C/2024/6862

28.11.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Um fundo de investimento da UE para a resiliência económica e a competitividade sustentável

(parecer de iniciativa)

(C/2024/6862)

Relatora: **Dominika BIEGON**

Conselheiros	Cedric KOCH (da relatora) Nils REDEKER (do Grupo II)
Decisão da Plenária	18.1.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	6.9.2024
Adoção em plenária	18.9.2024
Reunião plenária n.º	590
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	145/2/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. Um dos principais desafios que o mercado único da UE terá de enfrentar nos próximos anos consiste em assegurar e promover a competitividade sustentável e a resiliência. Acima de tudo, as alterações climáticas tornaram-se uma questão urgente que exige uma transformação ecológica das nossas economias. Embora a UE tenha estabelecido objetivos ambiciosos em matéria de descarbonização, digitalização, resiliência e competitividade sustentável, o défice de financiamento continua a ser o calcanhar de Aquiles da grande ambição da UE de preparar o mercado único para o futuro.

1.2. A maior parte dos investimentos na transição ecológica terá de provir do setor privado. Consequentemente, a UE precisa de melhorar as condições-quadro para os investimentos privados no mercado único, o que passa por: concretizar os elementos centrais da União dos Mercados de Capitais, concluir a União Bancária, integrar o mercado europeu da energia, acelerar os procedimentos de licenciamento e reduzir os encargos regulamentares, sem prejudicar as normas sociais. Ao mesmo tempo, são necessários montantes avultados de fundos públicos para estimular o investimento privado nos domínios em que ainda não exista uma justificação económica para a adoção de soluções neutras em carbono e nos setores estratégicos em que, de outro modo, a produção teria lugar em regiões do mundo concorrentes do ponto de vista geoeconómico, onde as dependências poderiam ser exploradas de forma abusiva. Além disso, os fundos públicos são fundamentais para os investimentos em infraestruturas (por exemplo, em redes ou gasodutos de hidrogénio) e noutros bens públicos que os operadores de mercado não são incentivados a fornecer, mas que podem criar as condições necessárias para que esses operadores prosperem e invistam mais nos seus respetivos domínios.

1.3. As novas regras orçamentais da UE não aumentarão suficientemente a margem de manobra orçamental para investimentos de modo a colmatar o défice de investimento a nível dos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, o financiamento da UE para a transição ecológica e digital diminuirá significativamente após 2026, altura em que expira o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

1.4. Por conseguinte, o CESE concorda que, para assegurar uma aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto eficaz e favorável ao crescimento, o novo quadro jurídico, que se centra no controlo dos níveis da dívida e do défice, deve ser completado por uma capacidade de investimento específica a nível da UE destinada a reforçar a competitividade sustentável e a resiliência económica do mercado único da UE.

1.5. O CESE recomenda a criação de um fundo de investimento da UE no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual (QFP), que deverá ter por objetivo disponibilizar recursos financeiros para projetos de investimento de interesse estratégico europeu, e propõe que seja adotado um conjunto de critérios para orientar a hierarquização e a seleção dos investimentos no âmbito dessa futura capacidade de investimento da UE.

1.6. O CESE identificou quatro domínios de investimento que merecem ser financiados a nível da UE por um futuro fundo de investimento da UE: a) projetos de infraestruturas transfronteiriças; b) investimentos para concluir a União da Energia; c) investimentos para reforçar a competitividade das indústrias europeias; d) investimentos na qualificação e na formação.

1.7. O fundo de investimento da UE deve ser financiado por uma combinação de recursos, que inclua as contribuições dos Estados-Membros, novos recursos próprios e a emissão conjunta de dívida da UE.

1.8. Os instrumentos do fundo de investimento da UE englobam apoio financeiro sob a forma de empréstimos bonificados, garantias e subvenções específicas para as empresas, investimentos de capitais públicos, bem como subvenções e empréstimos através dos quais os governos dos Estados-Membros possam financiar medidas de apoio nacionais específicas e projetos de investimento público. Há que dar especial atenção ao financiamento de projetos de investimento transfronteiriço.

1.9. A eficácia e a aceitabilidade dos instrumentos financeiros dependem essencialmente da utilização estratégica dos fundos públicos para alcançar objetivos comuns de política pública. Por conseguinte, o desembolso de verbas do fundo de investimento da UE proposto deve estar condicionado a critérios sociais, que devem respeitar as diferentes formas de diálogo social nos Estados-Membros e não devem resultar na discriminação indevida de determinados tipos de empresas ou Estados-Membros. Os eventuais critérios sociais que as empresas possam ter de cumprir para serem elegíveis para financiamento da UE ou para obterem uma compensação adicional podem incluir a manutenção do local de trabalho e garantias de emprego, medidas de qualificação e formação, medidas para melhorar a participação dos trabalhadores ou convenções coletivas de trabalho. Deste modo, o financiamento público da transformação é sistematicamente orientado para a criação e manutenção de empregos dignos, aumentando assim a aceitação da transição ecológica.

