia que vá ao seu encontro.

1.5. É da maior importância que toda a UE fale a uma só voz e siga a mesma abordagem nesta matéria. A taxonomia europeia deve, pois, estar apta a superar e substituir as abordagens individuais e dispersas existentes nos Estados-Membros. Sempre que possível, cabe utilizar como base os quadros internacionais existentes.

1.6. Tal beneficiaria igualmente o mercado único, em particular para permitir angariar capital para investimentos sustentáveis em toda a UE. Os operadores económicos enfrentariam assim menos custos e os investidores passariam a dispor de uma gama de escolhas mais alargada.

([1]) COM(2018) 97 final

1.7. O plano de ação e a sua execução colocam sérios desafios, inserindo-se num ambiente que está em clara e constante mutação. Importa, pois, encarar a taxonomia como um instrumento evolutivo que deve ser objeto de avaliações e adaptações regulares.

1.8. À luz do que precede, o Comité é de opinião que se deve privilegiar a abordagem flexível e por etapas adotada nas propostas. É conveniente começar por um número limitado de domínios e impor um número limitado de obrigações jurídicas.

1.9. Como referido anteriormente, as propostas atuais abordam os aspetos ambientais. De um ponto de vista holístico, o Comité gostaria igualmente de chamar a atenção para a necessidade de coerência global. Se é positivo que se tenham de respeitar salvaguardas mínimas no plano social e da governação, também cumpre tomar medidas suplementares. Por conseguinte, no futuro, será necessário diligenciar no sentido de incluir objetivos de sustentabilidade social e de governação.

1.10. O Comité subscreve plenamente a opção de criar uma taxonomia europeia com um alto nível de granularidade. É essencial estabelecer com segurança e clareza que atividades são verdadeiramente sustentáveis do ponto de vista ambiental e eliminar, desde o início, quaisquer dúvidas a este respeito.

1.11. Igualmente crucial é a exequibilidade prática da taxonomia, a qual também beneficia os consumidores e os investidores. Além disso, há que subscrever inteiramente a decisão de só utilizar a taxonomia quando ela tiver atingido um nível de estabilidade e maturidade suficiente.

1.12. A taxonomia também deverá ter em conta o facto de que será aplicada pelas empresas. Com efeito, será em larga medida a elas que caberá assegurar a «verdadeira» transição para uma economia sustentável. Justifica-se plenamente uma abordagem que leve em conta as diferenças entre os setores e a dimensão das empresas. É igualmente necessário evitar distorções da concorrência quando da angariação de financiamento para atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental.

1.13. Ao mesmo tempo, a taxonomia deverá poder ser aplicada tanto num contexto amplo e internacional como num contexto local. No entender do CESE, há uma necessidade clara não só de evitar que estas medidas se articulem excessivamente em torno das empresas de grandes dimensões, mas também de velar por que elas beneficiem as PME.

1.14. É positivo que as autoridades europeias de supervisão (AES) desempenhem um papel fundamental no estabelecimento da taxonomia da UE. Esta deve poder ser utilizada por todas as instituições financeiras e aplicada a todos os produtos financeiros, permanecendo ao mesmo tempo viável para todas as atividades empresariais pertinentes. Além disso, importa ter em conta a sua compatibilidade com a legislação financeira europeia. Há que limitar ao máximo a imposição de encargos e custos em matéria de regulamentação e de supervisão, nomeadamente com base no princípio da proporcionalidade.

1.15. Na opinião do Comité, a informação e a comunicação revestem-se igualmente de crucial importância. Por conseguinte, reputa absolutamente apropriado prestar grande atenção à informação e à comunicação com todos os intervenientes, incluindo o ambiente operacional das empresas, e com o grande público. Poder-se-ia elaborar um plano com o fito de informar o melhor possível todas as partes interessadas e os cidadãos e de promover o diálogo com eles, visando criar uma dinâmica de aceitação. Neste contexto, também seriam de prever possibilidades de educação e formação financeiras. As pessoas fazem a diferença!

2. **Contexto** ([2])

2.1. Ao nível internacional, a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015) e o Acordo de Paris (2016) tiveram um impacto considerável na atitude face às alterações climáticas e à degradação do ambiente. Basicamente, o mundo escolheu o caminho que leva a um ambiente mais sustentável.

