



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

COM(2012)862

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social  
Europeus

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus [COM(2011)862].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Segurança Social e Trabalho, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Considerando que o principal objetivo da presente proposta é apoiar o mercado das empresas sociais, através da melhoria da eficácia da mobilização de fundos por fundos de investimento orientados para essas empresas;
2. Considerando que as empresas sociais (maioritariamente PME), enquanto setor emergente na EU, são organizações cujo objetivo principal é ter uma incidência social, mais do que gerar lucros para os seus acionistas ou outras partes interessadas, ainda que se socorram de técnicas empresariais, incluindo o financiamento da atividade empresarial;
3. Considerando que este setor caracteriza-se por um rápido crescimento e que, segundo o relatório de 2009 da Global Enterprise Monitor, 3 % a 7,5 % da população ativa dos Estados-Membros da UE selecionados trabalhava em empresas sociais de diversos tipos;
4. Considerando que a missão social das empresas sociais está associada à ênfase especial dada ao desenvolvimento sustentável ou inclusivo e ao objetivo de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

ultrapassar os desafios sociais presentes nas sociedades da EU, significando isto que o investimento em empresas sociais deverá ter uma incidência social positiva superior à do investimento mais geral em PME;

5. Considerando algumas estimativas, como as da J. P. Morgan<sup>1</sup>, indicam que os investimentos sociais poderão crescer rapidamente e tornar-se um mercado com um valor muito superior aos 100 mil milhões de EUR, o que sublinha o potencial deste setor emergente.

Assim, atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### ***a) Da Base Jurídica***

Os objectivos propostos pela presente iniciativa enquadram-se no disposto pelo artigo 114.º do TFUE.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

Verifica-se o respeito pelo Princípio da Subsidiariedade uma vez que os objectivos propostos pela presente iniciativa atingem-se de forma mais eficaz através de uma acção comunitária.

#### ***c) Do conteúdo da iniciativa***

Tendo em consideração alguns aspectos já enunciados propõe o Parlamento Europeu e o Conselho a criação de um regulamento cujo objectivo se traduz na criação de um quadro legislativo à medida das necessidades das empresas sociais, dos investidores que pretendem financiar essas empresas e dos fundos de investimento especializados que pretendem fazer a mediação entre umas e outros. Esta proposta de Regulamento tem em vista conseguir um elevado grau de clareza quanto às características que distinguem os fundos de empreendedorismo social da categoria mais abrangente dos

---

<sup>1</sup> Ver J.P.Morgan, Impact Investments: An Emerging Asset Class [Investimentos com impacto: uma categoria emergente de ativos], 2011



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

fundos de investimento alternativos porque só os fundos que respeitem estas características serão elegíveis para mobilizar fundos abrangidos pelo quadro europeu para os fundos de empreendedorismo social proposto.

Desta forma destacamos algumas medidas introduzidas pelo Regulamento:

1. Requisitos uniformes para os gestores de organizações de investimento coletivo que operam sob a denominação "Fundo de Empreendedorismo Social Europeu";
2. Requisitos relativos à carteira de investimento, técnicas de investimento e organizações elegíveis, que um fundo de empreendedorismo social qualificado pode selecionar como alvo;
3. Regras uniformes sobre quais as categorias de investidores que um fundo de empreendedorismo social qualificado pode escolher e sobre a organização interna dos gestores que comercializam esses fundos qualificados;
4. Requisitos uniformes de registo e a atribuição de um passaporte válido para toda a EU aos gestores de organizações de investimento coletivo, o que contribuirá para criar condições equitativas para todos os intervenientes no mercado de financiamento dos empresários sociais.

### PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia.*



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

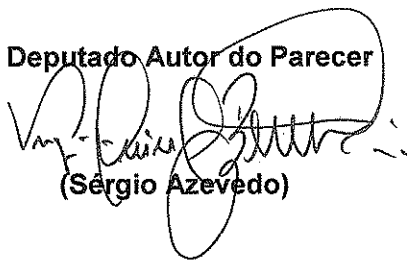
2 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária.

3 - A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto.

4. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 29 de fevereiro de 2012

**O Deputado Autor do Parecer**



(Sérgio Azevedo)

**O Presidente da Comissão**



(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório e parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

**RELATÓRIO E PARECER DA COMISSÃO DE  
SEGURANÇA SOCIAL E TRABALHO**

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO  
EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos Fundos  
de Empreendedorismo Social Europeus  
[COM(2011)862].

**Autora:** Deputada Maria  
das Mercês Borges  
(PSD)



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

### **ÍNDICE**

#### **I - NOTA INTRODUTÓRIA**

#### **II – CONSIDERANDOS**

##### 1. Em geral

##### 1.1. Objectivo do regulamento proposto

##### 2. Resultado das consultas das partes interessadas e das avaliações de impacto

##### 2.1. Consulta das partes interessadas

##### 2.2. Avaliação de impacto

##### 3. Elementos jurídicos da Proposta

##### 3.1. Base jurídica

##### 3.2. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

#### **III – CONCLUSÕES**



## I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Assuntos Europeus recebeu, no dia 10 de janeiro de 2012, a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus [COM(2011)862]. Esta iniciativa tem associados os seguintes documentos de trabalho: Avaliação de Impacto [SEC(2011)1512] e Resumo da Avaliação de Impacto [SEC(2011)1513].

Neste contexto, veio a Comissão de Assuntos Europeus, nos termos e para os efeitos do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto [Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia], e invocando a Metodologia de Escrutínio aprovada em 20 de janeiro de 2010, solicitar à Comissão de Segurança Social e Trabalho a análise da conformidade com o princípio da subsidiariedade - nos termos do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, começando o prazo de 8 semanas a contar do dia 11 de janeiro - e emissão do competente Relatório e Parecer sobre a citada proposta, que se destina a ser remetido, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Assuntos Europeus até 15 de fevereiro de 2012.

## II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

*De acordo com a Exposição de Motivos, o principal objetivo da presente proposta é apoiar o mercado das empresas sociais, através da melhoria da eficácia da mobilização de fundos por fundos de investimento orientados para essas empresas.*

Assinala-se que as empresas sociais, que, enquanto setor emergente na EU, são quase exclusivamente PME, são organizações cujo objetivo principal é ter

Comissão de Segurança Social e Trabalho

uma incidência social, mais do que gerar lucros para os seus acionistas ou outras partes interessadas, ainda que se socorram de técnicas empresariais, incluindo o financiamento da atividade empresarial.

É facto que as empresas sociais obtêm percentagens significativas do seu financiamento através de subvenções, provenham estas de fundações, cidadãos ou do setor público. Contudo, como são empresas, o seu crescimento sustentável depende do recurso a um leque mais alargado de investimentos e fontes de financiamento, aspeto em que o mercado de fundos de investimento da UE começou a desempenhar um papel significativo através dos fundos de empreendedorismo social, ou seja, os fundos especificamente orientados dos fundos de investimento social em geral.

*Dados relativos a lacunas de regulamentação e de mercado apontam para dois problemas que estão a limitar o crescimento dos fundos de empreendedorismo social. Em primeiro lugar, os requisitos regulamentares ao nível nacional e da UE não foram concebidos de modo a facilitar a mobilização de capital por este tipo de fundos. (...) Em segundo lugar, os potenciais investidores em fundos de empreendedorismo social são confrontados com um amplo leque de propostas de investimento social diferentes e com diferentes níveis de informação sobre investimentos sociais, seleção ou triagem de empresas sociais e avaliação do respetivo desempenho social. Os próprios fundos e as empresas sociais a que estes se destinam podem ter de fazer face a custos decorrentes da existência de medidas de autorregulação que se sobrepõem ou concorrem entre si, no que se refere aos aspetos anteriormente enunciados. Aos olhos dos investidores, a segurança e a confiança são abaladas.*

Estas dificuldades entravam os fluxos de capital eficazes para os fundos de empreendedorismo social e, por conseguinte, o fluxo de capital para as próprias empresas sociais, constituindo um obstáculo ao desenvolvimento de um mercado único de investimento nesta área.