2. **Contexto e antecedentes**

2.1. Um dos principais desafios que o mercado único da UE terá de enfrentar nos próximos anos consiste em assegurar e promover a competitividade sustentável e a resiliência. Esses desafios devem ser vistos no contexto das alterações climáticas, uma questão a tratar com urgência e que exige uma transformação ecológica das nossas economias. Com o Pacto Ecológico Europeu e o programa Objetivo 55, a UE estabeleceu, e bem, objetivos climáticos ambiciosos que colocam enormes desafios às economias europeias. Embora a direção e as metas sejam claras, o Pacto Ecológico Europeu continua confrontado com um problema de financiamento. Do mesmo modo, a transição digital do mercado único foi, a justo título, considerada uma prioridade fundamental no âmbito da Estratégia Digital da UE, da Década Digital e da Estratégia para o Mercado Único Digital. No entanto, também aqui existe um problema de financiamento. Em ambos os domínios de transformação, surgiram novas pressões concorrenciais devidas à política industrial em grande escala aplicada pelos principais concorrentes económicos. Por último, nos últimos anos surgiram fragilidades a nível geoeconómico que ameaçam a resiliência do mercado único. Em resposta, a UE estabeleceu, corretamente, metas para cadeias de abastecimento estratégicas e orientadas para o futuro que devem basear-se, em parte, na própria UE, nomeadamente as metas estabelecidas no Regulamento Circuitos Integrados da UE, no Regulamento Matérias-Primas Críticas, no Regulamento Indústria Neutra em Carbono e na Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP). Não obstante, os problemas de financiamento dificultam uma resposta eficaz a estas pressões geoeconómicas e a estes riscos para a competitividade sustentável e a resiliência.

2.2. Para alcançar as metas climáticas da UE e concretizar a transformação digital, é necessário renovar as reservas de capital, o que implica uma expansão maciça dos investimentos. Segundo estimativas da Comissão Europeia, as necessidades globais de investimento para que a Europa cumpra as suas metas climáticas para 2030 e descarbonize o seu setor da eletricidade rondam os 4% do PIB anual até 2030 ([1]). Recentemente, o Instituto Rousseau estimou que o défice de investimento para que a UE atinja um nível nulo de emissões líquidas seja de cerca de 2,3 % do PIB por ano até 2050, incluindo um défice de quase 4 % do PIB até 2030. No entanto, todos estes estudos apenas quantificam os investimentos necessários para descarbonizar as economias europeias. Serão necessários investimentos adicionais se também forem tidos em conta outros objetivos e desafios políticos importantes, como a transformação digital, o aumento da resiliência económica através da fixação da produção na UE, os investimentos sociais em competências e na educação e a necessidade de investir em capacidades de defesa, bem como os desafios específicos da proteção ambiental para combater a crise da biodiversidade e os investimentos cada vez mais necessários na adaptação às alterações climáticas. De um modo geral, as necessidades de financiamento deverão aumentar drasticamente nos próximos anos. Neste contexto, o presente parecer centra-se nas necessidades de financiamento associadas à transição para um mercado único sustentável, competitivo e resiliente e formula recomendações políticas para colmatar o défice de investimento relacionado com este desafio político na UE.

([1]) Comissão Europeia (2023): Relatório de prospetiva estratégica de 2023 – A sustentabilidade e o bem-estar das pessoas no centro da autonomia estratégica aberta da Europa.

2.3. A maior parte dos investimentos para a transição ecológica terá de provir do setor privado. Consequentemente, a UE precisa de melhorar as condições-quadro para os investimentos privados no mercado único. Para o efeito, deve dar prioridade à criação de uma União dos Mercados de Capitais (UMC) que desenvolva o mercado de capital de risco, ações e obrigações, facilite os investimentos transfronteiriços, ofereça melhores condições de financiamento às empresas em fase de arranque e em expansão e torne a UE mais atrativa para os investimentos estrangeiros. Para tal, é necessário reduzir a fragmentação jurídica promovendo a coordenação das legislações nacionais em matéria de fiscalidade, insolvência e contratos, trabalhar em prol de uma supervisão mais centralizada dos mercados de capitais e examinar as possibilidades de criação de produtos de poupança europeus. A melhoria das condições de financiamento privado implicará igualmente o reforço do sistema bancário europeu através da conclusão da União Bancária e da criação de um sistema europeu de garantia de depósitos. A fim de estimular o investimento privado em setores estratégicos e impulsionar o crescimento da produtividade, a UE tem também de realizar progressos na integração do mercado europeu da energia e eliminar os obstáculos que ainda subsistem à atividade transfronteiriça no mercado único, em especial os obstáculos que impedem a expansão dos serviços digitais e da inovação. Por último, importa incentivar o investimento privado, agilizando os procedimentos de licenciamento e reduzindo os requisitos regulamentares e de comunicação de informações, em especial para as pequenas e médias empresas, quando esses requisitos não apresentem um claro benefício social, ambiental ou climático.

