

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 544-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, 19.6.2019-20.6.2019

Avizul Comitetului Economic și Social European – „Către un cadru juridic european adaptat la întreprinderile din economia socială”

(aviz din proprie inițiativă)

(2019/C 282/01)

Raportor: **Alain COHEUR**

Decizia Adunării Plenare	12.7.2018
Temei juridic	Articolul 32 alineatul (2) din Regulamentul de procedură Aviz din proprie inițiativă
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	28.5.2019
Data adoptării în sesiunea plenară	19.6.2019
Sesiunea plenară nr.	544
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	159/0/1

1. Concluzii și recomandări

1.1. Într-o perioadă în care construcția europeană are nevoie de un nou impuls, promovarea diverselor forme de întreprinderi contribuie la crearea de locuri de muncă, la inovare, coeziune socială și la competitivitate în Europa. Legislația UE se bazează pe o concepție simplistă a formelor de întreprindere existente pe piața unică, astfel încât întreprinderile economiei sociale nu se regăsesc nici între întreprinderile de capital cu scop lucrativ, nici în rândul organizațiilor fără scop lucrativ (care nu urmăresc interese economice).

1.2. Întreprinderile și organizațiile din sectorul economiei sociale sunt gestionate în funcție de trăsături, valori și principii comune, precum prevalența persoanelor și a obiectului de activitate asupra capitalului, participarea voluntară și deschisă și guvernanta democratică. Ele nu urmăresc maximizarea profiturilor pe termen scurt, ci asigurarea propriei viabilități pe termen lung. Profiturile sunt reinvestite în crearea sau menținerea locurilor de muncă sau în dezvoltarea unor activități legate de obiectul de activitate sau sunt distribuite colectiv în funcție de contribuția personală a membrilor.

1.3. Legislația UE nu ține seama de trăsăturile intrinseci ale economiei sociale, nici măcar de poziționarea diferită în raport cu profitul. Articolul 54 din TFUE este interpretat ca stabilind o opoziție între entitățile care nu urmăresc interese economice (fără scop lucrativ) și societățile care desfășoară activități economice în schimbul unei remunerații. Prin urmare, această a doua categorie include toate societățile care realizează profituri, fără a le diferenția și fără a lua în considerare forma lor juridică, indiferent dacă acestea distribuie respectivele profituri sau nu.

1.4. Jurisprudența Curții de Justiție a UE (CJUE) și practica decizională a Comisiei Europene (CE) nu manifestă destul interes pentru întreprinderile care sunt denumite „fără scop lucrativ” în propria lor legislație națională sau care, indiferent de această calificare, se bazează pe criteriile privind proprietatea, guvernanta și utilizarea profiturilor care le diferențiază puternic de întreprinderile capitaliste cu scop lucrativ, în special în ceea ce privește condițiile de acces la surse de finanțare. În plus, necesitatea de a debloca potențialul tuturor formelor de întreprinderi, precum și principiul neutralității dreptului UE în raport cu diferitele forme de organizare a întreprinderilor ar trebui să împiedice dezvoltarea unui model unic de întreprindere.

1.5. Ca atare, CESE:

- propune să se introducă în legislația UE un cadru juridic adaptat la o mai bună recunoaștere a întreprinderilor din economia socială. Acest cadru ar urma să se bazeze pe un concept nou (profitul limitat), vizând toate întreprinderile ce ar putea obține profit, dar care nu urmăresc să-l distribuie proprietarilor, obiectivul lor fiind de tip solidar sau de interes general;
- cere CE să lanseze un studiu privind conceptul de profit limitat și modelele de întreprinderi care corespund acestui tip de funcționare. Acest studiu ar permite o mai bună identificare a nevoilor în vederea adoptării unor cadre juridice, financiare și fiscale adaptate pentru menținerea capacităților competitive ale întreprinderilor în cauză și, după caz, ar conduce la dezvoltarea de bune practici;
- solicită CE să-și continue eforturile la care s-a angajat în comunicarea sa privind calificarea unei măsuri drept ajutor de stat pentru societățile cooperative, prin extinderea dispozițiilor relevante la toate întreprinderile din economia socială;
- invită, de asemenea, Comisia să redacteze o comunicare interpretativă a articolului 54 din TFUE și a articolelor din Tratatul privind dreptul concurenței, pentru a clarifica conceptul de „nonprofit” în legislația UE;
- consideră că la TFUE ar trebui anexat un protocol privind diversele forme de întreprinderi, după modelul Protocolului nr. 26 privind SIG, și solicită statelor membre să înscrie această revizuire pe agenda viitoarelor reforme.

