C/2025/1183

21.3.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Como apoiar as entidades da economia social em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais: pistas de reflexão na sequência das propostas do relatório de Enrico Letta

(parecer de iniciativa)

(C/2025/1183)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Conselheiro	Samuel CORNELLA
Decisão da Plenária	11.7.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	12.12.2024
Adoção em plenária	22.1.2025
Reunião plenária n.º	593
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	216/4/1

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) salienta a importância de conciliar a necessidade de conceder um apoio público forte às entidades da economia social, que muitas vezes desempenham funções e uma missão anteriormente exercidas a nível nacional pelos Estados, e as regras da UE em matéria de auxílios estatais.

1.2. O relatório de Mario Draghi sobre o futuro da competitividade europeia também assinala a ligação entre a competitividade e o modelo social europeu, destacando a importância de salvaguardar os sistemas europeus de segurança e proteção social, pelo que o CESE lembra que as entidades da economia social são importantes para assegurar respostas concretas às necessidades sociais dos cidadãos europeus. Por conseguinte, essas funções direcionadas para o bem comum devem ser reconhecidas pelas regras europeias em matéria de auxílios estatais.

1.3. O CESE observa que, em vários casos e eventualidades, as atividades das entidades da economia social assumem um cariz solidário que não se enquadra no conceito de atividade económica. Ao mesmo tempo, há muitos casos em que a natureza transfronteiriça das atividades dessas entidades no domínio social e da saúde deve ser considerada residual e de uma dimensão tão pequena que não afeta consideravelmente a concorrência entre os Estados-Membros. Por conseguinte, importa que a Comissão esclareça melhor com urgência o conceito de atividade económica e de relevância transfronteiriça nesses domínios.

1.4. O CESE entende que cabe reforçar e simplificar as regras para a concessão de auxílios à contratação de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência estabelecidas na secção 6 do Regulamento (UE) n.º 651/2014 (Regulamento Geral de Isenção por Categoria – RGIC). Como indica o relatório de Enrico Letta sobre o mercado interno e a Comunicação da Comissão – Critérios para a análise da compatibilidade dos auxílios estatais a favor de trabalhadores desfavorecidos e com deficiência sujeitos a notificação individual (comunicação sobre os auxílios ao emprego, JO C 188 de 11.8.2009), estas regras devem ser atualizadas de modo a refletir a realidade económica atual.

1.5. O CESE secunda a necessidade de preservar estas duas categorias de auxílios como categorias específicas e distintas na revisão prevista do Regulamento Geral de Isenção por Categoria e sublinha a importância de respeitar os prazos fixados para a atualização do quadro regulamentar.

1.6. O CESE acolhe também favoravelmente a outra proposta formulada no relatório de Enrico Letta sobre a necessidade de adaptar o atual quadro jurídico em matéria de auxílios estatais, a fim de facilitar o acesso das empresas da economia social ao crédito e ao financiamento.

1.7. O CESE observa que o quadro jurídico dos auxílios aos serviços de interesse económico geral (SIEG) não é devidamente utilizado pelos poderes públicos, que muitas vezes não tiram partido da grande margem de apreciação que lhes é conferida nos Tratados para qualificarem determinadas atividades como SIEG. O CESE considera que essa margem de apreciação é particularmente grande para os serviços sociais e de saúde, quer por razões de subsidiariedade vertical e de coesão social quer devido à ausência de restrições regulamentares específicas, como acontece, por exemplo, noutros SIEG de maior importância económica, como as indústrias de rede. Uma vez que o subfinanciamento dos SIEG sociais é uma característica comum entre os vários Estados-Membros, importa destacar a importância e a pertinência do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Decisão SIEG. Em vez de recorrerem sobretudo às regras gerais do Regulamento *de minimis* no domínio dos SIEG sociais, os Estados-Membros deveriam aplicar de forma prioritária o artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Decisão SIEG sempre que o âmbito de aplicação da disposição o permita.

1.8. O CESE acolhe favoravelmente as orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024-2029, publicadas em 18 de julho de 2024, nas quais se anuncia que «[i]remos também rever as nossas regras em matéria de auxílios estatais, a fim de permitir medidas de apoio à habitação, em especial para habitação social e habitação a preços acessíveis e eficiente energeticamente», e observa que as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse geral também poderão ser decisivas a este respeito, à luz das atividades que as entidades da economia social podem realizar para combater a crise da habitação, como demonstrado pelo saber-fazer das cooperativas de habitação, das fundações dedicadas ao alojamento, das sociedades mútuas e de muitas organizações filantrópicas.