## Comissão de Segurança Social e Trabalho

A presente proposta sobre um quadro europeu para os fundos de empreendedorismo social concretiza o compromisso assumido no Ato para o Mercado Único (AMU), segundo o qual a Comissão comprometer-se-ia a lançar diversas medidas destinadas a garantir que as empresas sociais da UE possam prosperar, nomeadamente medidas orientadas para a superação das fragilidades de financiamento. Integra a Iniciativa de Empreendedorismo Social da Comissão (COM(2011) 682/2), cujo objetivo é ultrapassar os problemas mais vastos que afetam este setor.

### 1.1. Objectivo do regulamento proposto

O objetivo do regulamento proposto é o criar um quadro legislativo à medida das necessidades das empresas sociais, dos investidores que pretendem financiar essas empresas e dos fundos de investimento especializados que pretendem fazer a mediação entre umas e outros. Tem em vista conseguir um elevado grau de clareza quanto às características que distinguem os fundos de empreendedorismo social da categoria mais abrangente dos fundos de investimento alternativos porque só os fundos que respeitem estas características serão elegíveis para mobilizar fundos abrangidos pelo quadro europeu para os fundos de empreendedorismo social proposto.

O regulamento proposto introduz:

- Requisitos uniformes para os gestores de organizações de investimento coletivo que operam sob a denominação «Fundo de Empreendedorismo Social Europeu»;
- Requisitos relativos à carteira de investimento, técnicas de investimento e organizações elegíveis, que um fundo de empreendedorismo social qualificado pode seleccionar como alvo;
- Regras uniformes sobre quais as categorias de investidores que um fundo de empreendedorismo social qualificado pode escolher e sobre a

## Comissão de Segurança Social e Trabalho

organização interna dos gestores que comercializam esses fundos qualificados;

- Requisitos uniformes de registo e a atribuição de um passaporte válido para toda a EU aos gestores de organizações de investimento coletivo, o que contribuirá para criar condições equitativas para todos os intervenientes no mercado de financiamento dos empresários sociais.

Lembra-se que o regulamento proposto relativo aos Fundos de empreendedorismo social europeus (FESE) complementa o Regulamento relativo aos Fundos de Capital de Risco Europeus e que, como as duas propostas têm em vista alcançar diferentes objetivos, se forem adotadas, coexistirão como atos normativos autónomos mutuamente independentes.

### **2. Resultado das consultas das partes interessadas e das avaliações de impacto**

#### **2.1. Consulta das partes interessadas**

Em 13 de julho de 2011, os serviços da Comissão lançaram uma consulta pública sobre possíveis medidas destinadas a melhorar o acesso das empresas sociais a financiamentos através de fundos de investimento. A consulta ficou concluída em 14 de setembro de 2011, tendo sido recebidos 67 contributos, que podem ser consultados em:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2011/social\\_investment\\_funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/social_investment_funds_en.htm).

As autoridades reguladoras e de supervisão foram também consultadas, através do Comité Europeu dos Valores Mobiliários (CEVM) e por meio de um questionário em que se solicitavam pormenores acerca dos regimes nacionais

Comissão de Segurança Social e Trabalho

existentes aplicáveis aos fundos de investimento social em geral, incluindo os fundos de empreendedorismo social.

## 2.2. Avaliação de impacto

Em conformidade com a política prosseguida «Legislar melhor», a Comissão procedeu a uma avaliação de impacto das diversas opções de ação política, tendo a análise realizada permitido identificar dois problemas fundamentais: por um lado, a informação posta à disposição dos investidores sobre empresas sociais, políticas de investimento, procedimentos de triagem seguidos pelos fundos de empreendedorismo social e quantificação das incidências sociais é insuficiente ou apresentada de uma forma que não permite a comparação. Por outro, as abordagens regulamentares à mobilização de fundos por organizações especializadas em investimento em empresas sociais não eram suficientemente adequadas às necessidades específicas dos fundos de empreendedorismo social. (*sublinhado nosso*).

Esta análise permitiu identificar três objetivos a atingir: melhorar a clareza e a comparabilidade dos fundos de investimento orientados para empresas sociais; melhorar os instrumentos de avaliação e análise das incidências sociais; refletir melhor as necessidades dos fundos de empreendedorismo social nas regras que lhes são aplicáveis em toda a União.

Em função destes objetivos, foi estudado um amplo leque de opções. No que se refere a aumentar a clareza e a comparabilidade dos fundos de empreendedorismo social, a avaliação de impacto explora as diversas opções com vista a facilitar a transparência através da autorregulação (códigos de conduta), da criação de uma marca UE assente em medidas harmonizadas e vinculativas destinadas a impor a conformidade. Foram estudadas diversas opções de aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação e análise das

## Comissão de Segurança Social e Trabalho

incidências sociais, que vão desde a criação de fóruns de debate entre as partes interessadas ao lançamento de novos estudos sobre a harmonização desses instrumentos de avaliação a nível da UE. Relativamente à melhoria da mobilização de fundos transfronteiras por esses fundos e ao enquadramento regulamentar que regula os investimentos privados no estrangeiro, as opções vão da promoção do reconhecimento mútuo das regras nacionais sobre investimentos privados, à utilização das regras sobre fundos de capital de risco para estimular também a mobilização de fundos pelos fundos de empreendedorismo social, à criação de um sistema específico de mobilização de fundos para este tipo de fundos e à criação de um quadro europeu autónomo para esses tais fundos.

As conclusões da avaliação de impacto vão no sentido de um quadro independente para a definição dos fundos e das regras que lhes são aplicáveis, a fim de facilitar a mobilização de fundos a nível nacional e transfronteiras, incluindo a instituição de uma «marca» europeia de fundos de empreendedorismo social assente em medidas de transparência rigorosas.

### **3. Elementos jurídicos da Proposta**

#### **3.1. Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 114.º do TFUE, como base jurídica mais apropriada para um regulamento nesta matéria, porquanto se entende que um regulamento é o instrumento jurídico mais indicado para introduzir requisitos uniformes exigíveis a todos os intervenientes no mercado que pretendam mobilizar fundos para empresas sociais: investidores, fundos de empreendedorismo social e empresas às quais se destina o financiamento por esses fundos. Um regulamento é também o instrumento mais indicado para estabelecer regras uniformes sobre quem pode ser um investidor em fundos de empreendedorismo social, quem pode utilizar a denominação «Fundo de



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

Empreendedorismo Social Europeu» e os tipos de organizações que podem receber financiamento dos fundos que se qualifiquem como tal. Finalmente, um regulamento é o instrumento mais indicado para garantir que todos os intervenientes ficam sujeitos a requisitos uniformes em matéria de subscrição de «Fundos de empreendedorismo social europeus», estratégias de investimento adotadas e instrumentos de investimento utilizados por esses fundos.

### **3.2. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Considera-se que a determinação das características essenciais de um fundo como os dos «Fundos de empreendedorismo social europeus», em termos de composição da carteira, instrumentos de investimento, objetivos de investimento e grupos de investidores elegíveis, não pode ser deixada ao critério dos Estados-Membros, já que isso daria origem a diferenças e divergências na aplicação dessas definições no território da UE, pelo que está em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Também em matéria de proporcionalidade, a proposta estabelece um equilíbrio adequado entre o interesse público de promover o desenvolvimento de mercados de «Fundos de empreendedorismo social europeus» mais eficientes e a relação custo-eficácia das medidas propostas.

### **III – CONCLUSÕES**

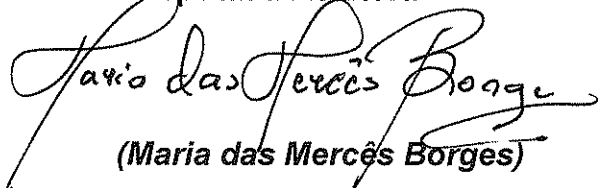
Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui o seguinte:

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- 1) A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Segurança Social e Trabalho, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma;
- 2) A presente proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho é relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus [COM(2011)862];
- 3) Os objectivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que não se verifica qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- 4) Do mesmo modo, por estar conforme com o princípio da proporcionalidade, o presente regulamento não excede o necessário para atingir os objectivos enunciados.
- 5) A Comissão de Segurança Social e Trabalho dá por concluído o escrutínio da iniciativa em apreço, devendo o presente relatório e parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 13 de fevereiro de 2012.

**A Deputada Relatora**



**(Maria das Mercês Borges)**

**O Presidente da Comissão**



**(José Manuel Canavarro)**