2. **Observații generale**

2.1. *Recunoașterea politică a economiei sociale*

2.1.1. Economia socială (ES) este o realitate care se dezvoltă în economia UE și în teritoriile sale. Există 2,8 milioane de întreprinderi și de organizații de diverse forme – între altele, cooperative, societăți mutuale, întreprinderi sociale, asociații sau fundații – care exercită o activitate economică și reprezintă 8 % din PIB-ul UE și 13,6 milioane de lucrători, adică 6 % din salariații din Europa. De la întreprinderi foarte mici (IFM) și IMM-uri și până la grupurile mari de întreprinderi sociale, ele desfășoară activități în toate sectoarele de activitate. Având în vedere ponderea și diversitatea acțiunilor sale, ES reprezintă o miză importantă pentru o creștere economică europeană durabilă, inovatoare, favorabilă incluziunii sociale și ecologice.

2.1.2. Economia socială are încă nevoie de recunoaștere politică. Desigur, s-au înregistrat unele progrese, așa cum reiese din Declarația de la Luxemburg privind economia socială în Europa, intitulată „Foaie de parcurs către un ecosistem mai amplu pentru întreprinderile din economia socială”, concluziile Consiliului UE (EPSCO) privind „promovarea economiei sociale ca factor esențial al dezvoltării economice și sociale în Europa”, adoptate pentru prima dată în unanimitate de cele 28 de state membre, reînnoirea de către CE în 2018 a grupului său de experți în economie socială și întreprinderi sociale (GECES) și solicitarea PE adresată CE, de a se asigura că în procesul de elaborare a politicilor europene se ține seama de caracteristicile economiei sociale.

2.1.3. CESE și-a exprimat în repetate rânduri punctul de vedere cu privire la importanța recunoașterii ES, la necesitatea de a lua în considerare în mod efectiv diversitatea formelor de întreprinderi în reglementările UE și la instituirea unui plan de acțiune specific pentru economia socială.

2.1.4. Pilonul european al drepturilor sociale nu va putea deveni realitate fără participarea întreprinderilor din economia socială. Prin urmare, este important să se asigure în mod concret participarea lor la dezvoltarea economică și socială a UE. Pe timp de criză, întreprinderile din economia socială dau dovadă de o mai mare reziliență și atenuază șocurile sociale; totodată, ele mențin și promovează coeziunea socială în viața de zi cu zi și sunt surse de inovare socială. În plus, multe dintre ele corespund – în primul rând prin principiile de funcționare, și apoi prin activitățile lor – obiectivelor din cadrul pilonului: ele au rolul de a îndeplini în mod natural obiective precum promovarea unor locuri de muncă sigure și adaptabile, dialogul social și participarea lucrătorilor, un mediu de lucru sigur, sănătos și adaptat, sau de a oferi răspunsuri inovatoare anumitor nevoi sociale de bază.

2.2. *Lipsa recunoașterii juridice – o concepție dihotomică și simplistă a formelor de întreprinderi*

2.2.1. Întreprinderile din economia socială sunt recunoscute în foarte mică măsură de legislația UE. În trecut, au fost lansate inițiative pentru a permite înființarea de cooperative, societăți mutuale, asociații și fundații europene, însă numai proiectul de regulament privind cooperativele europene a putut fi finalizat.

2.2.2. În prezent, abordarea statutară pentru fiecare categorie în parte pare a fi abandonată în favoarea altor două abordări:

- pe de o parte, promovarea conceptului de întreprinderi sociale la nivel european și punerea în aplicare a mai multor instrumente financiare pentru a răspunde nevoilor lor de finanțare;
- pe de altă parte, prin intermediul recomandărilor fără caracter obligatoriu ale CE, care să încurajeze statele – în special țările care nu dispun încă de cadre legislative naționale – să promoveze ele însele, pe teritoriul lor, întreprinderile din economia socială.

2.2.3. În plus, deși Parlamentul European (PE), Consiliul și CE anunță că doresc dezvoltarea întregii economii sociale, aceste forme diferite de acțiune sunt adaptate la întreprinderile sociale și nu li se aplică tuturor întreprinderilor din economia socială. Aceste acțiuni riscă să propună chiar o viziune îngustă a ES, limitată la activități de natură socială.

