

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Reforçar as empresas sociais sem fins lucrativos enquanto pilar essencial de uma Europa socialmente equitativa**

**(parecer exploratório)**

(2020/C 429/18)

Relator: **Krzysztof BALON**

Consulta	Presidência alemã do Conselho, 18.2.2020
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.9.2020
Adoção em plenária	18.9.2020
Reunião plenária n.º	554
Resultado da votação	211/3/5
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 Tendo em conta o papel das empresas sociais sem fins lucrativos na realização da dimensão social da União Europeia (UE) e na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, especialmente em períodos de crise, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) defende o reforço das empresas sociais e de outras organizações da economia social que reinvestem a totalidade de eventuais lucros em missões de interesse geral ou sem fins lucrativos e preconiza um apoio específico a essas entidades. Além disso, deve reforçar-se a sua visibilidade em toda a Europa.

1.2 O ordenamento jurídico de muitos Estados-Membros já prevê regras sobre um estatuto de utilidade pública, também aplicável às empresas sociais. O CESE exorta, por conseguinte, todos os outros Estados-Membros a preverem um estatuto jurídico equivalente no respetivo direito nacional.

1.3 Além disso, deve aditar-se ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) um protocolo sobre os diferentes tipos de empresa, em moldes semelhantes aos do Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, que defina separadamente as empresas sociais sem fins lucrativos. O CESE insta, portanto, os Estados-Membros a considerarem este novo protocolo no âmbito de uma futura revisão dos Tratados.

1.4 As empresas sociais e outras organizações similares sem fins lucrativos devem ser reforçadas dando-lhes, no direito dos contratos públicos, uma atenção especial relativamente a entidades públicas ou comerciais no que se refere à prestação de serviços sociais de interesse geral. Para o efeito, na adjudicação de contratos públicos deve-se ter, sobretudo, em conta os domínios específicos de atividade das empresas sociais sem fins lucrativos na prestação de serviços sociais, como os cuidados continuados e os cuidados de saúde.

1.5 Além disso, o CESE defende a possibilidade de conceder apoios dirigidos exclusivamente às organizações sem fins lucrativos, sem prejuízo da legislação da UE em matéria de auxílios estatais.

1.6 O limiar atual de 500 mil euros em três exercícios financeiros, estabelecido no regulamento *de minimis* aplicável aos serviços de interesse económico geral, deve ser aumentado significativamente para cerca de 800 mil euros por exercício financeiro.

1.7 O CESE considera que se deve introduzir uma isenção generalizada em caso de utilização de fundos europeus em conjunto com financiamento nacional. A semelhança dos programas geridos exclusivamente pela UE, nos casos em que exista cofinanciamento nacional, não devem ser aplicáveis as regras em matéria de auxílios estatais.

1.8 O apoio a entidades da economia social sem fins lucrativos deve tornar-se um elemento do painel de indicadores sociais no âmbito do Semestre Europeu.

1.9 As empresas da economia social sem fins lucrativos, além de representarem um modelo empresarial sustentável, criam e mantêm empregos de qualidade, promovem a igualdade de oportunidades, incluindo para as pessoas com deficiência e outros grupos socialmente desfavorecidos, permitem um elevado nível de participação e justiça social e promovem as transições digital e ecológica. A economia social é, portanto, um aliado estratégico no reforço da dimensão social na Europa. Por conseguinte, as atividades no domínio da economia social devem receber apoio adicional através dos fundos europeus, em particular através de uma vertente específica e distinta do Fundo Social Europeu Mais (FSE+).

1.10 O CESE manifesta a sua disponibilidade para assumir uma função de catalisador e de coordenação no debate sobre o papel das empresas sociais sem fins lucrativos na execução do Fundo de Recuperação após a crise da COVID-19, assim como no contexto do Plano de Ação para a Economia Social 2021 e da reformulação consequentemente necessária do quadro jurídico e financeiro.

## 2. Introdução

2.1 Em 18 de fevereiro de 2020, o Governo da República Federal da Alemanha, no contexto da preparação da Presidência alemã do Conselho da UE que tem lugar no segundo semestre de 2020, solicitou ao CESE a elaboração de um parecer sobre o tema «Reforçar as empresas sociais sem fins lucrativos enquanto pilar essencial de uma Europa socialmente equitativa». Com essa iniciativa, o Governo alemão salientou a importância do bem-estar comum enquanto valor unificador fundamental europeu, inclusive nas atividades económicas, assim como a considerável capacidade de inovação das empresas da economia social com uma missão de interesse geral centrada na prestação de serviços sociais.

