



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.2.2004
COM(2004) 18 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

relativa à promoção das cooperativas na Europa

ÍNDICE

1.	Introdução	4
1.1.	Antecedentes	4
1.2.	Objectivos da Comunicação.....	4
2.	Promover o modelo cooperativo e assegurar uma correcta apreensão do sector.....	6
2.1.	Sublinhar a importância do espírito cooperativo	6
2.1.1.	Acções que visam assegurar a compreensão da importância das cooperativas na economia	6
2.1.2.	Os novos Estados-Membros e sensibilização para o papel das cooperativas	7
2.1.3.	Melhorar os dados estatísticos	8
2.2.	Acções destinadas à promoção das cooperativas	8
2.2.1.	Ensino e formação.....	8
2.2.2.	Serviços de apoio às empresas	9
2.2.3.	Acesso ao financiamento.....	9
2.2.4.	Trabalhar com organizações representativas das cooperativas	10
2.3.	Domínios específicos da política empresarial em que as cooperativas desempenham um papel relevante	10
2.3.1.	O papel das cooperativas de trabalhadores nas transmissões de empresas.....	10
2.3.2.	Empresas sociais e novas formas jurídicas de cooperativas	11
3.	Criação de um quadro regulador adequado.....	11
3.1.	Implementação do Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia.....	11
3.2.	Coerência entre as legislações nacionais.....	12
3.2.1.	Disposições nacionais sobre a SCE.....	12
3.2.2.	Cooperação entre as autoridades nacionais e os serviços da Comissão.....	12
3.2.3.	Elaboração de leis-modelo	12
3.2.4.	Aplicação dos princípios cooperativos da ACI.....	13
3.2.5.	Evitar a dissolução «prematura» de cooperativas bem sucedidas; desencorajar a pilhagem de activos ou as «desmutualizações»	14
3.2.6.	Tratamento fiscal adequado e outros benefícios	14
3.2.7.	Regras de concorrência aplicáveis às cooperativas.....	14
3.3.	Reexame do Regulamento.....	15
4.	A contribuição das cooperativas para os objectivos comunitários.....	16

4.1.	Política agrícola e alargamento	16
4.2.	Desenvolvimento rural e regional	17
4.3.	Criação de empregos pelas cooperativas do sector da «economia social»	17
5.	Conclusão.....	18

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

Na União Europeia (UE) existem cerca de 300.000 cooperativas, que empregam 2,3 milhões de pessoas. Existem cooperativas em todos os Estados-Membros e países em vias de adesão ou candidatos, influenciando o quotidiano de mais de 140 milhões de pessoas, membros de cooperativas¹.

Actualmente, as cooperativas prosperam em mercados competitivos e, embora não procurem maximizar a remuneração do capital, alcançaram quotas de mercado significativas em áreas em que as empresas capitalizadas possuem uma posição forte, como a banca, os seguros, o comércio alimentar a retalho, as farmácias e a agricultura. Estão a crescer rapidamente nos sectores da saúde, serviços às empresas, educação e habitação.

As cooperativas actuam no interesse dos respectivos membros, que são simultaneamente utilizadores, e não são geridas no interesse de investidores externos. Os excedentes são distribuídos pelos membros na proporção das suas transacções com a cooperativa; as reservas e os activos são detidos em comum, sendo indivisíveis e em benefício dos interesses comuns dos membros. Dado que, em princípio, as relações pessoais entre os membros são estreitas e importantes, as novas adesões são objecto de uma aprovação, enquanto que os direitos de voto não são necessariamente proporcionais à participação no capital («um membro, um voto»). A demissão de um membro confere-lhe o direito à restituição da respectiva participação, implicando a redução do capital.

Todas as cooperativas actuam no interesse económico dos respectivos membros, mas algumas delas, além disso, dedicam a sua actividade à prossecução de objectivos sociais ou ambientais, no interesse dos seus membros ou com um interesse comunitário mais amplo.

1.2. Objectivos da Comunicação

O debate sobre o papel das cooperativas assumiu um novo interesse após a aprovação pelo Conselho, em Julho de 2003, do Regulamento que institui o Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE)² e da Directiva relativa ao envolvimento dos trabalhadores no processo de decisão da SCE.

A Comissão está consciente de que não se utilizou totalmente o potencial das cooperativas e de que é necessário melhorar a sua imagem aos níveis nacional e europeu. Uma atenção específica deve ser prestada aos novos Estados-Membros e

¹ «Statistics and information on European co-operatives» (Estatísticas e informação sobre cooperativas europeias), Aliança Cooperativa Internacional, Genebra 1998, publicado com o apoio da Comissão Europeia, <http://www.ica.coop/europe>

² Regulamento (CE) n.º 1435/2003 do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE) e Directiva 2003/72/CE do Conselho, de 22 de Julho de 2003, que completa o Estatuto da Sociedade Cooperativa europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores, JO L 207 de 18.08.2003.

aos países candidatos onde, apesar das profundas reformas, o modelo cooperativo não é plenamente aproveitado.

A aprovação do Estatuto da SCE implica que os Estados-Membros adoptem medidas para aplicar o Regulamento e a Directiva. A Comissão considera que esta constitui uma boa oportunidade para que as autoridades nacionais e as partes interessadas empreendam iniciativas destinadas a melhorar a legislação relativa às cooperativas e a instaurar um ambiente mais propício à sua criação.

Além disso, a Comissão constatou que o papel cada vez mais importante e positivo desempenhado pelas cooperativas constitui um instrumento de implementação de muitos objectivos comunitários em domínios como a política de emprego, a integração social, o desenvolvimento regional e rural, a agricultura, etc. Na opinião da Comissão, esta tendência deve ser mantida, devendo também a presença das cooperativas nos diversos programas e políticas comunitários ser melhor aproveitada e incentivada.

Observa-se um novo interesse pelas cooperativas igualmente à escala internacional. O facto mais relevante a este propósito é a adopção da Recomendação sobre a promoção das cooperativas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ver nota de pé-de-página n.º 19), em 2002, que foi aprovada oficialmente pelos governos de todos os Estados-Membros da UE e de todos os países candidatos e em vias de adesão.

Tendo em conta este interesse renovado pelas cooperativas, em 2002, a Comissão lançou uma ampla consulta pública às empresas cooperativas na Europa³. As respostas apresentam os pontos de vista de praticamente todos os sectores da actividade cooperativa, tendo sido particularmente numerosas por parte dos países em vias de adesão e países candidatos⁴. As análises e conclusões do documento de consulta receberam amplo apoio, tendo sido também apresentadas muitas observações e sugestões construtivas.

A presente comunicação reflecte os resultados deste vasto processo de consulta, centrar-se nas três questões principais evocadas nas respostas e estabelecendo o que os Estados-Membros e as próprias cooperativas podem fazer para explorar o potencial comercial desta forma de organização. Para cada uma destas três questões, a comunicação enumera uma série de acções concretas que devem ser levadas a cabo pela Comissão para atingir os objectivos fixados.

As principais questões abordadas na Comunicação são:

- incentivar uma maior utilização do modelo cooperativo na Europa, melhorando a visibilidade, as características e a compreensão do sector;

³ O documento de consulta «As cooperativas na Europa Empresarial» está disponível no seguinte endereço: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/index.htm>.

⁴ Foram recebidas 46 respostas: 7 de associações europeias, 17 de organizações representativas em Estados-Membros, 5 de empresas cooperativas, que, no seu conjunto, abrangem a maior parte dos sectores na Europa. Foram ainda recebidas 4 de entidades públicas, 9 de países candidatos (incluindo uma opinião conjunta de 48 organizações de 10 países), 2 de organizações internacionais (globais) e 2 de peritos. As respostas originais e os resumos (em inglês e em francês) encontram-se no sítio Internet mencionado supra.

- continuar a melhorar a legislação cooperativa;
- manter e melhorar a situação das cooperativas, bem como a sua contribuição para os objectivos comunitários.

2. PROMOVER O MODELO COOPERATIVO E ASSEGURAR UMA CORRECTA APREENSÃO DO SECTOR

2.1. Sublinhar a importância do espírito cooperativo

2.1.1. Acções que visam assegurar a compreensão da importância das cooperativas na economia

Para uma maior divulgação da importância das cooperativas enquanto empresas, é necessário apreender os domínios em que este modelo pode desempenhar um papel de relevo.

- As cooperativas podem constituir um meio para afirmar ou aumentar o poder económico das pequenas e médias empresas (PME) no mercado. O modelo cooperativo permite que as PME beneficiem de algumas das vantagens ligadas à dimensão, como as economias de escala, o acesso a mercados (incluindo os grandes concursos públicos), o poder de compra, o poder comercial, o desenvolvimento da gestão, a formação e a capacidade de investigação. As cooperativas proporcionam às empresas um instrumento adequado para o empreendimento de actividades conjuntas e a partilha de riscos, mantendo simultaneamente a sua independência. As cooperativas permitem também a integração vertical de cadeias de produtos. Isto pode ser benéfico para pequenas empresas que estejam numa posição débil na cadeia da oferta e pretendam obter para si próprias o resultado do valor acrescentado dos seus produtos ou serviços. No entanto, a maior parte das empresas não-cooperativas continua a não ter consciência de que a forma cooperativa poderia ser um instrumento adequado para essas actividades conjuntas.
- O modelo cooperativo constitui um meio para a prestação de serviços de elevada qualidade. Os serviços representam 70 % da produção e 69 % dos empregos na UE e as novas empresas criadas na Europa neste sector ultrapassam os 75%. Cada vez mais, as empresas de serviços têm de fornecer aos seus utilizadores produtos de elevada qualidade e personalizados. Tendo em conta que os utilizadores dos serviços das cooperativas são simultaneamente os seus membros, o modelo cooperativo pode permitir-lhes influenciar a empresa que lhes fornece serviços, garantindo-lhes que esta responde directamente às suas necessidades. As cooperativas estão frequentemente em condições de fornecer serviços a grupos que, de outro modo, deles seriam privados pelo facto de o seu fornecimento não ser atraente para as empresas com fins lucrativos. É o caso dos «serviços de proximidade», como a saúde e assistência social, sectores em que as cooperativas têm crescido mais rapidamente ⁵.

⁵ Um estudo do EUROSTAT de 2002 sobre as cooperativas de 7 Estados-Membros entre 1995 e 1998 mostra que elas estão a crescer particularmente depressa na educação, saúde e assistência social e outras actividades de serviços colectivos, sociais e pessoais (Secções M, N e O NACE).

- As cooperativas contribuem para a construção de uma sociedade baseada no conhecimento. Muitas cooperativas (por exemplo as cooperativas de trabalhadores) são empresas cujos membros têm, na sua qualidade de utilizadores, uma influência real sobre as decisões de gestão. A estrutura de gestão participativa das empresas cooperativas gera activos incorpóreos, como o conhecimento e as competências. Neste sentido, as cooperativas desempenham o papel de escolas de espírito empresarial e de gestão para aqueles que, de outro modo, poderiam não ter acesso a lugares de responsabilidade.

Para assegurar que as cooperativas continuem a contribuir de um modo relevante para o dinamismo e o crescimento económicos, como foi sugerido supra, importa que as autoridades dos Estados-Membros, bem como as organizações aos níveis nacional, regional ou local, desenvolvam ou intensifiquem os seus esforços para uma melhor compreensão do sector.

Acção 1: A Comissão examinará, em conformidade com o procedimento que se baseia no Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial⁶ e noutros programas comunitários, a possibilidade de apoiar iniciativas que emanem de organizações de partes interessadas e dos Estados-Membros. Estas acções deveriam ter como objectivo aumentar a sensibilização dos poderes públicos e dos operadores económicos privados em relação ao potencial do modelo cooperativo como meio para constituir uma empresa ou um agrupamento de pequenas empresas. Estas iniciativas podem incluir a organização de conferências, a redacção de boletins de informação, a realização de estudos temáticos, a celebração de jornadas consagradas às cooperativas, a constituição de redes, etc.

Atendendo aos diferentes níveis de desenvolvimento das empresas cooperativas nos vários países (ver ponto 3.2.1.), existe potencial para aumentar o intercâmbio de informações e de experiências.

Acção 2: A Comissão examinará a possibilidade de organizar um intercâmbio estruturado de informação e de experiências, bem como a identificação de boas práticas no que diz respeito à maneira de fazer negócios através de cooperativas. Estudará igualmente, com os Estados-Membros e as partes interessadas, a viabilidade de um exercício de avaliação comparativa sobre as políticas e as práticas nacionais neste domínio.

2.1.2. *Os novos Estados-Membros e sensibilização para o papel das cooperativas*

Até agora, as iniciativas tomadas a este respeito têm tido pouco relevo, existindo uma falta generalizada de informação sobre o potencial e as possibilidades das cooperativas. Por conseguinte, convém transmitir às pessoas singulares e aos pequenos empresários dos países em vias de adesão que, para aqueles cujo capital, experiência ou confiança sejam limitados, o modelo cooperativo pode ser uma opção atraente para a criação de uma empresa. A utilização conjunta dos seus recursos e da sua experiência permite a partilha de responsabilidades e de riscos que poderiam inviabilizar uma actividade independente.

⁶ Decisão do Conselho (2000/819/CE), de 20 de Dezembro de 2000, relativa a um Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME) (2001-2005), JO L 333, de 29.12.2000, p. 84.

As cooperativas enfrentaram problemas específicos nas antigas economias planificadas da Europa Central. Embora, frequentemente, fossem a forma mais livre de empresa permitida no regime de planificação centralizada, desde então têm sofrido pelo facto de serem identificadas com o antigo sistema. A este propósito, o potencial de novas iniciativas das cooperativas para apoiarem o desenvolvimento equilibrado das economias e sociedades dos novos Estados-Membros e países candidatos tem também de ser sublinhado. No contexto das Acções 1 e 2, a Comissão examinará a melhor maneira de promover nos novos Estados-Membros iniciativas de sensibilização e transferência de informações e de experiência através da Europa.

2.1.3. *Melhorar os dados estatísticos*

Outro problema que contribui para que a compreensão do potencial das empresas cooperativas seja incompleta é a escassez de dados relativos à sua importância quantitativa e à sua evolução.

Acção 3: A Comissão examinará a possibilidade de desenvolver a utilização de «técnicas de contas satélites» para a recolha e análise de dados estatísticos sobre as cooperativas pelos institutos nacionais de estatística.

2.2. **Acções destinadas à promoção das cooperativas**

2.2.1. *Ensino e formação.*

Os currículos para a formação em gestão tendem a basear-se no modelo empresarial predominante, ou seja, nas sociedades anónimas. Assim, não admira que os jovens empresários raramente levem em consideração a «opção cooperativa», mesmo quando ela poderia ser a mais adequada para as suas actividades.

No entanto, existem vários exemplos de módulos específicos para formação em gestão de cooperativas⁷ (incluindo a formação à distância) e mesmo cursos universitários específicos para empresários cooperativos. Infelizmente, na sua maioria, estas iniciativas continuam a ser isoladas e poderia ser útil ligá-las em rede através da Europa.

Os programas comunitários de educação, formação, e-learning e aprendizagem ao longo da vida poderiam ser especialmente úteis para apoiar as cooperativas, conforme se pode depreender da valiosa participação em programas como o Erasmus/Sócrates, Leonardo da Vinci I & II e os programas que os precederam desde meados dos anos 80. A Comissão convida os Estados-Membros, as instituições de ensino nacionais e as organizações de partes interessadas a desenvolver a formas de sensibilização para o modelo cooperativo através dos currículos de estudos empresariais a nível secundário e universitário e a promover o desenvolvimento de aptidões de gestão pertinentes.

Acção 4: A Comissão tomará as medidas necessárias para garantir que os programas da Comissão para a educação, formação, aprendizagem ao longo da vida e e-learning facilitam a participação das cooperativas, sobretudo os programas que incentivam projectos transnacionais e redes especializadas transnacionais, e que levam ao desenvolvimento de boas práticas em áreas inovadoras.

⁷ Ver Organização Internacional do Trabalho (OIT) «Training Methodology for Co-operative Management» in <http://www.ilo.org/coop>.

2.2.2. *Serviços de apoio às empresas*

A natureza particular da empresa cooperativa requer também serviços de apoio empresariais adaptados, que podem constituir um precioso acompanhamento do financiamento e simultaneamente uma condição da sua concessão. A ligação em rede a nível europeu de agências que ofereçam aconselhamento especializado permitiria intercâmbios de experiências positivos. No entanto, nos casos em que a procura destes serviços não é suficiente para justificar agências especializadas, poderia ser mais adequado o sistema de encaminhamento. As câmaras de comércio e federações de empregadores devem também estar conscientes das necessidades das empresas cooperativas, de forma a poderem prestar os serviços pertinentes. A Comissão convida os Estados-Membros e as organizações de partes interessadas a examinar e garantir a prestação de serviços de apoio e de aconselhamento às empresas cooperativas.

Acção 5: A Comissão examinará a possibilidade de identificar e divulgar as boas práticas no domínio dos serviços de apoio às empresas para as cooperativas, no seguimento dos anteriores trabalhos sobre as PME e as micro-empresas⁸.

2.2.3. *Acesso ao financiamento*

É inexistente ou limitado o acesso das cooperativas aos mercados de capitais, pelo que as cooperativas dependem do seu próprio capital ou do financiamento através de empréstimos⁹. Isto deve-se principalmente à falta de conhecimento das características do modelo cooperativo tanto pelas instituições de crédito como pelas entidades reguladoras. Neste contexto, e no âmbito das Acções 1 e 2, a Comissão pretende desempenhar um papel importante, facilitando o intercâmbio de experiências, tanto entre as organizações cooperativas como entre as administrações nacionais, no que diz respeito a boas práticas e a formas inovadoras de financiamento das cooperativas. Além disso, no contexto das Acções 9 e 10 também é importante analisar a melhor forma de ter em conta, nas normas contabilísticas e em outras disposições relevantes, as especificidades das cooperativas relativas à estrutura do capital e à avaliação dos activos.

No entanto, no que se refere ao financiamento público, a Comissão convida os Estados-Membros a garantir que as iniciativas de financiamento das empresas também sejam acessíveis e adaptadas às cooperativas. Do mesmo modo, tendo em conta as necessidades específicas das cooperativas, a Comissão, por seu lado, analisará a eventual necessidade de incluir uma referência específica nos instrumentos do Fundo de Investimento Europeu¹⁰. À semelhança das suas

⁸ Ver http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/reports_studies.htm e <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/craft-supportserv.htm#support-services-reports>

⁹ Vários movimentos cooperativos procuraram apoiar cooperativas em crescimento, criando fundos de investimento (por exemplo, o ESFIN/IDES em França : <http://www.esfin-ides.com/pages/Contact/ContactRubrique.htm> - e a Coop Action no Reino Unido, ver Coop Action: <http://www.co-operativeaction.coop/>. Em Itália, este processo foi facilitado pela Lei n.º 59, de 31.01.1992, que permite às cooperativas afectarem 3% dos seus excedentes anuais tributáveis (acrescidos dos activos das cooperativas em liquidação) a fundos de benefício mútuo para a promoção das cooperativas.

¹⁰

<http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm><http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm>

«congéneres» da da UE 15, muitas das cooperativas dos países em vias de adesão conhecem dificuldades específicas em aceder ao crédito ou em conseguir aumentos de capital próprio. Apesar de várias organizações cooperativas terem solicitado um programa específico de pré-adesão para as empresas cooperativas, a Comissão acredita que a forma mais eficaz de prestar assistência passa pelos instrumentos já existentes.

Acção 6: A Comissão avaliará a possibilidade de incluir uma referência específica às empresas cooperativas nos instrumentos financeiros geridos pelo Fundo Europeu de Investimento que actualmente integram o «Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas». Zelará igualmente para que as cooperativas continuem a ser elegíveis ao abrigo de outros programas comunitários e para que tenham pleno acesso às correspondentes informações.

2.2.4. *Trabalhar com organizações representativas das cooperativas*

As cooperativas estão bem representadas a nível europeu através das suas federações sectoriais e dos seu organismos coordenadores. A Comissão continuará a manter contactos frequentes com organizações representativas das cooperativas¹¹ no que respeita a todas as políticas e questões de importância (ver também acção 9).

2.3. **Domínios específicos da política empresarial em que as cooperativas desempenham um papel relevante**

2.3.1. *O papel das cooperativas de trabalhadores nas transmissões de empresas*

Nos próximos dois anos, cerca de um terço das empresas europeias serão objecto de uma transmissão de propriedade e, cada vez mais, estes processos decorrem fora do círculo familiar do proprietário actual. Apesar de os trabalhadores terem um interesse particular na sustentabilidade das suas empresas e, frequentemente, um bom conhecimento da empresa em que trabalham, faltam-lhes muitas das vezes os meios financeiros e os apoios adequados para adquirirem e gerirem uma empresa. A preparação cuidadosa e gradual das transmissões para os trabalhadores organizados em cooperativas, pode melhorar as taxas de sobrevivência¹².

Neste contexto, vale a pena lembrar a recente Comunicação, de Julho de 2002, intitulada «Um quadro de acção para promover a participação financeira dos trabalhadores»¹³. Uma das formas aqui previstas consiste em associar os trabalhadores aos resultados das empresas numa base colectiva e, através de uma cooperativa, acumular um património, que servirá como uma possível fonte de financiamento da aquisição da empresa pelos trabalhadores (buy-out). A Comissão

¹¹ A mais importante são a ACI Europa - Aliança Cooperativa Internacional e o Comité Coordenador das Associações de Cooperativas Europeias (CCACE).

¹² Uma recomendação da Comissão de 1994 (Nº 94/1069/CE de 07.12.1994 JO L 385 of 31.12.1994 p.14) exortava os Estados-Membros a promoverem a transmissão das empresas para os seus empregados, reduzindo a fiscalidade sobre os ganhos de capital realizados na transmissão de acções ou quotas para os trabalhadores, conseguindo uma isenção das taxas de registo ou outros benefícios fiscais ou a concessão de prazos especiais. No seguimento desta Recomendação em 1998 e 2002 detectou-se a falta de avanços por parte dos Estados-Membros nesta área.

¹³ COM (2002) 364 final de 05.07.2002- ver em: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social/labour/index_en.htm

convida os Estados-Membros a estudar medidas de incentivo para fomentar mecanismos deste tipo que permitam a aquisição da empresa pelos empregados.

2.3.2. *Empresas sociais e novas formas jurídicas de cooperativas*

A eficácia dos modelos cooperativos para integrar objectivos sociais levou alguns Estados-Membros a adoptar formas jurídicas específicas para facilitar tais actividades. Estas registaram um êxito considerável e geraram interesse em outros Estados-Membros que enfrentam problemas semelhantes¹⁴. Estes modelos conhecem problemas específicos no que diz respeito ao financiamento das suas actividades.

Acção 7: A Comissão estudará as políticas, as boas práticas e a legislação relativas às cooperativas sociais na Europa e informará as instituições comunitárias.

3. CRIAÇÃO DE UM QUADRO REGULADOR ADEQUADO

3.1. Implementação do Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia

A aprovação do Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE) permitirá às cooperativas operarem em toda a UE dotadas de personalidade jurídica una e de um só conjunto de regras, do mesmo modo que o Estatuto da Sociedade Europeia (SE) fará com as sociedades anónimas.

O Regulamento determina que os Estados-Membros dispõem de três anos para aplicar e transpor o estatuto para a legislação nacional, ou seja, até 18 de Agosto de 2006.

Durante o processo de consulta, foi referido que a SCE é um instrumento necessário para que as cooperativas possam operar livremente na Europa. Por conseguinte, deve ser implementada até à data indicada supra. Para este efeito, a Comissão examinará, no contexto da Acção 1, a melhor maneira de coordenar uma campanha de informação sobre a SCE com vista a sensibilizar os potenciais utilizadores. Os alvos principais serão os consultores e os serviços de apoio a empresas, contabilistas e câmaras de comércio. Serão distribuídas publicações através dos EuroInfo Centres nos Estados-Membros. Além disso, a Comissão tomará as medidas necessárias para que o Regulamento seja rapidamente aplicado, de maneira a diminuir o número dos eventuais processos por infracção intentados contra os Estados-Membros. Neste contexto:

Acção 8 A Comissão pretende convocar uma série de reuniões com os funcionários dos Estados-Membros responsáveis pela aplicação do Regulamento e da Directiva sobre a SEC, a fim de debater todas as questões em relação às quais seja necessário aplicar medidas nacionais ou que sejam regidas pela legislação nacional.

¹⁴ 7 700 cooperativas sociais estabeleceram-se em Itália nos 10 anos subseqüentes à aprovação da Lei 381 de 1991, empregando 210 000 pessoas, 22 600 das quais eram pessoas com deficiência. Conjugam trabalho voluntário com actividades remuneradas e integram na economia grupos excluídos. Em 2001, o Governo Francês introduziu a nova forma jurídica de Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) e, no Reino Unido, foi feita recentemente uma proposta de Community Interest Company (<http://www.dti.gov.uk/cics/>). Em vários países em vias de adesão e candidatos, as cooperativas de pessoas com deficiência (que se assemelham às cooperativas de integração em Itália) proporcionaram empregos de qualidade e apoio médico aos deficientes desde o princípio do século XX.

3.2. Coerência entre as legislações nacionais

3.2.1. Disposições nacionais sobre a SCE

Todos os Estados-Membros autorizam a constituição e o funcionamento de cooperativas. Contudo, em alguns, as cooperativas estão proibidas em determinados sectores. Além disso, são muito variadas as formas jurídicas e as tradições das cooperativas nos Estados-Membros. As diferentes abordagens da legislação sobre as cooperativas podem ser classificadas em três grupos: 1) países em que vigora um dispositivo único e geral sobre as cooperativas; 2) países em que a legislação sobre as cooperativas varia em função do sector e da razão social da cooperativa; 3) países em que não vigora nenhum normativo sobre as cooperativas, pelo que a natureza cooperativa de uma empresa resulta exclusivamente das suas regras internas (estatutos ou regulamento interno). Esta heterogeneidade pode impedir o funcionamento eficiente das cooperativas a nível transfronteiriço ou europeu, uma vez que os direitos e obrigações dos membros, dirigentes e terceiros se tornam pouco claros. Este problema tornar-se-á mais patente quando certas disposições de leis nacionais se aplicarem às sociedades cooperativas europeias em função do respectivo Estado-Membro de registo. Consequentemente, no contexto da acção 8, a Comissão procurará analisar, com as organizações cooperativas e as autoridades nacionais, os casos em que as diferenças entre as legislações nacionais podem criar problemas para a aplicação efectiva do Estatuto da SCE, e proporá soluções consensuais. Indirectamente, este exercício pode conduzir a uma aproximação das legislações nacionais.

3.2.2. Cooperação entre as autoridades nacionais e os serviços da Comissão

Também é possível melhorar a legislação cooperativa incentivando os contactos entre os legisladores nacionais e criando oportunidades para uma análise comum de práticas boas ou inovadoras¹⁵. Este processo deve incluir países candidatos, alguns dos quais já pediram ajuda na reforma da legislação nacional sobre cooperativas e onde estas estão sujeitas a níveis ainda mais elevados de incompreensão por parte dos legisladores.

Acção 9: A Comissão trabalhará activamente com os poderes públicos e as organizações cooperativas, particularmente nos novos Estados-Membros, para melhorar a legislação nesta área. Para este efeito, insistirá igualmente na obrigação de todos os Estados-Membros de informar e se informar reciprocamente quando elaborem nova legislação neste domínio e antes da aprovação dos textos correspondentes.

3.2.3. Elaboração de leis-modelo

Apesar das diferenças que existem na matéria, como referido supra, a Comissão não pretende propor a harmonização das legislações nacionais sobre as cooperativas¹⁶. De acordo com várias organizações cooperativas, principalmente da UE, a legislação

¹⁵ O quadro comparativo da legislação sobre cooperativas dos Estados-Membros e dos países candidatos está disponível em: http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf_agenda/social-cmaf-cooperatives.htm

¹⁶ Comunicação da Comissão (21.5.2003) «Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia - Uma estratégia para o futuro» - Capítulo 3.7 «Reforçar a transparência das formas jurídicas nacionais de empresas», ver referência na nota de pé de página seguinte .

nacional não constitui um obstáculo significativo às suas actividades nos respectivos países. O Grupo de Alto Nível de Peritos Europeus em Direito das Sociedades¹⁷, mandatado pela Comissão, defendeu que as organizações cooperativas deveriam ser incentivadas a desenvolver leis-modelo sobre as cooperativas como forma de promover a aproximação gradual da legislação nacional que rege as cooperativas.

A.10. A Comissão congratula-se com as iniciativas que emanam das organizações nacionais e europeias para a redacção de «leis-modelo», estando disposta dar o seu apoio nessa redacção.

3.2.4. *Aplicação dos princípios cooperativos da ACI*

Não obstante as legislações aplicáveis às cooperativas variarem na sua abordagem e serem fruto de tradições diferentes, regra geral, respeitam a definição, os valores e os princípios cooperativos expostos na «Declaração sobre a Identidade Cooperativa» aprovada pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI) em 1995, bem como, recentemente, pela resolução da O.N.U.¹⁸ e integralmente incluídos na Recomendação da OIT¹⁹. Assim, na redacção da nova legislação sobre cooperativas os legisladores nacionais deverão basear-se na definição, nos valores e nos princípios cooperativos. Contudo, neste contexto requer-se que os Estados-Membros sejam suficientemente flexíveis para permitir que as cooperativas possam competir eficazmente nos respectivos mercados em termos de igualdade com outros modelos empresariais. As cooperativas não precisam de um tratamento preferencial, mas de legislação que lhes confira mais condições equitativas, ou seja, que permita que a sua actividade se desenvolva sem restrições nem obrigações baseadas em objectivos de política nacional e a que não estão sujeitos os outros tipos de empresas com as quais as cooperativas competem na economia de mercado moderna. Uma legislação bem concebida também pode contribuir para superar algumas das restrições inerentes ao modelo cooperativo, como a falta de acesso a capital de investimento. Por exemplo, as cooperativas poderiam ser autorizadas a emitir, para investidores não utilizadores, títulos de participação negociáveis e com direito a juros, na condição de a participação destes investidores ser limitada, de forma a garantir que a natureza cooperativa das empresas não seja posta em causa. A Comissão convida os Estados-Membros a inspirar-se, aquando da redacção da legislação nacional em matéria de cooperativas, na «definição, nos valores e nos princípios cooperativos» da Recomendação mencionada supra, mas igualmente a serem suficientemente flexíveis para responder às necessidades modernas das cooperativas (ver igualmente as Acções 9 e 10).

¹⁷ Relatório final do Grupo de Alto Nível de Peritos em Direito das Sociedades sobre um quadro regulador moderno para a lei das sociedades na Europa (4/11/2002). em: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/modern/index.htm

¹⁸ Ver Resolução 56/114, aprovada na 88.^a reunião plenária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de Dezembro de 2001, e o Relatório 2001/68 do Secretário-Geral, de 14 de Maio de 2001.

¹⁹ Recomendação n.º 193 sobre a promoção das cooperativas adoptada na 90.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 20 de Junho de 2002. Além da definição e dos valores, a Recomendação inclui os seguintes princípios: adesão voluntária e aberta a todos, controlo democrático pelos membros, participação económica dos membros, autonomia e independência da cooperativa, educação, formação e informação dos membros, dever de cooperação entre cooperativas e envolvimento na comunidade (e-mail indicado nota de pé-de-página n.º 7).

3.2.5. *Evitar a dissolução «prematura» de cooperativas bem sucedidas; desencorajar a pilhagem de activos ou as «desmutualizações»*

A Comissão incentiva os Estados-Membros a assegurar que, no caso de dissolução ou conversão, o activo das cooperativas seja distribuído de acordo com o princípio cooperativo da «partilha desinteressada», ou seja, quer por outras cooperativas de que os membros possam fazer parte, quer por organizações cooperativas que prossigam objectivos similares ou de interesse geral. Estes activos, frequentemente constituídos ao longo de gerações, devem manter-se em propriedade colectiva e ficar «ligados» aos objectivos dessas cooperativas. Contudo, em determinados casos, deveria ser possível autorizar a distribuição do activo de uma cooperativa aos seus membros após a sua dissolução. Os Estados-Membros são convidados a prever uma protecção suficiente do activo das cooperativas para garantir que, em caso de aquisição e de consequente conversão da cooperativa em sociedade anónima, sejam respeitados a vontade dos membros e os objectivos da cooperativa (ver Acções 9 e 10).

3.2.6. *Tratamento fiscal adequado e outros benefícios*

Alguns Estados-Membros (como a Bélgica, Itália e Portugal) consideram que as restrições inerentes à natureza específica do capital cooperativo merecem um tratamento fiscal específico: por exemplo, o facto de as participações das cooperativas não estarem cotadas e, por isso, não estarem disponíveis para venda a um grande público pode implicar que seja quase impossível realizar ganhos de capital; o facto de as participações serem reembolsadas ao par (não têm valor especulativo) e qualquer rendimento ser, normalmente, limitado, pode dissuadir novos membros potenciais. Além disso, as cooperativas estão também frequentemente sujeitas a exigências rigorosas no que respeita à afectação das reservas. Embora se possa aceitar um tratamento fiscal específico, em todos os aspectos da regulamentação sobre as cooperativas deve ser observado o princípio de que qualquer protecção ou benefícios concedidos a um tipo particular de entidade devem ser proporcionais a quaisquer condicionalismos legais, valor acrescentado social ou limitações inerentes a este modelo e não constituir uma fonte de concorrência desleal. Além disso, nenhuma outra vantagem deve permitir que cooperativas que não estejam de boa fé utilizem o modelo cooperativo como forma de contornar as respectivas obrigações de informação ao público e de governo das empresas. A Comissão convida os Estados-Membros a que, quando considerarem um tratamento fiscal adequado e proporcionado para o capital social e as reservas das cooperativas, garantam que destas disposições não decorram situações anticompetitivas (ver igualmente Acções 9 e 10).

3.2.7. *Regras de concorrência aplicáveis às cooperativas*

O processo de consulta sobre as cooperativas revelou alguma confusão e preocupação no que respeita à aplicação das regras da concorrência às cooperativas.

As cooperativas que realizam actividades económicas são consideradas «empresas» na acepção dos artigos 81.º, 82.º e 86.º a 88.º do Tratado da Comunidade Europeia (CE). Estão, pois, integralmente sujeitas às regras europeias da concorrência e auxílios estatais e também às várias excepções, limiares e regras de minimis. Embora nada justifique um tratamento especial das cooperativas no âmbito das regras gerais

da concorrência, alguns aspectos da sua forma e estrutura jurídica deveriam ser considerados caso a caso, conforme demonstraram decisões e acórdãos passados.

Na maioria dos casos estiveram envolvidas cooperativas de pessoas colectivas (mais do que de pessoas singulares). Uma cooperativa deste tipo é simultaneamente uma associação de empresas e (quando tem uma actividade económica) uma empresa por direito próprio. Tanto a cooperativa como os seus membros estão, portanto, sujeitos às regras da concorrência. Além disso, as regras da concorrência aplicam-se não só aos acordos entre empresas (por exemplo, a criação de uma cooperativa e os seus estatutos), mas também às decisões dos órgãos internos da cooperativa. Assim, apesar de a organização na sua forma cooperativa poder não estar necessariamente em contradição com o artigo 81.º do Tratado CE, o seu funcionamento ou regras subsequentes podem ser considerados como restrições à concorrência. A Comissão convida as organizações de partes interessadas e os serviços de apoio às empresas a garantir uma ampla divulgação das regras de concorrência que possam ser relevantes para as cooperativas na Europa.

3.3. Reexame do Regulamento

O artigo 79.º do Regulamento SCE estabelece que: «*O mais tardar cinco anos a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a sua aplicação e eventuais propostas de alteração*». Este artigo define algumas das questões que o relatório deve abordar (localização da sede e administração, criação de uma SCE e instrumentos jurídicos em caso de fraude).

Além disso, o Grupo de Alto Nível de Peritos Europeus em Direito das Sociedades²⁰ indicou que «há questões importantes que merecem análise na futura aplicação do Regulamento SCE(...) Será interessante ver de que forma a SCE se relaciona com as formas nacionais de cooperativas. A SCE será, de facto, utilizada para reestruturações e empresas comuns transnacionais? Se for o caso, isto pode aumentar a competitividade das cooperativas.»

Par sintetizar estas recomendações, poderia dizer-se que o elemento mais importante a avaliar é a liberdade atribuída aos Estados-Membros para regular uma série de questões em função das tradições nacionais. Espera-se que o Regulamento tenha um efeito de harmonização indirecto e progressivo, à medida que se torne uma referência para legislações futuras, nomeadamente dos novos Estados-Membros e dos países candidatos (ver igualmente o ponto 3.2.1 da presente Comunicação). Por este motivo, a Comissão considera como assumindo ainda uma maior importância o facto de, no futuro, as regras incluídas no Regulamento serem mais simples e mais rigorosas e as remissões para o direito nacional se restringirem ao mínimo.

Acção 11: No contexto dos trabalhos de reexame, a Comissão prestará uma particular atenção a uma eventual simplificação do Regulamento, sugerindo a aprovação de normas comuns à escala europeia, sempre que possível.

²⁰ Relatório do Grupo de Alto Nível, op. cit., Capítulo VIII «Cooperativas e outras formas de empresas», p.121.

4. A CONTRIBUIÇÃO DAS COOPERATIVAS PARA OS OBJECTIVOS COMUNITÁRIOS

As múltiplas vantagens das cooperativas para a economia europeia fazem delas um elemento indispensável para a realização dos objectivos de Lisboa. Com efeito, as cooperativas constituem um exemplo paradigmático de empresa que pode prosseguir simultaneamente objectivos nos domínios empresariais e sociais, numa óptica de complementaridade. Além do papel que desempenham na política de empresas, as cooperativas também assumem um importante lugar na economia agrícola no que se refere ao desenvolvimento de regiões com dificuldades económicas, apresentando uma estrutura ideal para aumentar o emprego e a coesão social. Por conseguinte, é fundamental promover uma maior divulgação do papel e do potencial das cooperativas, não só por causa das vantagens imediatas para as próprias cooperativas, mas também devido às suas relações com políticas e objectivos importantes, como é exposto infra. Assim, existe uma clara necessidade de envidar esforços a nível comunitário para garantir que o papel das cooperativas seja plenamente considerado nos programas comunitários relevantes.

4.1. Política agrícola e alargamento

Em toda a Europa, as cooperativas desempenharam e continuam a desempenhar um papel fundamental no sector agrícola. Já está a ser prestado apoio, através de medidas de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA, ao estabelecimento de organizações que forneçam vários serviços a agricultores numa base colectiva (por exemplo, círculos de intercâmbio de máquinas e serviços de substituição e de gestão nas explorações agrícolas). As cooperativas são um instrumento especialmente adequado e podem beneficiar destas medidas.

Nos novos Estados-Membros, a conotação negativa do termo «cooperativa» constitui um obstáculo ao desenvolvimento de cooperativas modernas. No imaginário colectivo, continua a estar principalmente associado à ausência de liberdade no sector agrícola, devido à planificação centralizada. Em todos os países em vias de adesão, a terra foi privatizada, dando origem a milhares de explorações e empresas de pequena e média dimensão e a empresas de transformação. Esta fragmentação não permite às empresas beneficiar de economias de escala, ao passo que as pequenas empresas não dispõem do capital necessário para investir nas novas tecnologias imprescindíveis para cumprir as novas e mais rigorosas regras sanitárias e fitossanitárias. A falta de capital e uma legislação inadaptada ou contraditória continuam a constituir problemas para muitas explorações agrícolas e empresas agro-alimentares. A criação de cooperativas compostas por pequenas explorações com actividade nos mesmos sectores ou em sectores conexos pode permitir-lhes alcançar a massa crítica necessária para projectos de investimento maiores, dando simultaneamente aos bancos e aos investidores garantias adequadas. Os programas da União Europeia PHARE e ISPA facilitaram, até certo ponto, o acesso ao capital, ao passo que, reconhecendo a importância das abordagens colectivas, tanto o instrumento de pré-adesão SAPARD como o Tratado de Adesão prevêm ajudas específicas para grupos de produtores agrícolas, que podem também assumir a forma de cooperativas.

A Comissão acredita no modelo da cooperativa agrícola enquanto instrumento fundamental para continuar a desenvolver o sector agrícola dos novos Estados-Membros. Além de aprovar legislação de apoio, a Comissão poderá vir a examinar com os novos Estados-Membros outros factores de êxito, como: as actividades

comerciais cooperativas sólidas, a boa gestão, a cooperação entre cooperativas e, sobretudo, a implicação dos jovens no desenvolvimento e na gestão das cooperativas. Além disso, tentará estabelecer uma relação entre as políticas de apoio ao rendimento, por um lado, e a formação e o reforço de capacidades, por outro. Uma geração de jovens agricultores altamente qualificados teria maior propensão para inovar ou assumir riscos em cooperativas agrícolas ou através da diversificação das explorações.

Uma última observação refere-se ao facto de, nos novos Estados-Membros, os prestadores de serviços estarem frequentemente ausentes das zonas rurais. Esta lacuna poderia ser colmatada através do fomento de cooperativas de comercialização e de compra, e da oferta de novas oportunidades às cooperativas no domínio dos serviços não agrícolas, antes assegurados pelos poderes públicos, como os cuidados de saúde, a assistência a crianças e idosos, bem como as «cooperativas sociais», com objectivos de interesse colectivo.

A.12. Como complemento às Acções 1 e 2, a Comissão procurará garantir que a contribuição específica das cooperativas para o desenvolvimento agrícola nos novos Estados-Membros seja melhor aproveitada através dos programas comunitários relevantes.

4.2. Desenvolvimento rural e regional

Enquanto organizações que têm como base os respectivos membros, as cooperativas encontram-se enraizadas nas comunidades locais. Contribuem para a preservação de empregos locais e para o fornecimento de serviços locais num contexto de globalização económica. Os utilizadores dos serviços de uma cooperativa, sejam eles produtores, consumidores ou trabalhadores, tendem a ser geograficamente estáveis. Este forte enraizamento local pode combater de forma eficaz a desertificação das regiões rurais e contribuir para o desenvolvimento de regiões e localidades mais desfavorecidas. Os Estados-Membros são convidados a tomar seriamente em consideração o papel positivo desempenhado pelas cooperativas locais nas regiões, áreas isoladas e zonas urbanas desfavorecidas na concepção de políticas de apoio para as regiões com atraso económico.

4.3. Criação de empregos pelas cooperativas do sector da «economia social»

O desempenho de uma cooperativa não se mede principalmente pelo nível de remuneração do capital investido, mas pelo serviço que presta aos seus membros. A capacidade das cooperativas funcionarem no limiar da rentabilidade ou numa base «custo mais», permite que muitas delas sejam criadas e geridas por pessoas que, de outro modo, não teriam acesso ao mercado de trabalho. Podem, portanto, integrar no trabalho e na sociedade grupos excluídos, proporcionando-lhes ainda experiência empresarial e responsabilidade de gestão. Ao oferecerem soluções empresariais que respondem a necessidades económicas e sociais ainda não satisfeitas, em especial quando não existam respostas de iniciativa pública ou privada, as cooperativas podem criar empregos e favorecer um crescimento sustentável e baseado na solidariedade sem procurarem obter lucros líquidos para serem distribuídos aos membros (economia social). Desta forma, aumentam a flexibilidade dos mercados de trabalho. Assim, as cooperativas são frequentemente consideradas como parte da «economia social», juntamente com outras formas de empresas baseadas nas pessoas, como as mutualidades, as associações e as fundações. Muitas entidades públicas identificaram o modelo cooperativo de «economia social» como uma maneira eficaz

de promover um crescimento equilibrado e baseado na solidariedade²¹. A Comissão procurará garantir no contexto da Acção 7 que a contribuição específica das cooperativas para a criação de empregos continue a ser reconhecida e seja melhor aproveitada através dos programas comunitários relevantes, como o programa EQUAL, que apoia diversos projectos cooperativos de «economia social» no âmbito do pilar do espírito empresarial.

5. CONCLUSÃO

Embora as cooperativas tenham uma forte tradição, que data da revolução industrial, não devem ser vistas como uma relíquia do século XIX. Hoje, a Comissão reconhece que a grande variedade de modelos empresariais na UE constitui uma vantagem para a sua economia. As cooperativas são empresas modernas e dinâmicas com um grande potencial. Representam 83% da produção agrícola nos Países Baixos e 50% na França, 37% dos serviços bancários em Chipre, 35% do comércio alimentar a retalho na Finlândia, 21% dos cuidados de saúde em Espanha e 60% da silvicultura na Suécia. Assim, a Comissão apoiará a promoção efectiva e o desenvolvimento da empresa cooperativa na União Europeia e nos países candidatos. No entanto, o desenvolvimento da empresa cooperativa continua a pertencer, predominantemente, ao domínio de competência dos Estados-Membros. Assim, a consecução dos objectivos enunciados no presente documento implicará igualmente a participação activa dos Estados-Membros e dos países candidatos.

As acções delineadas na presente Comunicação abrangem o período 2004-2008, após o que serão avaliados os progressos realizados na consecução dos objectivos almejados, em estreita colaboração com todos os interessados. Com base nos resultados desta avaliação, será tomada uma decisão sobre a futura adopção de iniciativas adequadas.

²¹ Decisão do Conselho n.º 2002/177/CE, de 18 de Fevereiro de 2002, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2002. JL O 60, de 01.03.2002, p. 60. A Orientação 11 da Estratégia Europeia de Emprego (2002) estabelece que «os Estados-Membros deverão promover medidas que reforcem o desenvolvimento competitivo e a capacidade da economia social gerar mais empregos e aumentar a respectiva qualidade, em especial a disponibilização de bens e serviços ligados às necessidades ainda não satisfeitas pelo mercado, analisando, no intuito de os reduzir, os obstáculos a tais medidas».