1.9. O CESE observa que se poderia recorrer a cláusulas de flexibilidade, agilizando a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, no caso de financiamento com recursos em parte europeus e em parte nacionais, como acontece com o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), concedidos a nível do Estado. Atualmente, embora em grande parte regidos pelo direito da UE, esses fundos estão sujeitos às regras em matéria de auxílios estatais devido à margem discricionária de que dispõem as autoridades nacionais na sua atribuição, ao passo que essas regras não são aplicáveis aos fundos de origem puramente europeia, como o Horizonte Europa, geridos a nível da UE sem intervenção dos Estados.

1.10. Por último, o CESE insta a Comissão Europeia a prosseguir o compromisso de aplicar o Plano de Ação para a Economia Social, assumido no «Liège Roadmap for Social Economy in the European Union» [Roteiro de Liège para a economia social na União Europeia], assinado em 12 de fevereiro de 2024 por representantes de 19 governos, e a delegar a coordenação da sua aplicação especificamente num dos comissários do novo colégio.

2. **Contexto do parecer**

2.1. De acordo com o relatório recente intitulado *Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy* [Avaliação comparativa do desempenho socioeconómico da economia social da UE] publicado pela Comissão Europeia, mais de 11 milhões de pessoas, ou seja, 6,3 % da população que trabalha, estão empregadas em entidades da economia social nos 27 Estados-Membros da União Europeia. Dos quatro milhões de entidades da economia social, 246 mil são empresas que fornecem soluções para os principais desafios em termos de assistência aos cidadãos europeus. Essas entidades abrangem uma vasta gama de setores, como os serviços sociais e de saúde, a economia circular, o combate à pobreza, a habitação social, a luta contra o desperdício alimentar e a produção participativa de energia a partir de fontes renováveis.

2.2. No Plano de Ação para a Economia Social promovido pela Comissão Europeia [COM(2021) 778 final], observa-se que «[n]em sempre há capital de investimento "paciente" e a longo prazo imediatamente disponível para as entidades da economia social. As autoridades públicas não fazem pleno uso das possibilidades existentes para facilitar o acesso das empresas sociais aos contratos públicos ou ao financiamento, nem da flexibilidade proporcionada pelas atuais regras da UE em matéria de auxílios estatais.»

2.3. No mesmo documento, salienta-se que os Estados-Membros não tiram plenamente partido das possibilidades oferecidas, por um lado, pelo enquadramento dos auxílios estatais para os setores de interesse económico geral e, por outro, pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria, que abrem a porta à concessão de auxílios estatais compatíveis com o mercado interno.

2.4. Por seu turno, na recomendação do Conselho sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social (2023/0179 (NLE)) refere-se que «[m]uitas vezes, as autoridades públicas não exploram plenamente as possibilidades atualmente oferecidas pelas regras em matéria de auxílios estatais para apoiar a economia social, quando o mercado, por si só, não é capaz de garantir um acesso satisfatório ao mercado de trabalho e a inclusão social, e limitam-se a medidas abaixo

do limiar *de minimis* geral, sem fazer uso da possibilidade de estabelecer medidas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão (Regulamento Geral de Isenção por Categoria), por exemplo auxílios com finalidade regional, auxílios ao financiamento de risco e auxílios à contratação de trabalhadores desfavorecidos».

2.5. Num estudo recente sobre os auxílios estatais para o acesso ao financiamento por parte das empresas sociais e para a contratação de trabalhadores desfavorecidos sob a forma de subsídios salariais ([1]), examinou-se a aplicação do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) e o seu impacto nas empresas sociais que contratam trabalhadores desfavorecidos nos Estados-Membros. Os resultados mostram que as autoridades nacionais aplicam frequentemente alternativas às regras do RGIC, citando razões como a falta de conhecimento do enquadramento europeu dos auxílios estatais, a complexidade do RGIC e outras dificuldades administrativas.

3. **Observações gerais**

3.1. O relatório de Mario Draghi sobre o futuro da competitividade europeia destaca a ligação entre a competitividade e o modelo social europeu, realçando a importância de salvaguardar os sistemas europeus de segurança e de proteção social. A este respeito, o presente parecer realça a importância de conciliar a necessidade de conceder um apoio público forte às entidades da economia social, que muitas vezes desempenham funções e uma missão anteriormente exercidas a nível nacional pelos Estados, e as regras da UE em matéria de auxílios estatais. Importa, em especial, ter devidamente em conta a natureza específica do mercado dos serviços de saúde e sociais em que operam as entidades da economia social. Neste sentido, o CESE lembra que o objetivo das empresas da economia social não é maximizar os lucros para os distribuir pelos investidores, mas sim reinvestir esses lucros nas atividades da empresa ou na realização de objetivos sociais ou de interesse geral.