2.2 A economia social compõe-se de diversos tipos de empresas e entidades, designadamente cooperativas, mútuas, associações, fundações e empresas sociais, a par de outras formas jurídicas específicas a cada Estado-Membro, unidas por valores e princípios comuns <sup>(1)</sup>. A economia social na Europa revelou-se, também em tempos de crise económica e social, de enorme importância e relevância sistémica, contribuindo para a promoção, o reforço e a sustentabilidade da coesão social. Em particular, o modelo da prestação de serviços sociais sem fins lucrativos, cuja prioridade absoluta são os objetivos sociais, deu provas de enorme flexibilidade, proximidade dos cidadãos, inovação, sustentabilidade, legitimidade democrática e eficiência. As empresas sociais sem fins lucrativos desempenham igualmente um papel fundamental na criação de oportunidades iguais para todas as pessoas, independentemente da idade, do género e da origem, dando resposta às necessidades da sociedade que os serviços sociais públicos não satisfazem. O CESE assinalou num parecer anterior que as atividades das empresas da economia social devem visar o interesse geral e não a maximização dos lucros. A economia social cria, assim, empregos de elevada qualidade em empresas socialmente responsáveis <sup>(2)</sup>, em domínios como os cuidados de saúde, os cuidados continuados e os serviços de acolhimento de crianças.

2.3 Face à diversidade que caracteriza a economia social na Europa, não existe uma definição juridicamente vinculativa de «empresa social» a nível da UE. O CESE identifica as empresas sociais com base em características específicas, tais como:

- perseguir principalmente objetivos sociais, não ter fins lucrativos e ter utilidade para a sociedade em geral ou para os seus membros;
- ter predominantemente uma atividade sem fins lucrativos e reinvestir, em prioridade, eventuais excedentes, em vez de os redistribuir a acionistas ou proprietários privados;
- apresentar uma variedade de formas jurídicas e modelos de negócio (por exemplo, cooperativas, mútuas, organizações de voluntariado, fundações e empresas com ou sem fins lucrativos), amiúde combinando diferentes formas jurídicas e, por vezes, alterando essa forma em função das necessidades;
- ser um agente económico que fornece bens e serviços (frequentemente de interesse geral), amiúde com uma forte componente de inovação social;
- funcionar como entidade independente, com uma forte dimensão participativa, de codecisão (pessoal, utentes, membros), de governação e de democracia (representativa ou aberta);
- em muitos casos, ter origem numa organização da sociedade civil ou estar associada a uma tal organização <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 282 de 20.8.2019, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 240 de 16.7.2019, p. 20.

<sup>(3)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

2.4 Também não existe uma definição juridicamente vinculativa de «sem fins lucrativos» a nível da UE. Na realidade, tal como salientado pelo CESE num parecer anterior, o direito da UE praticamente não tem em conta as especificidades da economia social, sobretudo no tocante à sua relação distinta com os lucros. O artigo 54.º do TFUE tem sido interpretado, até à data, de uma forma que estabelece uma dicotomia entre entidades sem fins lucrativos (não orientadas para o lucro) e as sociedades que exercem uma atividade económica remunerada. Esta segunda categoria engloba, assim, de modo indistinto, todas as empresas que realizam lucros, independentemente da sua forma jurídica e de os lucros serem ou não redistribuídos<sup>(4)</sup>. No entanto, o ordenamento jurídico de muitos Estados-Membros já prevê regras sobre um estatuto de utilidade pública, que também pode ser aplicado às empresas sociais. Assim, cabe estabelecer uma distinção entre três tipos de entidades economicamente ativas: empresas com fins puramente lucrativos, empresas da economia social com fins lucrativos limitados [tal como evocado no Parecer do CESE — Rumo a um quadro jurídico europeu adequado às empresas da economia social (INT/871)<sup>(5)</sup>] e empresas sociais sem quaisquer fins lucrativos. Esta última categoria constitui o objeto do presente parecer.