2.2.4. În special, textele în vigoare și propunerile recente omit un aspect esențial: dreptul UE este construit în întregime pe o concepție dihotomică și, ca atare, simplificată a actorilor din economie.

2.2.5. Consacrată deja prin Tratatul de la Roma, această dihotomie este acum cuprinsă în actualul articol 54 din TFUE privind libertatea de stabilire. În virtutea acestui text, dreptul UE recunoaște două tipuri de entități: pe de o parte, entitățile fără scop lucrativ care includ exclusiv organizațiile a căror activitate economică nu urmărește obținerea unui profit și, pe de cealaltă parte, întreprinderile, printre care se numără, în principal, societățile comerciale și civile, în rândul cărora sunt incluse și cooperativele.

2.2.6. Fie că este vorba despre cooperative, societăți mutuale, întreprinderi sociale sau asociații, toate întreprinderile care exercită o activitate economică viabilă și permit chiar, după caz, acumularea unor excedente sunt asimilate întreprinderilor de tip capitalist cu scop lucrativ. Cu toate acestea, întreprinderile din economia socială nu urmăresc obiective de maximizare sau de randament al capitalului, ci un obiectiv social.

2.2.7. Faptul că nu se ține destul seama de trăsăturile specifice ale întreprinderilor din economia socială se reflectă și în dreptul concurenței, având în vedere că aceste întreprinderi sunt tratate în același mod cu restul întreprinderilor, înțeluse ca entități care desfășoară o activitate economică pe o anumită piață, indiferent de statutul lor juridic și de modul lor de finanțare. Această nediferențiere din perspectiva naturii juridice, a obiectivelor întreprinderilor sociale și, prin urmare, a limitărilor specifice din punct de vedere economic și financiar este uneori consolidată de interpretări jurisprudențiale și doctrinale care vehiculează în mod regulat ideea că standardul pentru actorul de pe piață este întreprinderea care urmărește un scop lucrativ, pentru a maximiza profiturile sau rentabilitatea capitalului investit.

2.2.8. Modelul întreprinderii capitaliste cu scop lucrativ își pune amprenta asupra tuturor reglementărilor europene. Astfel, în ciuda avantajelor de interes general ce rezultă din prezența unor astfel de structuri pe teritoriul statelor membre ale UE și cu excepția eventualei identificări a serviciilor de interes economic general, nici dreptul grupurilor sau dreptul societăților comerciale, nici dreptul în domeniul achizițiilor publice, nici dreptul fiscal nu fac distincție între întreprinderile din economia socială și alte forme de întreprindere.

2.2.9. Prin urmare, o recunoaștere politică sinceră nu se mai poate lipsi de o recunoaștere juridică, înscrisă în TFUE, care implică în mod necesar eliminarea confuziei fundamentale inițiale.

2.2.10. Dreptul UE menționează principiul neutralității în ceea ce privește regimurile de proprietate în statele membre.

Acesta implică faptul că proprietatea asupra întreprinderilor nu intră în sfera de competență a UE, dar și că normele UE nu trebuie să determine impunerea regimurilor de proprietate.

2.2.11. În același mod, dreptul UE nu interferează cu decizia de a adopta, pentru o întreprindere, fie o structură de tip capitalist, cu scop lucrativ, în care puterea depinde de numărul de acțiuni sau de părți sociale deținute, fie o structură în cadrul economiei sociale, ceea ce determină o repartizare a puterii care se întemeiază pe oameni și nu pe capitaluri și în care redistribuirea excedentelor este strict limitată, chiar nulă, atunci când acestea sunt reinvestite în totalitate în obiectul de activitate.

2.2.12. Cu toate acestea, atunci când neutralitatea conduce la nerecunoașterea unor întregi sectoare ale economiei și permite unui anumit tip de întreprindere să se impună drept model sau standard de referință pentru construcția dreptului, principiul este încălcat.

2.2.13. Un aviz din proprie inițiativă al CESE privind diversitatea formelor de întreprindere a subliniat deja în 2009 necesitatea proclamării diversității economice în UE.

2.2.14. Întreaga ordine juridică a UE trebuie revizuită, pentru a înțelege mai bine rolul și modul specific de funcționare a întreprinderilor care au o funcție de interes general și care utilizează veniturile generate de activitățile lor strict în conformitate cu obiectivele sociale urmărite.