3.2. Neste contexto, afigura-se adequado recordar o Acórdão histórico do Tribunal de Justiça da União Europeia de 8 de setembro de 2011, Paint Graphos (processos apensos C-78/08 a C-80/08), em que o Tribunal se pronunciou sobre o regime fiscal italiano de isenção do imposto sobre o rendimento das sociedades aplicável às cooperativas, argumentando que, precisamente devido às suas características, as cooperativas não se encontram na mesma situação que as sociedades comerciais. O reconhecimento da legitimidade de um regime fiscal específico devido às características intrínsecas da entidade deve inspirar os colegisladores a adotarem a mesma orientação política para as várias entidades da economia social.

3.3. O CESE acolhe favoravelmente a adaptação recente do limiar *de minimis* para 300 000 euros e 750 000 euros num período de três anos, respetivamente para o setor comum e para os SIEG, mas observa que os auxílios *de minimis* não podem ser considerados a base jurídica mais adequada no que diz respeito às regras em matéria de auxílios estatais para a concessão de apoio público a entidades da economia social ativas no domínio social e dos serviços de saúde e sociais ([2]). No entanto, muitas administrações nacionais utilizam predominantemente as regras *de minimis*, em vez do RGIC, da comunicação sobre os auxílios ao emprego ou do enquadramento aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público («Enquadramento SIEG»), devido à sua estrutura simplificada e facilidade de aplicação e por estarem pouco familiarizadas com o RGIC, não obstante estar em vigor desde 2014.

3.4. O CESE está ciente de que é impossível estabelecer antecipadamente um catálogo predefinido de atividades económicas e não económicas e de que importa, em última análise, analisar cada situação caso a caso, mas sublinha que as atividades das entidades da economia social podem assumir um cariz solidário não comercial quando são realizadas quer por estruturas associativas com o contributo de voluntários num contexto sem fins lucrativos quer, em alguns casos, por entidades da economia social como cooperativas, sociedades mútuas ou fundações. Por conseguinte, deve considerar-se que esse tipo de atividades não está abrangido pelo artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

3.5. O CESE observa que, no setor dos serviços sociais e dos serviços de saúde, a mobilidade e a relevância transfronteiriça estão frequentemente ausentes ou são irrelevantes do lado da procura, uma vez que estes serviços têm uma natureza exclusivamente local e de proximidade. Em alguns casos, não há sequer mobilidade interna entre as várias regiões do mesmo país, o que acentua ainda mais o forte cunho local dos serviços de saúde e sociais.

3.6. Nos casos em que possa existir uma mobilidade transfronteiriça no domínio dos serviços sociais e dos serviços de saúde do lado da oferta, o CESE considera que as autoridades competentes a nível nacional devem assegurar um acesso não discriminatório a um sistema robusto de apoio financeiro aos serviços sociais e de saúde compatível com o artigo 107.º do TFUE, sem recorrer às regras em matéria de auxílios estatais para justificar uma redução do financiamento público num setor fundamental para a coesão social a nível local.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies.*

([2]) Para a definição de serviços sociais e de saúde remete-se, por exemplo, para o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais ou, mais especificamente, para a Comunicação relativa à Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados (COM(2022) 440 final).

3.7. Em consonância com a vontade política expressa nos textos do Plano de Ação para a Economia Social e na recomendação, em que as instituições são instadas a agir para libertar o potencial das entidades da economia social, o CESE considera que as regras em matéria de auxílios estatais devem reconhecer a natureza específica dessas entidades e da sua missão, tendo presente que devem cumprir as condições regulamentares que caracterizam a economia social, a começar pela obrigação legal de reinvestir a totalidade ou a maior parte dos lucros e excedentes na prossecução de objetivos de interesse geral, como estabelecido nos quadros jurídicos nacionais e na recomendação do Conselho.

4. **Rumo a um enquadramento dos auxílios estatais coerente com os objetivos da economia social**

4.1. No que diz respeito à eventual concessão de auxílios compatíveis com o mercado interno, o CESE considera que cabe reforçar e simplificar as regras para a concessão de auxílios à contratação de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência estabelecidas na secção 6 do Regulamento (UE) n.º 651/2014 (RGIC) e que importa atualizar a comunicação sobre os auxílios ao emprego de modo a refletir a realidade económica atual. A este respeito, uma ação concreta e rápida que a Comissão poderia envidar seria a adaptação dos limiares máximos de auxílios que podem ser concedidos a atividades de reintegração no mercado de trabalho. O CESE salienta ainda a necessidade de preservar estas duas categorias de auxílios como categorias específicas e distintas e sublinha a importância de respeitar os prazos fixados para a atualização do RGIC.

4.2. O CESE subscreve e apoia firmemente a recomendação apresentada no relatório de Enrico Letta sobre o mercado interno no sentido de reavaliar e melhorar essas regras (*Much More than a Market* [Mais do que um mercado], p. 106).

4.3. O CESE acolhe favoravelmente a proposta formulada nesse mesmo relatório de Enrico Letta sobre a necessidade de adaptar o atual quadro jurídico em matéria de auxílios estatais, a fim de facilitar o acesso das empresas da economia social ao crédito e ao financiamento.