2.4. Estas medidas contribuiriam em grande medida para estimular os investimentos privados necessários. No entanto, por si só, não serão suficientes para colmatar o défice de financiamento. São necessários montantes avultados de fundos públicos para estimular o investimento privado nos domínios em que ainda não exista uma justificação económica para a adoção de soluções neutras em carbono e nos setores estratégicos em que, de outro modo, a produção teria lugar em regiões do mundo concorrentes do ponto de vista geoeconómico, onde as dependências poderiam ser exploradas de forma abusiva. Além disso, os fundos públicos são fundamentais para os investimentos em infraestruturas (por exemplo, em redes ou gasodutos de hidrogénio) e noutros bens públicos que os operadores de mercado não são incentivados a fornecer, mas que podem criar as condições necessárias para que esses operadores prosperem e invistam nos seus respetivos domínios. Embora os investimentos do setor privado devam constituir o principal meio de financiamento da transição da UE, a maioria dos estudos aponta para a necessidade de uma quota de financiamento público de, pelo menos, 25 a 60 %, dependendo do setor, para mobilizar fundos privados suficientes.

2.5. Os Estados-Membros constituem um dos principais pilares necessários para colmatar o défice de financiamento. No entanto, neste caso, as novas regras orçamentais da UE colocam a tónica no controlo da dívida e do défice, em vez de incentivarem o investimento. O resultado é uma melhoria em relação ao antigo sistema, mas é também evidente que as novas regras não aumentarão suficientemente a margem de manobra orçamental para investimentos de modo a colmatar o défice de investimento a nível dos Estados-Membros. Pelo contrário, as projeções preliminares da Comissão Europeia apontam para um aumento significativo das pressões de consolidação orçamental em todos os Estados-Membros nos próximos anos ([2]). Existe o risco de que os ganhos obtidos com a consecução de um conjunto de regras orçamentais mais fiáveis e eficazes para assegurar a sustentabilidade orçamental sejam comprometidos se os Estados-Membros não conseguirem financiar os investimentos necessários para a transição. Daí resultaria uma menor apropriação e um menor grau de cumprimento das novas regras ou um atraso e, consequentemente, um agravamento dos custos da transição.

2.6. Os Estados-Membros continuarão a beneficiar das receitas (crescentes) do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE), que, segundo as estimativas da Comissão Europeia, gerarão cerca de 220 mil milhões de euros até 2030, ao que acresce um montante de 113 mil milhões de euros proveniente da expansão do sistema a novos setores a partir de 2027 ([3]). Embora significativas, essas receitas representam apenas cerca de 0,2 % do PIB da UE por ano, o que está longe de ser suficiente para satisfazer as necessidades de investimento adicionais acima referidas. Ademais, já está previsto que sejam parcialmente consignadas para financiar o Fundo Social Europeu, que visa atenuar os efeitos sociais negativos da tarifação do carbono, além de que a Comissão propôs que 30 % do seu valor reverta para o próximo orçamento da UE como recurso próprio.

2.7. Os regimes de financiamento da UE constituem outro pilar para colmatar o défice de financiamento. A UE já criou uma série de regimes de financiamento para ajudar a financiar a transição ecológica. Existe um requisito legal de afetar pelo menos 30 % do QFP à ação climática. Além disso, em 2022 foi criado o MRR, que se tornou o maior fundo da UE para apoiar o Pacto Ecológico, sendo que quase metade dos fundos da UE destinados a investimentos no domínio climático provém deste mecanismo. No entanto, o MRR expirará no final de 2026. Por outro lado, o reembolso das obrigações da UE para o Instrumento de Recuperação da União Europeia (NextGenerationEU) terá início em 2028, o que aumentará significativamente a pressão sobre o orçamento da UE e acentuará ainda mais o défice de financiamento do Pacto Ecológico.

2.8. Por conseguinte, o CESE concorda que, para assegurar uma aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto eficaz e favorável ao crescimento, o novo quadro jurídico, que se centra no controlo dos níveis da dívida e do défice, deve ser completado por uma capacidade de investimento específica a nível da UE. Esta capacidade deve centrar-se na realização do esforço de financiamento necessário com vista a orientar o mercado único para uma competitividade mais sustentável e resiliência. O CESE partilha da opinião de muitas outras instituições, como o Banco Central Europeu (BCE) ([4]) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) ([5]), de que é necessária uma capacidade de investimento da UE para o período pós-2027, o mais tardar. O presente parecer de iniciativa reitera os anteriores apelos do CESE a favor de uma capacidade de investimento da UE ([6]) e desenvolve opções específicas para o período pós-2027.