2.2.15. O modalitate de a evolua ar consta, prin urmare, în a recunoaște întreprinderile din economia socială, alături de întreprinderile cu scop lucrativ și de cele fără scop lucrativ, ca o a treia categorie de actori economici, a căror rentabilitate este limitată în mod voluntar prin prioritatea acordată altor scopuri.

3. **Observații specifice**

3.1. *Profitul limitat – trăsătură comună a întreprinderilor din economia socială*

3.1.1. Introducerea noțiunii de profit limitat ar permite evidențierea diferenței esențiale dintre întreprinderile din economia socială și cele de tip capitalist. A califica o entitate drept entitate cu profit limitat înseamnă că profitul constituie un mijloc, și nu un scop al activității.

3.1.2. În primul rând, se admite că activitatea trebuie să fie viabilă din punct de vedere economic, adică să nu depindă de subvenții sau de donații pentru ca bugetul ei să fie în echilibru.

3.1.3. În al doilea rând, dacă activitatea permite înregistrarea unor excedente, acestea trebuie să fie alocate, în funcție de structură, rezervelor sau activității, pentru a asigura durabilitatea și dezvoltarea activității întreprinderii prin intermediul investițiilor. Cooperativele, de exemplu, se pot afla în situația de a distribui o parte din excedente către membrii lor sub formă de rambursări sau de dobânzi, însă numai o parte limitată a excedentelor poate fi rambursată, iar aceasta depinde, teoretic, de tranzacțiile realizate de membri și nu de părțile lor din capital.

3.1.4. În al treilea rând, profitul nu poate fi singurul obiectiv al activității. În întreprinderile din economia socială, scopul activității răspunde altor obiective decât rentabilitatea unui capital investit sau maximizarea profiturilor. Aceste obiective constau în a promova fie interesele membrilor săi, fie interesul general, integrând adesea alte obiective de coeziune socială, teritorială sau de mediu.

3.1.5. Constrângerile de funcționare și de gestionare legate în mod intrinsec de obiectivele întreprinderii sunt prevăzute în statutul acesteia. Cu toate acestea, dreptul UE trebuie să ia act, de asemenea, de existența actorilor care adoptă aceste forme specifice de întreprinderi și să permită dezvoltarea acestora în cadrul pieței interne.

3.1.6. Utilizarea noțiunii de profit limitat permite:

- (a) să se evite ca recunoașterea economiei sociale să fie limitată doar la întreprinderile sociale, și anume la cele care desfășoară anumite activități sociale, în timp ce întreprinderile din economia socială, indiferent de sectorul în care operează, răspund unor nevoi economice, sociale și teritoriale. Excedentele înregistrate aduc beneficii, în primul rând, membrilor cooperativelor, afiliaților societăților mutuale și utilizatorilor locali ai asociațiilor care prestează servicii. Aceștia nu vor alimenta niciodată fonduri speculative și nici nu vor remunera investitori stabiliți în întreaga lume;
- (b) să se garanteze respectarea diversității naționale în ceea ce privește formele de întreprinderi, respectând în același timp principiul subsidiarității.

3.2. *Aplicații transversale*

Noțiunea de profit limitat trebuie să se impună în diferite politici ale UE:

3.2.1. Libertatea de stabilire

3.2.1.1. În ceea ce privește libertatea de stabilire, o primă modificare de natură terminologică ar permite să se recunoască în mod oficial existența unor societăți cu profit limitat.

3.2.1.2. Astfel, articolul 54 din TFUE și libertatea de stabilire ar putea viza societățile de drept civil sau comercial, inclusiv societățile cooperative și celelalte persoane juridice de drept public sau privat, cu scop lucrativ sau cu profit limitat.

3.2.1.3. Libertatea de stabilire reprezintă o adevărată provocare pentru anumite forme de întreprindere din economia socială. Întrucât statutul juridic diferă foarte mult de la un stat la altul, exercitarea acestei libertăți obligă, cel mai adesea, întreprinderile să adopte statute în statul membru în care își au sediul, care nu corespund normelor de funcționare definite în statul membru de origine. Astfel, nu există echivalent al societății europene pentru întreprinderile din economia socială. Recunoașterea minimă a întreprinderilor din economia socială, prin intermediul unei comunicări interpretative, mai ales a articolului 54 din TFUE, ar permite, în același timp, luarea în considerare a trăsăturilor lor specifice în legislația UE, dar și lansarea unor reflecții asupra diverselor soluții care ar putea fi aduse la problema stabilirii, de exemplu printr-o cooperare consolidată.