2.2. A UE não ficou à espera desses textos internacionais para agir, mas a sua adoção imprimiu um maior ímpeto às iniciativas neste domínio. Além disso, a transição para a sustentabilidade exige esforços consideráveis e investimentos substanciais. Só em matéria de clima e energia, estão a ser avançados valores na ordem dos 180 mil milhões de euros por ano.

2.3. Assim, em 2016 criou-se um grupo de peritos de alto nível (GPAN) com o objetivo de desenvolver a estratégia da UE em matéria de financiamento sustentável. O grupo apresentou, nomeadamente, duas iniciativas no atinente ao sistema financeiro europeu:

([2]) Esta secção baseia-se em larga medida na exposição de motivos da proposta de regulamento e no Plano de Ação: Financiar um crescimento sustentável [COM(2018) 97 final].

2.3.1. a primeira consiste em aumentar o contributo do setor financeiro para o crescimento sustentável e inclusivo;

2.3.2. a segunda consiste em reforçar a estabilidade financeira através da incorporação de fatores ambientais, sociais e de governação (ESG) no processo de tomada de decisões de investimento.

2.4. O grupo de peritos propõe ainda oito recomendações como pilares duradouros para um sistema financeiro sustentável. Entre elas, é de referir o apelo para a criação de um sistema de classificação tecnicamente sólido (ou seja, uma «taxonomia») ao nível da UE, a fim de proporcionar clareza quanto ao que pode ser considerado «verde» e «sustentável». Tal permitirá determinar quando é que uma atividade económica é «sustentável do ponto de vista ambiental».

2.5. Na sequência do trabalho do grupo de peritos, a Comissão lançou, na primavera de 2018, o seu Plano de Ação: Financiar um crescimento sustentável, de que contam, nomeadamente, as atuais propostas em apreço.

2.6. Estas propostas ([3]), publicadas em 24 de maio de 2018, visam:

2.6.1. lançar as bases para uma taxonomia, como supramencionado, permitindo igualmente determinar o que são «investimentos sustentáveis»;

2.6.2. definir orientações claras para os investidores. Estas orientações, em particular para determinados intervenientes nos mercados financeiros, têm por objetivo proporcionar clareza e coerência quanto ao modo de integrar os riscos associados aos fatores ESG nas decisões de investimento e no aconselhamento prestado aos investidores;

2.6.3. reforçar os requisitos de transparência para determinados intervenientes nos mercados financeiros, nomeadamente no tocante ao modo como integram as orientações referidas no ponto 2.6.2 *supra* nas decisões e no aconselhamento acima mencionados. Estes intervenientes deverão igualmente mostrar de que modo cumprirão os seus objetivos de sustentabilidade;

2.6.4. definir novos índices de referência hipocarbónicos e de impacto carbónico positivo a aplicar pelos respetivos administradores, a fim de transmitir aos utilizadores alguma certeza a esse respeito.

3. **Comentários e observações**

3.1. O CESE acolhe favoravelmente as propostas atuais, que constituem uma primeira fase na execução do Plano de Ação: Financiar um Crescimento Sustentável. Em primeiro lugar, tal passa pela criação de uma taxonomia que determinará quando é que se pode falar de «atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental». Por sua vez, tal permitirá definir o que são «investimentos sustentáveis do ponto de vista ambiental», sendo esse, em última análise, o verdadeiro ponto fulcral da questão.

3.2. Além disso, estas propostas estão longe de ser as únicas a contribuir para a concretização deste objetivo. Pelo contrário, trata-se de um assunto extremamente complexo que exigirá a realização de um conjunto numeroso de ações e de iniciativas. Algumas delas já estão em cima da mesa, estando previstas outras num futuro próximo e num horizonte mais distante.

3.3. À luz dos objetivos do plano de ação, é absolutamente fundamental criar uma base sólida desde o início para todas as etapas subsequentes. A taxonomia desempenharia esse papel basilar, pelo que o Comité subscreve plenamente a opção escolhida de a tomar como ponto de partida. Antes de mais, importa que fique bem claro o que se entende efetivamente por «verde» e «sustentável».

3.4. Além disso, esta base tem de estar em consonância com as elevadas ambições mencionadas no plano de ação, segundo qual a «Europa está bem colocada para assumir o papel de líder mundial». Importa agora agir em conformidade com essa ambição e definir uma taxonomia que vá ao seu encontro.

3.5. Importa, pois, velar por que a taxonomia seja incontestável e consensualmente aceite por todas as partes interessadas pertinentes, sob pena de, caso contrário, afetar negativamente todos os progressos futuros e a concretização dos objetivos definidos neste domínio. É necessário evitar a todo o custo a criação de uma situação debilitante como essa.

3.6. A taxonomia europeia deverá, portanto, conseguir superar e substituir as abordagens individuais e dispersas existentes nos Estados-Membros. Todavia, tal não significa que se devam pura e simplesmente descartar as experiências positivas obtidas até à data — há que fazer uso delas sempre que possível. A este respeito, é igualmente importante que a taxonomia tenha por base os quadros internacionais existentes.

([3]) COM(2018) 353 final e COM(2018) 355 final.

3.7. Por último, é da maior importância que toda a UE fale a uma só voz e siga a mesma abordagem. Tal beneficiaria igualmente o mercado único, na medida em que facilitaria a angariação de capital para investimentos sustentáveis em toda a UE. Com efeito, os operadores económicos passariam a enfrentar menos custos se deixassem de ter de cumprir normas diferentes em diferentes Estados-Membros. Por seu turno, os investidores passariam a dispor de uma gama de escolhas mais alargada e a investir além-fronteiras com mais facilidade.

3.8. Como justamente refere o plano de ação, a «ciência em torno da sustentabilidade é dinâmica e evolutiva, assim como as expectativas sociais, bem como as necessidades dos investidores e do mercado» ([4]). Importa, pois, encarar a taxonomia como um instrumento evolutivo que deve ser objeto de avaliações regulares e adaptado e/ou ajustado sempre que necessário. Será importante avançar depressa, mas não com excesso de velocidade.

3.9. À luz do que precede, o Comité é de opinião que se deve privilegiar uma abordagem flexível e por etapas. O mesmo se aplica à concretização das diferentes ações e objetivos previstos no plano de ação.

3.10. Por conseguinte, é conveniente começar por um número limitado de domínios ([5]) e impor um número limitado de obrigações jurídicas ([6]). Tal permitiria que todas as partes se familiarizassem com a nova abordagem e adquirissem a experiência necessária. Além disso, perante um ambiente em rápida evolução, é necessário ter em consideração o facto de que uma transição económica requer sempre um certo tempo. Por esse motivo, justifica-se plenamente realizar uma avaliação regular dos resultados alcançados e dos progressos realizados. O Comité subscreve a proposta de a levar a cabo cada três anos.

3.11. Em conformidade com o que foi referido anteriormente, o Comité subscreve a abordagem das propostas atuais no atinente à dimensão ambiental. De um ponto de vista holístico, o Comité gostaria igualmente de chamar a atenção para a necessidade de coerência global. A este respeito, é de saudar a inclusão dos princípios consagrados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, bem como a exigência de que a atividade económica seja exercida em conformidade com as salvaguardas mínimas internacionais no plano social e laboral e com as normas de contabilidade. Ao mesmo tempo, no atinente às salvaguardas, cumpre assinalar que se trata de salvaguardas mínimas, pelo que se continuam a impor medidas suplementares. Futuramente, será outrossim necessário diligenciar no sentido de as alargar aos objetivos de sustentabilidade social e de governação.

3.12. Ao mesmo tempo, importa que, desde o início, se procure obter o máximo de clareza e certeza. O Comité subscreve plenamente a opção de criar uma taxonomia europeia com um alto nível de granularidade. Esta abordagem permite esclarecer a todo momento, da forma mais inequívoca possível, que atividades são verdadeiramente sustentáveis do ponto de vista ambiental e eliminar à partida quaisquer dúvidas a este respeito. Além disso, permitirá medir e identificar mais facilmente o contributo para os objetivos ambientais, o que não é apenas importante em si, mas também na perspetiva de ulteriores desenvolvimentos no futuro.

3.13. A par da clareza e da certeza, a exequibilidade prática da taxonomia e de todas as decisões subsequentes que nela se baseiem é igualmente crucial. Com efeito, são várias as partes interessadas, muitas das quais não especialistas, que terão de lidar com ela. Caberá proporcionar-lhes a formação necessária para que possam falar a mesma «língua». Além disso, as perspetivas das empresas e dos intervenientes nos mercados financeiros nem sempre coincidirão.

3.14. Por conseguinte, também é necessário adaptar o regulamento às medidas das empresas, tendo em conta as suas atividades e o facto de estarem no fim da cadeia. Deverá ainda poder ser aplicado tanto num contexto amplo e internacional como por pequenas empresas e num contexto local. Atendendo às grandes diferenças entre os vários tipos de empresas, impõe-se neste contexto uma abordagem setorial. Para o Comité, é evidente que estas medidas também deverão beneficiar as PME, tanto mais que elas formam a espinha dorsal da economia europeia. Por conseguinte, é essencial que os critérios sejam igualmente expansíveis (*scalable*).

3.15. Quando da angariação de financiamento para atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, é necessário evitar distorções da concorrência entre empresas. Os critérios técnicos de avaliação devem assegurar que todas as atividades económicas relevantes num setor específico podem ser consideradas sustentáveis do ponto de vista ambiental, e são tratadas de forma equitativa se contribuírem de modo equivalente para os objetivos ambientais estabelecidos. A este respeito, o Comité solicita que se preste especial atenção aos desafios decorrentes da harmonização dos critérios técnicos de avaliação de diferentes (sub)setores económicos e das normas em matéria de confidencialidade dos dados.

([4]) COM(2018) 353 final, p. 7.
([5]) Em particular, o ambiente, seguido de outros domínios, como o social, numa fase posterior.
([6]) Por exemplo, o artigo 4.«ã da proposta de regulamento.

3.16. Ainda quanto à já referida questão da exequibilidade prática, o Comité congratula-se com o facto de se ter tido vastamente em conta o trabalho do Comité de Controlo da Regulamentação. Perfilha-se, pois, a modificação dos textos no sentido de só se utilizar a taxonomia quando ela tiver atingido um nível de estabilidade e maturidade suficiente.

3.17. Do mesmo modo, e por uma questão de compatibilidade com a legislação financeira europeia, é positivo que as autoridades europeias de supervisão (AES) ([7]) desempenhem um papel fundamental no desenvolvimento da taxonomia da UE. A sua intervenção permitirá garantir a utilização da taxonomia por parte das instituições financeiras e a sua aplicação aos produtos financeiros. Neste contexto, cumpre ter em conta o princípio da proporcionalidade, a bem das instituições locais e de pequena dimensão. Globalmente, cabe limitar ao máximo a imposição de encargos e custos em matéria de regulamentação e de supervisão.

3.18. A ênfase na exequibilidade prática será vantajosa não só para as empresas e os operadores do sistema financeiro, mas também para os consumidores e os investidores, os quais também beneficiarão com ela, visto que poderão operar com mais certeza e clareza no tocante aos investimentos sustentáveis que realizam ou em que aplicam os seus fundos.

3.19. De um modo mais geral, a ênfase nos princípios supramencionados da certeza, clareza e exequibilidade prática maximizará as hipóteses de êxito e de uma concretização plena e eficaz dos objetivos do plano de ação.

3.20. O Comité também acolhe favoravelmente a criação de novos índices de referência hipocarbónicos e de índices de referência de impacto carbónico positivo. Na medida em que põem cobro à fragmentação atual, estes índices contribuem para melhorar o funcionamento do mercado único; na medida em que fornecem mais e melhor informação, reforçam a proteção e a transparência em benefício dos investidores. Além disso, farão aumentar a quantidade, a qualidade e a comparabilidade das informações em matéria de clima ao dispor das empresas. Desse modo, poderão contribuir significativamente para projetos e ativos que concorrem para a realização dos objetivos em matéria de clima constantes do Acordo de Paris.

3.21. Na opinião do Comité, a informação e a comunicação revestem-se igualmente de crucial importância. Os objetivos do plano de ação e todas as suas etapas também podem progredir significativamente de outras formas. Por conseguinte, o Comité reputa absolutamente apropriado prestar grande atenção à informação e à comunicação com todos os intervenientes e com o grande público. Poder-se-ia elaborar um plano com o fito de informar o melhor possível todas as partes interessadas e de promover o diálogo com elas, visando criar uma dinâmica de aceitação que transforme todas as pessoas em parceiros na concretização dos objetivos. Neste contexto, também se poderiam prever possibilidades de educação e formação financeiras. As pessoas fazem a diferença!

Bruxelas, 17 de outubro de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER

([7]) Em inglês, «European Supervisory Authorities», designação por que estas autoridades são habitualmente conhecidas.