([2]) COM(2024) 600 final.
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) BCE (2023): *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund* [Viabilidade jurídica e institucional de um fundo da UE para a segurança climática e energética].
([5]) FMI (2023): «Euro Area Policies: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Euro Area; IMF Country Report No. 23/264» [Políticas da área do euro – Consulta de 2023 ao abrigo do artigo IV: comunicado de imprensa; relatório de pessoal; declaração do diretor executivo para a área do euro; Relatório do FMI por país n.º 23/264.].
([6]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Impulsionar o crescimento inclusivo a longo prazo através de reformas e investimentos (JO C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9. Existem, pelo menos, três razões que fundamentam a necessidade de uma capacidade de investimento a nível da UE. Em primeiro lugar, a capacidade de investimento da UE para financiar as transições ecológica e digital contribuirá para a resiliência económica, ajudará a alcançar os objetivos climáticos da UE e mobilizará a escala necessária do mercado único para salvaguardar a sua competitividade a nível mundial. Em segundo lugar, a capacidade de investimento da UE é necessária para assegurar a unidade do mercado interno e evitar distorções da concorrência na UE ([7]). Em terceiro lugar, as transformações ecológica e digital estão a causar uma incerteza generalizada entre a população e a gerar uma resistência crescente por parte dos setores e agregados familiares afetados. É necessário dispor de instrumentos de política pública para gerir as transições necessárias no mercado de trabalho, criar novas oportunidades de crescimento e rendimento e compensar as pessoas mais afetadas pela transformação ([8]). Caso contrário, existe o risco de as mudanças económicas continuarem a alimentar conflitos distributivos, reforçando assim, em última análise, as forças antidemocráticas e populistas ([9]).

3. **Principais pilares de uma futura capacidade de investimento da UE**

3.1. A capacidade de investimento deve estar operacional quando o MRR expirar, no final de 2026, e ser integrada no próximo QFP 2028-2034. Idealmente, esta capacidade deverá estar preparada para funcionar até 2050, em ligação direta com o objetivo acordado pela UE de alcançar emissões líquidas nulas até então.

3.2. O CESE propõe a criação de um fundo de investimento da UE para alcançar os objetivos estratégicos europeus no domínio da transição ecológica. Há que definir critérios claros para orientar a hierarquização e a seleção dos investimentos no âmbito dessa futura capacidade de investimento da UE. Os projetos europeus estratégicos devem ([10]):

a) promover os objetivos e prioridades a longo prazo da UE no domínio da transição ecológica, incluindo a sua dimensão social ([11]);

b) aumentar o potencial de crescimento das economias europeias a médio prazo e reforçar a sua resiliência aos choques externos a longo prazo;

c) proporcionar um claro valor acrescentado europeu, como benefícios transfronteiriços significativos e economias de escala, ou colmatar lacunas críticas na oferta de bens públicos europeus;

d) complementar e apoiar outros investimentos europeus, nacionais ou regionais, a fim de reforçar a coerência global e o impacto dos esforços de investimento estratégico da UE.

3.3. Concretamente, o fundo proposto deve prestar apoio financeiro a nível da UE para incentivar os investimentos privados e públicos nos seguintes domínios:

a) Infraestruturas: os investimentos na expansão e manutenção de uma infraestrutura transfronteiriça operacional (em especial os serviços de comboios expresso transfronteiriços) desempenham um papel central na transformação socioecológica ([12]).

b) União da Energia: é necessário prestar especial atenção aos investimentos destinados a concluir a União da Energia. São necessários investimentos avultados para expandir as redes de transporte e distribuição de eletricidade. Além disso, a expansão das energias renováveis, o aumento do armazenamento de energia, a construção de uma rede de gasodutos para o hidrogénio ou a conversão das redes de gasodutos existentes são projetos importantes com valor acrescentado europeu que justificam o financiamento a nível da UE.

([7]) Jäger, Jansen, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* [Em prol do clima, do lucro ou da resiliência? Por que deve a UE responder à Lei da Redução da Inflação, em que setores e de que forma].

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash – Uncovering European Voters' Climate Preferences* [Desconstruir o mito da inversão de tendência – Descobrir as preferências climáticas dos eleitores europeus].

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann (2023): *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten* [AfD: mais forte nas regiões industriais afetadas pela transição], e Gold, Lehr (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior* [Combater o populismo: como as políticas regionais afetam o comportamento dos eleitores].

([10]) Vários autores propõem um quadro conceptual semelhante para uma capacidade de investimento da UE, por exemplo: Demertzis/Pinkus/Ruer (2024): *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026* [Acelerar o investimento estratégico na União Europeia após 2026], Bakker, Beetsma, Buti (2024): *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home* [Investir em bens públicos europeus mantendo a disciplina orçamental no próprio país], Claeys e Steinbach (2024): *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods* [Um quadro conceptual para a definição e a governação dos bens públicos europeus]; Koch *et al.* (2024): An EU Future Fund: Why and How? [Um fundo da UE para o futuro: porquê e de que forma], documento de informação da rede progressista para a política orçamental da UE (fes.de).

([11]) As recentes iniciativas europeias que definem claramente as prioridades neste domínio são o Plano Industrial do Pacto Ecológico, o Regulamento Indústria Neutra em Carbono, a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa e o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O fundo de investimento da UE deve disponibilizar os recursos financeiros necessários para a realização dos objetivos a longo prazo definidos nestas iniciativas.

([12]) Creel *et al.* (2020): *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme* [Onde aplicar as verbas: proposta para um programa europeu de recuperação da COVID-19].

c) Política industrial: o fundo deve ter uma forte componente de política industrial. A UE tem de desempenhar um papel ativo para manter a prosperidade na Europa e, ao mesmo tempo, preparar a sua economia para o futuro ([13]). Para o efeito, é necessário promover ativamente as futuras tecnologias essenciais para a neutralidade climática. O financiamento da UE deve centrar-se nos setores em que a UE possa ser competitiva a nível internacional após uma fase de apoio temporário, como a produção de células de baterias ou o mercado do hidrogénio limpo ([14]). Contudo, não basta concentrar-se unicamente em determinadas indústrias de tecnologias limpas. A política industrial europeia deve também apoiar ativamente os futuros motores de crescimento nos domínios de alta tecnologia. O fundo da UE proposto poderia contribuir para uma melhor coordenação das medidas de auxílio estatal e constituiria um primeiro passo para uma estratégia industrial europeia integrada. A atribuição de apoio público deve ser competitiva e recorrer a instrumentos orientados para o mercado, como leilões, concursos e medidas semelhantes aos créditos fiscais. O apoio deve ser direcionado e temporário, os progressos devem ser acompanhados de forma transparente e os programas devem ser acompanhados de critérios claros para pôr termo aos projetos infrutíferos.

d) Investimentos sociais: uma reestruturação socialmente aceitável da nossa economia só será bem-sucedida se a população dos Estados-Membros estiver devidamente preparada para adquirir novas competências. Por conseguinte, é imperativo tomar medidas no domínio da formação contínua e da (re)qualificação dos trabalhadores. Estes tipos de investimentos sociais podem contribuir para eliminar os obstáculos aos investimentos privados, pois a falta de pessoal qualificado continua a ser um dos principais entraves ao investimento das empresas na UE ([15]). Os investimentos sociais deste tipo podem aumentar a produtividade da mão de obra potencial a médio e longo prazo e, deste modo, promover o crescimento económico ([16]). A expansão dos investimentos sociais nestes domínios pode também contribuir para a realização dos objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do seu plano de ação.

3.4. Os instrumentos associados a uma capacidade de investimento da UE devem poder promover tanto os investimentos privados como os investimentos públicos. Em princípio, a capacidade de investimento da UE proposta deve ter um elevado grau de flexibilidade no que respeita aos desembolsos e incluir uma série de instrumentos. Estes devem englobar apoio financeiro sob a forma de empréstimos bonificados, garantias e subvenções específicas para as empresas, investimentos de capitais públicos, bem como subvenções e empréstimos através dos quais os governos dos Estados-Membros possam financiar medidas de apoio nacionais específicas e projetos de investimento público. O CESE recomenda igualmente a simplificação das regras que regem a aplicação dos vários instrumentos financeiros desse fundo. É necessária uma cooperação estreita com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e os bancos de fomento nacionais. Para alcançar os objetivos climáticos da UE, os investimentos públicos e privados devem interagir de forma tão produtiva e eficiente quanto possível para colmatar conjuntamente os défices existentes.

3.5. Um futuro fundo de investimento da UE deve incluir programas administrados diretamente a nível da UE, em especial em domínios com relevância transfronteiriça. As empresas devem poder candidatar-se diretamente ao financiamento da UE e executar projetos de acordo com orientações e critérios definidos e controlados a nível da UE. É necessário adotar medidas para que as empresas de todos os Estados-Membros beneficiem desse regime de financiamento, disponibilizando igualmente programas específicos para as pequenas e médias empresas. Os mecanismos de financiamento diretamente geridos a nível da UE podem reduzir os encargos administrativos das administrações regionais e centrais e aumentar a capacidade de absorção do financiamento da UE. No que diz respeito aos investimentos em infraestruturas, os atuais projetos de interesse comum e o Mecanismo Interligar a Europa podem servir de modelo para ligar os projetos a um financiamento direto a nível da UE e devem ser alargados. Do mesmo modo, a UE já dispõe de instrumentos para apoiar as empresas privadas diretamente através do Fundo de Inovação. Além disso, os projetos importantes de interesse europeu comum podem ser cofinanciados através de instrumentos a nível da UE. Ao combinar um maior financiamento da UE com programas de apoio nacionais, uma capacidade de investimento renovada poderia reduzir o risco de concorrência desleal, garantir a escala e colocar os interesses europeus no comando da política industrial da UE. Devem aqui incluir-se projetos de interesse comum e de grande visibilidade à escala da UE que beneficiem todos os cidadãos e todos os países, como uma rede ferroviária europeia de alta velocidade eficiente que contribua para a descarbonização das deslocações na UE e para uma maior integração do mercado único.

3.6. Além disso, cabe analisar formas inovadoras de desembolsar fundos da UE através de outros canais, com base na experiência adquirida com a Lei de Redução da Inflação («Inflation Reduction Act») dos EUA. Esta lei centra-se na concessão de créditos fiscais às empresas de acordo com critérios definidos politicamente, o que tem a vantagem de fazer com que o desembolso seja mais rápido e menos dependente da capacidade de absorção administrativa e governamental, tendo em conta que os participantes no mercado tomam as decisões de investimento diretamente, sendo posteriormente compensados pelo Estado. O CESE propõe que se pondere a possibilidade de aplicar mecanismos semelhantes de reembolso de impostos no sistema da UE, para que os intervenientes no mercado possam fazer um uso eficiente dos incentivos fiscais disponíveis no mercado único ao tomarem decisões de investimento.

([13]) Declaração de Antuérpia (2024).

([14]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* [Em prol do clima, do lucro ou da resiliência? Por que deve a UE responder à Lei da Redução da Inflação, em que setores e de que forma].

([15]) BEI (2024), *Investment report* [Relatório sobre o investimento], p. 127.

([16]) Corti *et al.* (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework* [Um tratamento qualificado para os investimentos sociais e ecológicos no quadro orçamental revisto da UE].

3.7. No que respeita ao financiamento, o CESE considera que um novo fundo de investimento da UE deve assentar numa combinação de instrumentos de financiamento suscetíveis de operar tanto com o setor privado como com os Estados-Membros para colmatar os défices de investimento existentes.

a) Uma componente desta estratégia de financiamento de um novo fundo de investimento da UE deve ser uma contribuição significativamente maior dos Estados-Membros em relação ao rendimento nacional bruto. Tendo em conta que as exigências que se colocam à UE estão a aumentar fortemente em domínios como a defesa, a indústria, as relações económicas externas e o clima, os Estados-Membros devem assegurar um aumento correspondente do financiamento das instituições da UE.

b) Além disso, é fundamental que a UE disponha de novos recursos próprios genuínos. Esses recursos permitirão reembolsar, a partir de 2028, os juros e o capital das dívidas contraídas pelo fundo de recuperação da pandemia no âmbito do NextGenerationEU e financiar os investimentos adicionais necessários para colmatar os défices de investimento na transição através de obrigações da UE. O CESE insta os Estados-Membros a adotarem e aplicarem o pacote de novos recursos próprios proposto pela Comissão e a identificarem candidatos adicionais capazes de dotar o próximo QFP de uma base sólida ([17]).

c) A emissão conjunta de dívida da UE foi introduzida com êxito como instrumento inovador durante a pandemia e poderia ser repetida, a fim de financiar a competitividade sustentável e a resiliência do mercado único ([18]). Novos estudos indicam que o financiamento dos investimentos da UE no âmbito do Pacto Ecológico através da emissão pela Comissão de obrigações europeias faz sentido numa perspetiva macroeconómica ([19]) e é juridicamente viável ([20]).

3.8. Estas diversas fontes devem ser combinadas de forma produtiva, a fim de maximizar o seu impacto em termos de aumento efetivo dos níveis de investimento privado e público. Tanto os recursos próprios genuínos da UE como as contribuições dos Estados-Membros podem servir de garantias para que o BEI mobilize financiamento com vista a aumentar o investimento privado. Podem também servir de garantias que permitam à Comissão Europeia emitir obrigações a uma escala suficiente para colmatar os défices de financiamento remanescentes do novo fundo de investimento e pagar subvenções aos Estados-Membros para investimentos públicos.

([17]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Segundo conjunto de novos recursos próprios (JO C 293 de 18.8.2023, p. 13) e Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Um pacote adaptado para a próxima geração de recursos próprios [COM(2023) 330 final] e a proposta alterada de decisão do Conselho que altera a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2023) 331 final/2 — 2021/0430 (CNS)] (JO C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração [COM(2020) 456 final] — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa [COM(2020) 442 final] — Proposta de regulamento do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia destinado a apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19 [COM(2020) 441 final/2 — 2020/0111 (NLE)] — Proposta alterada de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 [COM(2020) 443 final — 2018/0166 (APP)] — Proposta alterada de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2020) 445 final — 2018/0135 (CNS)] — Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.° 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 [COM(2020) 446 final — 2020/0109 (APP)] — Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte Europa — Programa-Quadro de Investigação e Inovação e que define as suas regras de participação e difusão, Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa específico de execução do Horizonte Europa — Programa-Quadro de Investigação e Inovação, Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga o Regulamento (UE) n.° 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.° 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2020) 459 final — 2018/0224 (COD)] (JO C 364 de 28.10.2020, p. 124), e Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.° 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] e Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; ver igualmente IMF report [Relatório do FMI] (2023), p. 44, e IMK (2020): The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility [Os efeitos macroeconómicos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência da UE].

([20]) Grund, Steinbach (2023): *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective* [Financiamento da dívida da União Europeia: margem de manobra e obstáculos do ponto de vista jurídico].

3.9. De acordo com estudos recentes, uma nova capacidade de investimento da UE para a competitividade sustentável e a resiliência económica deverá ascender a, pelo menos, 0,5 % do PIB da UE por ano. Esta estimativa conservadora decorre de um défice de investimento total de, pelo menos, 5 % do PIB por ano para os setores acima referidos e de uma percentagem de investimento público de 25 %, o que resulta num défice de investimento público de, pelo menos, 1,25 % do PIB por ano ([21]). O CESE considera que o nível da UE deve contribuir com uma parte significativa dos fundos necessários para colmatar os défices de investimento público. Deste modo, assegurar-se-á que os investimentos pan-europeus na transformação e no apoio aos Estados-Membros sejam proporcionais à escala do mercado único. Espera-se que os governos nacionais suportem os restantes encargos na realização de investimentos públicos.

3.10. Atualmente, quando os Estados-Membros financiam investimentos no domínio do clima, recebem apoio da UE principalmente através de determinadas partes dos fundos estruturais e do MRR. A nova capacidade de investimento deve inspirar-se nos êxitos da governação desses fundos, corrigindo simultaneamente as suas principais deficiências. Concretamente, o CESE recomenda o seguinte:

a) O CESE salienta que uma nova capacidade de investimento da UE deve ser integrada no QFP global, a fim de assegurar a responsabilização e o controlo democráticos. Deve seguir o exemplo dos fundos estruturais, em vez de ser um veículo de financiamento externo autónomo, como o MRR. O Parlamento Europeu desempenhou um papel fundamental na definição das prioridades do MRR, mas a sua participação na execução, no acompanhamento e no controlo posteriores dos fundos é mínima comparada com a do Conselho. O papel principal do Parlamento Europeu limita-se à recolha de informações e ao reforço da transparência através dos «diálogos sobre a recuperação e a resiliência», bem como do processo de quitação do orçamento da UE do ano anterior.

b) No que diz respeito à participação das partes interessadas, o CESE salienta que o princípio da parceria, tal como estabelecido nos fundos estruturais da UE, continua a ser crucial. Este princípio garante a participação adequada dos órgãos de poder local e regional, da sociedade civil, dos parceiros sociais e, se for caso disso, das organizações de investigação e das universidades. O seu contributo ajudou a conceber programas adaptados às circunstâncias locais e regionais e é reconhecido como facilitador de transições sustentáveis de base local, sendo especialmente importante na fase de análise das necessidades e definição das prioridades ([22]). Num novo fundo de investimento da UE, este princípio deve ser aplicado a nível da UE, assegurando a consulta e a participação na conceção dos setores e projetos prioritários, bem como na fase de execução. Seguindo o exemplo de outros programas, deve haver a obrigação de criar um comité de acompanhamento (ou organismos semelhantes) ou associar os já criados noutros domínios. O Código de Conduta Europeu sobre Parcerias, de 2014, que constitui a base para o funcionamento dos comités de acompanhamento, deve ser revisto, a fim de assegurar a aplicação efetiva do princípio da parceria em todos os Estados-Membros ([23]).

c) O CESE considera que a orçamentação baseada no desempenho deve continuar a ser aplicada na futura política de investimento da UE ([24]). No entanto, os indicadores de desempenho devem estar relacionados principalmente com os objetivos gerais e específicos do mecanismo. Se o desembolso dos fundos da UE estiver ligado a reformas estruturais mais específicas, as prioridades de reforma têm de ser decididas através de procedimentos democráticos que incluam os parlamentos e a sociedade civil organizada ([25]).

d) O CESE concorda que o desembolso dos fundos da UE através de uma nova capacidade de investimento deve ser condicionado. Em primeiro lugar, qualquer financiamento deve estar condicionado ao respeito dos princípios fundamentais do Estado de direito. Os pagamentos efetuados ao abrigo dos novos instrumentos devem, por conseguinte, ser abrangidos pelo Regulamento Condicionalidade Orçamental e a Comissão deve ter o poder de recusar a aprovação dos fundos da UE em caso de incumprimento das normas em matéria de Estado de direito. Em segundo lugar, o financiamento da UE deve estar condicionado à solidez das finanças públicas nos Estados-Membros, tal como especificado e acordado nas novas regras orçamentais da UE. Poder-se-ia, assim, reforçar o sistema de governação económica da UE e conciliar o objetivo de promover finanças económicas sólidas com a necessidade de garantir financiamento suficiente para investimentos de interesse estratégico europeu.

([21]) Ver os cálculos e as fontes de dados: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.

([22]) Comissão Europeia (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* [Estudo de caso sobre o funcionamento do MRR e de outros fundos da UE].

([23]) Relatório de avaliação do CESE – Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

([24]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Propostas de reformas e investimentos e sua aplicação nos Estados-Membros – Ponto de vista da sociedade civil organizada (ciclo do Semestre Europeu 2023-2024) (parecer de iniciativa) (JO C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).

([25]) Para propostas concretas de reforma sobre a democratização da governação económica da UE sem alteração dos Tratados da UE, ver Dawson (2023): *How To Democratise Europe's Fiscal Rules* [Como democratizar as regras orçamentais da Europa].

e) O CESE salienta ainda que a política de investimento da UE funciona melhor no terreno se os fundos da UE assegurarem a sua própria capacidade administrativa e assistência técnica, nomeadamente nas administrações dos Estados-Membros. É igualmente necessária assistência técnica para a sociedade civil, permitindo-lhe participar eficazmente no acompanhamento dos organismos que orientam e controlam o desembolso dos fundos da UE a nível nacional e da UE ([26]). Para evitar a fragmentação do mercado único e assegurar a coesão é essencial uma abordagem coordenada da UE que colmate as lacunas em matéria de capacidades.

3.11. A fim de assegurar os mais elevados padrões de governação e reforçar a confiança dos cidadãos, a capacidade de investimento deve também estabelecer mecanismos sólidos de transparência e responsabilização, designadamente:

a) um conselho de supervisão independente composto por representantes das instituições da UE, dos Estados-Membros e das organizações da sociedade civil (incluindo os parceiros sociais), encarregado de acompanhar a utilização e o impacto do fundo;

b) apresentação periódica de relatórios públicos e acessíveis sobre os projetos financiados, os seus progressos e resultados;

c) critérios e orientações claros para a seleção de projetos e o desembolso dos fundos;

d) mecanismos acessíveis de apresentação de queixas e de recurso para as partes interessadas;

e) avaliações *ex post* obrigatórias pelo Tribunal de Contas Europeu.

Ao introduzir estas salvaguardas, a UE pode demonstrar o seu empenho na utilização responsável e eficaz dos fundos públicos.

3.12. O desembolso de verbas do fundo de investimento da UE proposto deve estar condicionado a critérios sociais, que devem respeitar as diferentes formas de diálogo social nos Estados-Membros e não devem resultar na discriminação indevida de determinados tipos de empresas ou Estados-Membros. Os eventuais critérios sociais que as empresas possam ter de cumprir para serem elegíveis para financiamento da UE ou para obterem uma compensação adicional podem incluir a manutenção do local de trabalho e garantias de emprego, medidas de qualificação e formação, medidas para melhorar a participação dos trabalhadores ou convenções coletivas de trabalho. Deste modo, o financiamento público da transformação é sistematicamente orientado para a criação e manutenção de empregos dignos, aumentando assim a aceitação da transição ecológica. Neste contexto, o CESE concorda com o relatório Letta ([27]), segundo o qual a eficácia e a aceitabilidade dos instrumentos de auxílio estatal dependem da utilização estratégica dos fundos públicos para alcançar objetivos políticos comuns.

3.13. O fundo de investimento da UE aqui descrito deve complementar de forma útil outras rubricas orçamentais importantes, nomeadamente os fundos estruturais, e não deve, em caso algum, substituir ou comprometer estes últimos. Embora existam potenciais sobreposições entre os fundos estruturais e o fundo de investimento aqui descrito, a divisão de tarefas é conceptualmente clara: os fundos estruturais desempenham um papel de importância vital no reforço da coesão social, económica e territorial, enquanto o fundo da UE para a competitividade sustentável e a resiliência ora proposto visa principalmente financiar projetos de investimento que sejam de interesse estratégico europeu e pertençam aos quatro setores acima descritos.

Bruxelas, 18 de setembro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

([26]) Comissão Europeia (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* [Estudo de caso sobre o funcionamento do MRR e de outros fundos da UE].

([27]) E. Letta (2024): *Much more than a market* [Muito mais do que um mercado], p. 39.