2.5 Tendo em conta a regulamentação nacional a este respeito, poderão ser consideradas «sem fins lucrativos» as empresas sociais que apresentem as características elencadas previamente no ponto 2.4 e que, adicionalmente, estejam obrigadas, nos termos da legislação nacional, a reinvestir integralmente eventuais lucros em missões de interesse geral ou sem fins lucrativos.

2.6 Num parecer anterior, o CESE criticou o facto de a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a prática decisória da Comissão Europeia não terem suficientemente em conta as empresas que, nos termos do direito nacional em vigor, são consideradas «sem fins lucrativos» ou que, independentemente de terem esse estatuto, satisfazem os critérios anteriormente referidos. Por conseguinte, o CESE defende que se deve aditar ao TFUE um protocolo sobre os diferentes tipos de empresa, em moldes semelhantes aos do Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, que defina distintamente empresas sociais sem fins lucrativos e empresas sociais com fins lucrativos limitados, e insta os Estados-Membros a considerarem este novo protocolo no âmbito de uma futura revisão dos Tratados<sup>(6)</sup>.

### **3. O papel das empresas sociais sem fins lucrativos enquanto prestadoras de serviços sociais e de saúde de interesse geral na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais**

3.1 O CESE salientou num parecer anterior que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais não poderá ser aplicado eficazmente sem o contributo das empresas da economia social e que estas entidades estão naturalmente vocacionadas para cumprir os objetivos do pilar, como a promoção de emprego seguro e adaptável, o diálogo social e a participação dos trabalhadores, bem como um ambiente de trabalho são, seguro e bem adaptado, ou para desenvolver soluções inovadoras para determinadas necessidades sociais fundamentais<sup>(7)</sup>. Deve reforçar-se a visibilidade destas organizações sem fins lucrativos em toda a Europa. Cabe promover a inovação e assegurar um acesso mais fácil a financiamento, de modo que estas organizações possam continuar a funcionar, tanto no contexto das suas atividades quotidianas como em situações de crise. Os Estados-Membros devem realizar um intercâmbio de boas práticas.

3.2 Consoante o tipo de modelo social existente nos Estados-Membros, compete a cada Estado assegurar que os seus cidadãos podem usufruir de serviços sociais e de saúde de interesse geral abrangentes, eficazes, universais, a preços comportáveis e de qualidade. O CESE assinalou anteriormente que os serviços de interesse geral são uma componente sistémica essencial da justiça social e que os cidadãos têm o direito de poder aceder a «serviços essenciais» de qualidade, entre os quais se incluem os serviços sociais e de saúde, tal como previsto no Pilar Europeu dos Direitos Sociais<sup>(8)</sup>.

3.3 Em alguns países, estes serviços são prestados principalmente por iniciativas, estruturas e serviços sem fins lucrativos, e não por serviços públicos — o Estado assegura as condições de base da prestação dos serviços, os utentes escolhem os prestadores de serviços e os organismos de segurança social financiam essas prestações. A prestação de serviços deve pautar-se pelos interesses dos beneficiários e incluir estes últimos de forma participativa. Esta modalidade de prestação de serviços por empresas sociais sem fins lucrativos, simultaneamente centrada no utente e concorrencial, pode servir de base ao diálogo sobre um modelo à escala europeia e ser eventualmente reforçada em alternativa aos contratos públicos de prestação de serviços, que retiram a liberdade de escolha aos utentes.

3.4 O CESE preconiza a possibilidade de criar apoios específicos ou exclusivos destinados às organizações sem fins lucrativos, sem prejuízo da legislação da UE em matéria de auxílios estatais. Em períodos de crise, tal reveste-se de importância ainda maior, uma vez que as organizações sem fins lucrativos não dispõem de reservas. No entanto, é justamente nesses períodos que os serviços sociais e de saúde são imprescindíveis, cabendo, por conseguinte, assegurar a qualidade da sua prestação.

<sup>(4)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(5)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(6)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(7)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(8)</sup> JO C 282 de 20.8.2019, p. 7.