3.2.1.4. Aceasta ar reprezenta o primă etapă în cadrul unui proces mai global de conștientizare și de susținere la nivel european a promovării economiei sociale. În acest proces ar trebui să fie implicate atât UE, cât și statele membre, care trebuie să fie încurajate să elaboreze cadre naționale adecvate ale economiei sociale, pentru a putea veni în întâmpinarea structurilor flexibile ale întreprinderilor cu profit limitat.

3.2.2. Dreptul concurenței

3.2.2.1. Conceptul de profit limitat ar trebui să fie aplicabil și în dreptul concurenței, fără a aduce atingere normelor aplicabile serviciilor de interes economic general în conformitate cu articolul 106 alineatul (2) din TFUE și cu textele care îl completează sau interpretează.

3.2.2.2. Cu toate că stabilirea domeniului de aplicare al normelor de concurență nu implică intervenția altui criteriu în afară de exercitarea unei activități economice pe o piață, ar putea fi realizate adaptări în etapa de aplicare a normelor, pentru a ține seama de anumite particularități ale întreprinderilor din economia socială.

3.2.2.3. Astfel, în ceea ce privește ajutoarele de stat, CJUE a recunoscut situația specială în care se află societățile cooperative în comparație cu societățile cu scop lucrativ, având în vedere constrângerile cu care acestea se confruntă pentru a avea acces la finanțarea activității lor. Într-o hotărâre judecătorească s-a menționat că măsura fiscală favorabilă cooperativelor nu putea fi descrisă drept o măsură care stabilește un avantaj selectiv pentru acestea, întrucât situațiile specifice ale cooperativelor și ale societăților de capitaluri nu puteau fi comparate.

Curtea își justifică raționamentul prin caracteristicile particulare ale cooperativelor din punctul de vedere al controlului, al relației acestora cu membrii lor, care nu este pur comercială, și, mai ales, al accesului insuficient la piețele de capital și al necesității imperioase de a se baza pe fondurile proprii și pe credite pentru a-și asigura dezvoltarea.

3.2.2.4. În comunicarea sa privind noțiunea de ajutor de stat, CE a luat notă de poziția CJUE privind cooperativele. Ea arată că tratamentul fiscal preferențial pentru cooperative ar putea să nu privească calificarea de ajutor de stat.

3.2.3. Libertatea de a presta servicii și de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice

3.2.3.1. Comisia a considerat că accesul întreprinderilor din economia socială la achizițiile publice constituie un aspect care trebuie supus atenției, subliniind dificultățile cu care se confruntă unele dintre aceste întreprinderi pentru a participa la procedura de ofertare.

3.2.3.2. *A priori*, modalitatea piețelor rezervate este exclusă. Cu toate acestea, există o excepție generală pentru operatorii economici care au ca obiect principal de activitate integrarea socială și profesională a persoanelor cu handicap sau dezavantajate. În plus, Directiva 2014/24/UE prevede, de asemenea, posibilitatea pentru statele membre de a rezerva contracte de servicii medicale, sociale și culturale pentru întreprinderile cu profit limitat care îndeplinesc anumite criterii de funcționare.

3.2.3.3. Cu toate acestea, trebuie remarcat că modalitatea legată de răspunsul la procedura de ofertare, adică stabilirea unei concurențe a întreprinderilor inspirată de modelul liberal și privat, nu plasează întotdeauna întreprinderile cu profit limitat pe o poziție concurențială confortabilă. Și în această situație, dimensiunea lor adesea redusă sau accesul mai dificil la sursele de finanțare pentru investiții pot reprezenta un dezavantaj concurențial, indiferent de tipul de activitate vizată. Prin urmare, întrucât segmentarea piețelor în loturi și criteriile de atribuire se raportează la oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, ar trebui să se țină seama de această diferență contextuală.

3.2.4. Fiscalitate

3.2.4.1. În ceea ce privește fiscalitatea, CE a recunoscut încă din 2013 că un cadru fiscal favorabil recompensează impactul social al întreprinderilor sociale. Ar trebui să aibă loc discuții cu privire la elaborarea unui cadru fiscal favorabil care să recompenseze în mai mare măsură impactul social al tuturor întreprinderilor, sub aspectul coeziunii sociale, ecologice și teritoriale.

Bruxelles, 19 iunie 2019.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER
