



C/2024/882

6.2.2024

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de recomendação do Conselho sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social**

[COM(2023) 316 final — 2023/0179 (NLE)]

(C/2024/882)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Correlatora: **Carole DESIANO**

Consulta	Comissão Europeia, 18.7.2023
Base jurídica	Artigo 153.º, n.º 1, alíneas h) e j), e artigos 149.º e 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	3.10.2023
Adoção em plenária	25.10.2023
Reunião plenária n.º	582
Resultado da votação	214/2/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente e apoia na íntegra a proposta de Recomendação apresentada pela Comissão Europeia, dirigida aos Estados-Membros, com vista a apoiar os ecossistemas nacionais da economia social e propõe ao Conselho que aprove a recomendação sem demora, para que possa ser plenamente aplicada nos Estados-Membros.

1.2. O CESE recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que utilizem os conhecimentos especializados dos serviços nacionais de estatística e do Eurostat para criar uma base de dados fidedigna e regularmente atualizada sobre a dimensão e a distribuição das entidades da economia social.

1.3. O CESE reitera a necessidade de incluir o estudo da economia social nos programas de ensino e formação a todos os níveis e solicita a adoção de medidas para que se possam desenvolver centros nacionais de competências sobre formação no domínio da economia social nos Estados-Membros da União Europeia (UE).

1.4. Atendendo ao papel desempenhado pelas entidades da economia social na economia europeia, uma vez que contribuem para a criação de cerca de 8 % do PIB e 13 milhões de postos de trabalho, o CESE propõe que a recomendação aos Estados-Membros tenha em conta as disposições da Estratégia Industrial para a Europa relativas ao ecossistema da economia social e de proximidade, convidando os Estados-Membros a integrarem a economia social nas políticas industriais a nível nacional.

1.5. O CESE considera que o diálogo social é um elemento fundamental da política europeia e, dada a importância das empresas da economia social para o emprego, insta os Estados-Membros e a Comissão Europeia a reconhecerem o papel das entidades da economia social no diálogo social.

1.6. Tendo em conta a importância crescente das entidades da economia social para o emprego, o CESE recomenda que todos os trabalhadores do setor sejam protegidos por convenções coletivas celebradas pelos sindicatos e apela, portanto, para que as organizações representativas da economia social participem cada vez mais no diálogo social.

1.7. Reiterando o disposto no Plano de Ação para a Economia Social, o CESE apela para a adoção de soluções socialmente responsáveis e inovadoras no domínio da contratação pública, com o objetivo de eliminar os obstáculos que dificultam a participação das empresas da economia social nos concursos para contratos públicos, e recomenda a introdução de critérios que recompensem o impacto social gerado e de critérios de proximidade territorial.

1.8. Perante a importância crescente da medição dos impactos gerados pelas empresas da economia social, o CESE recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que adotem medidas de apoio que permitam às entidades da economia social dotar-se dos instrumentos adequados para medir os impactos sociais. Um sistema eficaz de medição dos impactos sociais pode ser um instrumento valioso para melhorar a avaliação dos efeitos produzidos pelas empresas da economia social na concorrência.

1.9. A fim de melhorar a cooperação entre os **órgãos de poder local e regional e as entidades da economia social**, o CESE propõe a introdução de medidas específicas para orientar e apoiar as administrações públicas na adoção de instrumentos que promovem o desenvolvimento da economia social, nomeadamente através da sua participação na gestão de serviços de interesse geral.

1.10. O CESE recomenda às instituições europeias e aos Estados-Membros que promovam a introdução de sistemas fiscais que apoiem a economia social, simplificando os requisitos administrativos e ponderando a adoção de medidas fiscais adequadas que reconheçam a sua função de interesse geral e a sua capacidade de prosseguir objetivos orientados para o bem comum que merecem ser reconhecidos no quadro fiscal.

## 2. Observações gerais

2.1. O CESE congratula-se com a recomendação da Comissão Europeia sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social, anunciada no Plano de Ação para a Economia Social publicado em dezembro de 2021. Em consonância com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o objetivo desta recomendação é fomentar o acesso ao mercado de trabalho e a inclusão social, auxiliando os Estados-Membros a promoverem quadros estratégicos e regulamentares propícios à economia social ou medidas que facilitem o seu desenvolvimento. Seria, pois, desejável que os objetivos desta recomendação fossem incluídos no processo do Semestre Europeu.

2.2. A proposta de Recomendação visa estimular um desenvolvimento económico e industrial justo e sustentável e contribuir para a coesão territorial em todos os Estados-Membros, bem como favorecer o reforço da democracia económica através da promoção de uma cultura de solidariedade. A economia social é uma economia da solidariedade, com um modo de funcionamento e de desenvolvimento económico adaptado a todos os domínios da atividade humana. A economia social pode igualmente dar resposta à questão colocada pelas gerações mais jovens sobre o sentido do trabalho.

2.3. O conceito de economia social contido na recomendação tem o mérito de fornecer aos Estados-Membros um quadro de referência útil que pode ser partilhado entre todos eles. Está em consonância com a resolução relativa ao trabalho digno e à economia social e solidária adotada na 110.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho, com a recomendação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) sobre a economia social e solidária e a inovação social e com a resolução adotada pelas Nações Unidas sobre a promoção da economia social e solidária em prol do desenvolvimento sustentável. A economia social contribui para a realização da maioria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular para os objetivos de erradicar a pobreza (ODS 1) e assegurar o trabalho digno e o crescimento económico (ODS 8).

2.4. O CESE congratula-se com o trabalho realizado pela UE para alcançar um elevado nível de convergência entre as principais instituições internacionais e sente-se plenamente associado a este esforço, tendo contribuído, através dos seus numerosos pareceres, para promover uma espécie de «diplomacia» da economia social. É, pois, importante que os Estados-Membros se comprometam a fazer o mesmo. A UE deve incluir a economia social nas estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento, enquanto forma de empreendedorismo adequada à prossecução dos ODS.

2.5. Os efeitos da economia social vão muito além do emprego e da inclusão social, uma vez que muitas entidades da economia social são intervenientes fundamentais em vários setores de interesse geral: basta pensar no papel das sociedades mutualistas na proteção social, das fundações no apoio à cultura da doação e na gestão de serviços essenciais, das associações na promoção do voluntariado, na defesa dos direitos, na gestão das atividades culturais e na proteção do ambiente e dos bens imateriais. Devido à sua dimensão transversal, a economia social deve ser considerada um aliado das instituições na promoção de diversas políticas, como a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Estratégia Europeia para a Igualdade de Género, a aceleração da transição digital e ecológica e o apoio à Estratégia Industrial para a Europa.

2.6. O CESE está consciente da dificuldade de abordar as diferentes dimensões da economia social, que afeta todos os domínios de atividade e quase todos os setores da economia, pelo que considera essencial a adoção da recomendação pelo Conselho e a sua aplicação nos Estados-Membros da UE.

2.7. A recomendação reconhece a função de apoio e o papel essencial da economia social para um desenvolvimento económico e industrial justo, inclusivo e sustentável, bem como o seu contributo para a coesão territorial e a promoção da inovação social. A economia social é uma economia baseada na solidariedade e na cooperação, pelo que requer a criação de condições de concorrência equitativas com as empresas tradicionais, a fim de responder aos desafios sociais e ambientais concretos enfrentados pela UE. O CESE entende que a definição das entidades da economia social constante do ponto 4 da proposta de Recomendação deve incluir também as empresas da economia social que cumpram as características nele referidas, mesmo que estejam subordinadas, por força de contrato, à gestão e coordenação de uma empresa-mãe (desde que esta tenha o dever de apoiar e salvaguardar as suas características e objetivos sociais) cujas obrigações incluam o dever de contribuir para apoiar e salvaguardar as características e responsabilidades sociais das empresas que dela dependem.

2.8. Os Estados-Membros têm tradições heterogêneas e utilizam terminologia diferente no que respeita às organizações que compõem a economia social. Esta diversidade de pontos de partida torna necessária a adoção de abordagens diferentes para apoiar a economia social. O CESE espera que o conceito de economia social apresentado na recomendação contribua para aumentar o nível de convergência dos quadros jurídicos nacionais dos países.

2.9. Dada a heterogeneidade dos quadros nacionais, a Comissão Europeia deve apoiar especificamente os Estados-Membros que ainda não criaram um quadro legislativo nacional.

2.10. Para que os Estados-Membros adotem e apliquem a recomendação da melhor forma possível, é necessário reforçar a sensibilização para a economia social e os seus contributos, em particular através da investigação e da recolha de dados coerentes e atualizados. Neste contexto, o CESE recomenda à Comissão Europeia que coopere estreitamente com os Estados-Membros, o Eurostat e as redes da economia social. Preconiza a consolidação dos levantamentos regulares relativos à economia social, a fim de agregar os dados e as estatísticas dos observatórios dos vários Estados-Membros e garantir a sua exatidão e comparabilidade, com vista a promover a criação de um observatório europeu da economia social.

2.11. O CESE concorda com a necessidade de incluir o estudo da economia social nos programas de ensino a todos os níveis de educação e formação, apoiar o desenvolvimento de centros nacionais de competências sobre formação no domínio da economia social e promover a integração da aprendizagem e do empreendedorismo também no seio das empresas da economia social. Os programas curriculares devem abranger sistematicamente a interação e as transições entre as empresas tradicionais e as empresas da economia social. Neste contexto, a academia de políticas em prol do empreendedorismo dos jovens, iniciada pela UE e pela OCDE, e o Portal da Economia Social constituem duas propostas interessantes.

2.12. No que diz respeito ao Portal da Economia Social, o CESE incentiva a Comissão e os Estados-Membros a completarem e a atualizarem os dados introduzidos nessa plataforma, de forma a refletir a situação real dos diferentes países. Para além destas iniciativas, o Comité propõe igualmente que se pondere a criação de um Erasmus europeu para a economia social, a fim de incentivar o empreendedorismo coletivo entre os jovens.

2.13. O CESE considera essencial sublinhar a importância da economia social para facilitar o acesso ao mercado de trabalho pelos grupos desfavorecidos e sub-representados. No entanto, o seu papel não se limita aos trabalhadores desfavorecidos: a economia social contribui igualmente para apoiar os trabalhadores em formas atípicas de emprego, promovendo o empreendedorismo coletivo através de cooperativas e outras formas de empresas da economia social.

2.14. A Estratégia Industrial para a Europa publicada pela Comissão reconhece, pela primeira vez, a especificidade da economia social, incluindo-a num dos 14 ecossistemas da política industrial europeia. A dimensão produtiva e industrial da economia social é, porém, um aspeto negligenciado na recomendação, que parece muito mais bem estruturada no tocante à dimensão social. Neste contexto, o CESE considera que cabe conceder maior atenção ao papel desempenhado pelas cooperativas e pelas empresas da economia social no setor industrial, não só pela sua capacidade de proteger o emprego, graças ao mecanismo de aquisição pelos trabalhadores, mas também porque permitiram promover empresas industriais produtivas, eficientes e competitivas com uma governação participativa, um modelo inclusivo que permite alcançar um elevado grau de redistribuição do valor criado.

2.15. O CESE considera que o empreendedorismo da economia social é um meio eficaz para promover o autoemprego e o autoempreendedorismo e combater o trabalho informal, evitando os fenómenos da fragmentação e da dispersão que, por vezes, acompanham algumas formas de autoemprego. Neste contexto, os Estados-Membros devem promover o diálogo social e a negociação coletiva no seio das empresas da economia social, como em qualquer empresa, a fim de continuar a melhorar e a garantir condições de trabalho justas para os trabalhadores, incluindo salários justos, respeitando simultaneamente a autonomia dos parceiros sociais.

2.16. Na opinião do CESE, é essencial envolver as entidades da economia social na transição digital, a fim de aumentar o acesso às ferramentas digitais e às novas tecnologias para toda a população da Europa e, em particular, para as pessoas desfavorecidas, nomeadamente através de ferramentas digitais desenvolvidas por fornecedores de código livre e aberto ou em cooperação com os mesmos, principalmente tendo em conta que a UE visa consolidar um espaço digital europeu baseado na participação democrática e numa propriedade dos dados verdadeiramente transparente.

### **3. Propostas de políticas públicas para a economia social**

3.1. O CESE incentiva os Estados-Membros a promoverem a medição do impacto social como instrumento necessário para melhorar as boas práticas económicas, com base em dados concretos. No entanto, cabe não esquecer que é importante conceber a medição e a avaliação em colaboração com as partes interessadas na economia social, a fim de assegurar que os critérios específicos à economia social não são contornados pela econometria convencional concebida para as empresas tradicionais.

3.2. Dada a importância crescente da avaliação e da medição do impacto social, importa que os Estados-Membros reconheçam os custos significativos envolvidos na realização de avaliações e medições de impacto adequadas e fiáveis. Por conseguinte, é essencial reconhecer os custos incorridos pelas entidades da economia social na medição do seu impacto, em particular quando estas entidades beneficiam de financiamento público ou são responsáveis pela execução de missões ao abrigo de contratos públicos, situações em que as atividades de avaliação devem ser explicitamente previstas e financiadas.

3.3. O CESE congratula-se com as recomendações sobre os auxílios estatais e a interligação entre as entidades da economia social, os serviços de interesse geral e as regras em matéria de auxílios estatais, tal como sublinhado no Parecer INT/1016<sup>(1)</sup>. Com efeito, dado que o seu objetivo principal não é a maximização dos lucros para distribuição aos investidores e que os excedentes são principalmente reinvestidos na própria atividade, as empresas da economia social têm um impacto social positivo em matéria de emprego, de desenvolvimento territorial e de coesão social.

3.4. A questão do acesso aos contratos públicos é crucial. O CESE sublinha a importância de estabelecer critérios inovadores com um valor real e não mercantil, como os bens comuns, o valor acrescentado criado no plano social (emprego, inclusão e integração de pessoas vulneráveis) e ecológico (impacto ambiental), ou ainda a proximidade territorial. No que diz respeito aos contratos públicos, os critérios como o «preço mais baixo» ou a não consideração do impacto social dos fornecedores têm dificultado, até à data, a participação das empresas da economia social nos concursos. O CESE elogia e reconhece o trabalho desenvolvido pela Comissão Europeia nos últimos anos para melhorar as diretivas relativas aos contratos públicos, mas, em alguns Estados-Membros, a aplicação de disposições sobre os contratos reservados ou as cláusulas sociais, por exemplo, continua a ser insatisfatória.

3.5. O CESE incentiva a adoção de soluções inovadoras e socialmente responsáveis no âmbito dos contratos públicos. Atualmente, o critério do «preço mais baixo» continua a ser a principal regra em muitos países, exercendo uma pressão negativa sobre as entidades da economia social e ameaçando os salários, as condições de trabalho e a qualidade do serviço prestado.

3.6. Dado que muitas das atividades das instituições da economia social têm lugar ao nível das comunidades locais, é imperativo investir na melhoria contínua da cooperação entre as administrações regionais e locais e as instituições da economia social. Por este motivo, a recomendação deveria incluir um parágrafo específico sobre as administrações locais e descentralizadas.

#### 4. Acesso a financiamento e políticas fiscais para as entidades da economia social

4.1. Neste contexto, o CESE congratula-se com o documento de trabalho publicado pela Comissão sobre os quadros fiscais adotados nos vários países para as entidades da economia social, que permite comparar as diferentes abordagens. O Comité incentiva a Comissão a prosseguir este trabalho de fundo, promovendo a investigação para avaliar os efeitos das medidas de apoio, comparando os benefícios fiscais concedidos às entidades da economia social com os benefícios que as atividades isentas geram para as finanças públicas.

4.2. O CESE sublinha a importância de assegurar que os sistemas fiscais apoiam a economia social, simplificando os procedimentos administrativos e prevendo medidas fiscais adequadas que reconheçam a sua função de interesse geral e a sua capacidade de prosseguir objetivos orientados para o bem comum, dignos de reconhecimento no plano fiscal.

4.3. O CESE está ciente de que, no domínio da fiscalidade, as competências cabem principalmente aos Estados-Membros, e todas as medidas adotadas pelos Estados-Membros devem ser notificadas à Comissão Europeia, a fim de verificar a sua coerência com as regras em matéria de auxílios estatais e de concorrência. No entanto, apoia a necessidade de aplicar regras diferentes às entidades da economia social, tendo em conta os objetivos de interesse geral que prosseguem. A definição de medidas fiscais capazes de reconhecer a função de interesse geral das empresas da economia social, em particular as que prestam serviços de interesse geral, como a assistência social, a educação e a luta contra a pobreza, deve centrar-se em três dimensões principais: i) impostos sobre o rendimento gerado pelas atividades; ii) contribuições reduzidas sobre os salários dos trabalhadores desfavorecidos empregados pela entidade; e iii) IVA sobre os serviços sociais e educativos.

4.4. O CESE reconhece a importância de as empresas da economia social beneficiarem de isenções fiscais sobre os excedentes de exploração que obtêm, quando estes são reinvestidos na realização dos seus objetivos estatutários, e sublinha que estes benefícios fiscais são, na realidade, uma medida necessária para restabelecer uma concorrência leal.

(1) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Documento de trabalho dos serviços da Comissão — «Evaluation of the State subsidy rules for health and social services of general economic interest (“SGELs”) and of the SGEI *de minimis* Regulation» (JO C 228 de 29.6.2023, p. 155).

4.5. As propostas contidas na recomendação e, em particular, os dois documentos de trabalho sobre fiscalidade devem ser tidos em conta pela Comissão na aplicação da iniciativa «Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)» [As empresas na Europa: quadro para a tributação dos rendimentos], destinada a criar um quadro legislativo comum para a tributação das empresas na UE, de modo a prestar especial atenção às empresas da economia social no cálculo da sua matéria coletável, garantindo condições justas e adequadas e tendo em conta os objetivos de interesse público.

4.6. O CESE considera necessário criar condições equitativas no que se refere ao acesso a financiamento, tanto público como privado, a todos os níveis, devendo as iniciativas da economia social poder beneficiar de diferentes fontes de financiamento, como acontece com as empresas tradicionais. Por conseguinte, há que promover o investimento a longo prazo e o «capital paciente», como o CESE já propôs no seu Parecer INT/965<sup>(2)</sup>. Seria igualmente útil criar um apoio específico, semelhante ao «fator de apoio às PME», no Regulamento Requisitos de Fundos Próprios para reduzir a percentagem de capital reservado em empréstimos a entidades da economia social.

4.7. O CESE considera que a recomendação constitui uma oportunidade para reconhecer a natureza única da «biodiversidade» no ecossistema financeiro e bancário europeu, reconhecendo e protegendo o papel crucial que os bancos que se qualificam como entidades da economia social desempenham a nível local, a sua relevância global a nível nacional e o valor acrescentado que criam para as comunidades locais, bem como o efeito positivo do reforço da competência no setor bancário para a sociedade no seu conjunto. A este respeito, o papel dos bancos cooperativos, dos bancos mutualistas e dos bancos éticos é decisivo para as entidades da economia social, em consonância com o princípio da economia social de mercado consagrado nos Tratados da UE.

Bruxelas, 25 de outubro de 2023.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Oliver RÖPKE

---

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Instrumentos financeiros inovadores no contexto do desenvolvimento de empresas com impacto social (parecer exploratório) (JO C 194 de 12.5.2022, p. 39).