3.5 Para o efeito e, de modo geral, a fim de reforçar o papel da economia social sem fins lucrativos na prestação de serviços sociais e de saúde de interesse geral, são necessárias alterações de fundo do quadro jurídico europeu, nomeadamente através:

3.5.1 Da introdução de um regime de preferência para prestadores de serviços sem fins lucrativos em relação a prestadores públicos ou comerciais no direito dos contratos públicos;

3.5.2 De um aumento significativo do limiar atual de 500 mil euros em três exercícios financeiros, estabelecido no regulamento *de minimis* aplicável aos serviços de interesse económico geral, para aproximadamente 800 mil euros por exercício financeiro, o que contribui para uma melhor aplicabilidade e, conseqüentemente, para uma maior eficácia do referido regulamento, assegurando simultaneamente que o risco real de distorções da concorrência transfronteiriças permanece reduzido;

3.5.3 De uma isenção geral na utilização de fundos europeus em conjunto com financiamento nacional — tal como nos programas geridos exclusivamente pela UE, nos casos em que exista cofinanciamento nacional, não se devem aplicar as regras em matéria de auxílios estatais. Neste contexto, as autoridades dos Estados-Membros devem, em determinados casos, poder decidir, de forma juridicamente vinculativa e consentânea com o princípio da confiança legítima do beneficiário do apoio público, que não se trata, naquele caso, de um auxílio estatal. A Comissão e o Tribunal de Justiça da União Europeia seriam responsáveis por controlar eventuais abusos neste contexto.

#### 4. Quadro financeiro das atividades das empresas sociais sem fins lucrativos

4.1 O CESE instou reiteradamente a Comissão Europeia a estabelecer, em colaboração com os Estados-Membros, um ecossistema favorável e sustentável para a economia social<sup>(9)</sup>. A fim de melhorar o quadro financeiro das atividades das empresas sociais sem fins lucrativos, são necessárias, entre outras medidas, taxas de cofinanciamento suficientemente elevadas e simplificações administrativas, tais como um índice centrado na procura e a utilização e aceitação de taxas fixas.

4.2 Para as empresas sociais sem fins lucrativos que prestam serviços sociais e de saúde, o apoio dos fundos europeus, nomeadamente do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), reveste-se de especial importância neste contexto.

4.2.1 No seu parecer sobre a proposta de regulamento que estabelece o FSE+<sup>(10)</sup>, o Comité defendeu que, tendo em conta o papel cada vez mais importante da economia social para a dimensão social da UE, o apoio às atividades da economia social deveria tornar-se uma vertente específica e distinta do FSE+<sup>(11)</sup>.

4.2.2 Além disso, o CESE chamou várias vezes a atenção para a insuficiência frequente dos recursos financeiros das empresas sociais sem fins lucrativos, tendo já solicitado, a este respeito, a igualdade de tratamento entre as prestações em espécie e as contribuições financeiras nas dotações de fundos próprios para as atividades apoiadas pelo FSE+<sup>(12)</sup>.

4.2.3 Entre as empresas sociais sem fins lucrativos figuram igualmente pequenas organizações locais, por vezes criadas a partir de grupos de autoajuda. O CESE já se manifestou favorável à disponibilização de uma percentagem adequada dos recursos do FSE+ para tais organizações<sup>(13)</sup>. O financiamento específico do voluntariado no domínio da prestação de serviços sociais e de saúde também deveria ser possível.

#### 5. Plano de Ação para a Economia Social: as empresas sociais sem fins lucrativos enquanto intervenientes essenciais do Fundo de Recuperação na sequência da crise da COVID-19

5.1 A crise da COVID-19 demonstrou que as medidas nacionais só são eficazes se assentarem em abordagens coordenadas. Tal como observado no Documento de posição do CESE sobre o regulamento relativo à Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus (ECO/515), as empresas sociais sem fins lucrativos e as organizações da sociedade civil, a par dos sistemas de cuidados de saúde públicos e das PME, não devem ser esquecidas, mas sim apoiadas com maior intensidade. As empresas sociais sem fins lucrativos e as organizações da sociedade civil dispõem de reservas muito reduzidas para poderem fazer face a situações de crise. No entanto, é justamente nos períodos de crise que estas entidades são essenciais para assegurar o funcionamento continuado dos sistemas (de saúde). Por conseguinte, o CESE solicita que estas funções e organizações recebam mais apoio, não só para fazer face à crise atual, mas também no contexto da aplicação, em condições normais, do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, da política social e de saúde comum, do Fundo Social Europeu e do painel de indicadores sociais no âmbito do Semestre Europeu<sup>(14)</sup>.

5.2 O CESE apoia a posição da Comissão Europeia, formulada pelo comissário do Emprego e Direitos Sociais, Nicolas Schmit, na carta de 24 de abril de 2020<sup>(15)</sup> dirigida aos governos dos Estados-Membros, defendendo que a economia social deve ser apoiada em particular neste período de crise. Segundo a Comissão, as organizações da economia social já contribuem, na prática, de diversas formas para atenuar os efeitos desta crise: em colaboração com os organismos públicos,

<sup>(9)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 152; JO C 62 de 15.2.2019, p. 165.

<sup>(10)</sup> COM(2018) 382 final.

<sup>(11)</sup> JO C 62 de 15.2.2019, p. 165.

<sup>(12)</sup> Ver nota de rodapé 11.

<sup>(13)</sup> Ver nota de rodapé 11.

<sup>(14)</sup> Documento de posição do CESE — ECO/515, ponto 1.11.

<sup>(15)</sup> <https://twitter.com/NicolasSchmitEU/status/1254685369070530560>

complementam as suas medidas, ao disponibilizarem um conjunto variado de serviços sociais, em especial aos membros mais vulneráveis da sociedade. São também importantes empregadores para grupos que carecem de proteção, desempenhando um papel decisivo na integração no mercado de trabalho e na obtenção de qualificações.

5.3 As organizações da economia social e outras organizações sem fins lucrativos devem estabelecer redes mais eficazes de comunicação, de cooperação política e de trabalho. A UE e os Estados-Membros devem apoiar estas redes, promovendo continuamente a cooperação transfronteiras regular e interligando melhor os serviços de proteção civil, os serviços de emergência, os serviços sociais e os serviços de saúde. O retrocesso verificado com o encerramento de fronteiras e o regresso a soluções exclusivamente nacionais durante a crise da COVID-19 são contraproducentes e incompatíveis com os objetivos e valores da UE.

5.4 Em virtude do seu caráter inclusivo e da sua missão de apoiar as pessoas mais desfavorecidas, as organizações da economia social, em particular as empresas sociais sem fins lucrativos, contribuem de forma significativa para a prestação de assistência aos migrantes na Europa. Tal como previamente solicitado pelo CESE no seu parecer INT/785, as organizações da economia social devem obter maior reconhecimento também neste contexto <sup>(16)</sup>.

5.5 O CESE recorda, de novo, tal como no seu Parecer — A dimensão externa da economia social <sup>(17)</sup>, que a Comissão não incluiu a economia social na sua proposta relativa a um novo consenso sobre o desenvolvimento. É precisamente a economia social sem fins lucrativos que possui um enorme potencial para, com base na entreatajuda e na sociedade civil organizada, produzir um impacto duradouro na resolução de problemas sociais e ecológicos, assente numa abordagem ascendente. Existe, na Europa, uma economia social sem fins lucrativos forte que pode contribuir através das boas práticas adquiridas com a sua experiência. A finalidade não lucrativa consagrada sob a forma do reinvestimento integral dos lucros na missão social da empresa pode impedir a privatização de recursos públicos e a maximização ilimitada de lucros, também fora da Europa, desde que existam os mecanismos correspondentes de controlo estatal ou legitimado democraticamente.

5.6 É necessário um consenso social alargado entre empregadores, trabalhadores e outras organizações da sociedade civil sobre o papel das empresas sociais sem fins lucrativos e das organizações da sociedade civil que lhes servem de suporte na aplicação do Fundo de Recuperação na sequência da crise da COVID-19, assim como no contexto do Plano de Ação para a Economia Social 2021 e da reformulação consequentemente necessária do quadro jurídico e financeiro. O CESE manifesta a sua disponibilidade para assumir uma função de catalisador e de coordenação neste contexto.

Bruxelas, 18 de setembro de 2020.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Luca JAHIER

---

<sup>(16)</sup> JO C 283 de 10.8.2018, p. 1.

<sup>(17)</sup> JO C 345 de 13.10.2017, p. 58.