4.4. O CESE considera que uma eventual revisão do Regulamento (UE) n.º 651/2014 (RGIC) – que estabelece as condições específicas para os «auxílios compatíveis» que podem ser concedidos sem a aprovação prévia da Comissão – deve reconhecer expressamente as entidades da economia social. Nesse sentido, seria, portanto, necessária uma definição normativa de «entidades da economia social» no RGIC, como também recomendado no relatório de Enrico Letta. É precisamente por esse motivo que, em vários casos e eventualidades, as atividades das entidades da economia social não são contrárias às regras de concorrência da UE que regem os mercados, pois são levadas a cabo no âmbito de um modelo empresarial que não procura maximizar o lucro, mas sim reinvesti-lo para alcançar objetivos sociais ou ambientais com base na solidariedade.

4.5. O CESE observa ainda que o artigo 56.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014 (RGIC), relativo aos auxílios ao investimento em infraestruturas locais, não é suficientemente utilizado pelas autoridades nacionais para os investimentos necessários em serviços de saúde e sociais, embora este artigo possa, em muitos casos, proporcionar uma base jurídica adequada para a compatibilidade, cujo potencial é maior do que as regras *de minimis*.

4.6. O CESE observa igualmente que o quadro jurídico dos auxílios aos serviços de interesse económico geral não é devidamente utilizado pelos poderes públicos no que diz respeito aos serviços de saúde e sociais. Com efeito, as autoridades estatais competentes muitas vezes não se concentram na forte margem de apreciação que os Tratados lhes conferem no que diz respeito ao poder de qualificar certas atividades como serviços de interesse económico geral. O CESE considera que essa margem de apreciação é particularmente grande para os serviços sociais e de saúde, quer por razões de subsidiariedade vertical e de coesão social quer devido à ausência de restrições regulamentares específicas, como acontece, por exemplo, noutros SIEG de maior importância económica, como as indústrias de rede.

4.7. O CESE assinala que o artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2012/21/UE torna compatíveis com o mercado interno determinadas compensações por SIEG e não prevê nenhum limite máximo para «[c]ompensações pela prestação de serviços de interesse económico geral que satisfazem necessidades sociais no que respeita a cuidados de saúde e cuidados prolongados, cuidados infantis, acesso e reintegração no mercado de trabalho, alojamento social e cuidados e inclusão social de grupos vulneráveis». Por conseguinte, o CESE insta as autoridades nacionais a recorrerem mais a estas disposições regulamentares.

4.8. O CESE concorda com a observação de que o domínio dos serviços de saúde e sociais é, desde há muito, o paradigma da linha divisória entre a interpretação negativa das disposições relativas aos SIEG como derrogação da concorrência da UE e a nova interpretação positiva dessas disposições como expressão dos direitos dos cidadãos (Fiedziuk, «SGEI and the Treaty of Lisbon: Opening Door to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo», ELR, 2011, p. 229).

4.9. O Enquadramento SIEG é muitas vezes difícil de aplicar pelas autoridades nacionais devido à sua tecnicidade e ao ónus burocrático que acarreta, em especial no que diz respeito à criação de atos específicos de atribuição de um mandato ou à capacidade de determinar conceitos jurídicos complexos, como o «lucro razoável». Tal deve-se ao facto de os encargos burocráticos e de conformidade impostos às indústrias de rede com uma estrutura comercial forte serem também alargados aos diferentes setores dos serviços de saúde e sociais, o que pode tornar-se problemático em relação a serviços de natureza puramente social, prestados essencialmente a nível local (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, p. 29).

4.10. Face ao exposto, o CESE solicita que sejam previstos investimentos específicos a nível nacional e europeu para fomentar a formação das administrações nacionais sobre as possibilidades previstas no enquadramento dos serviços de interesse económico geral, em especial no domínio dos serviços de saúde e sociais, e recomenda que se compilem exemplos de boas práticas e experiências nacionais a disponibilizar e divulgar para referência.

4.11. A este respeito, salienta a grande utilidade prática demonstrada no passado pelo «Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de "contratos públicos" e de "mercado interno" aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral» [SWD(2013) 53 final/2], publicado em 2013, e solicita a sua atualização visto já terem passado mais de dez anos desde a sua publicação inicial.

4.12. O CESE acolhe favoravelmente as orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024-2029, nas quais se anuncia que «[i]remos também rever as nossas regras em matéria de auxílios estatais, a fim de permitir medidas de apoio à habitação, em especial para habitação social e habitação a preços acessíveis e eficiente energeticamente», e observa que as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse geral também poderão ser decisivas a este respeito, à luz das atividades que as entidades da economia social podem realizar para combater a crise da habitação, como demonstrado pelo saber-fazer das cooperativas de habitação, das fundações dedicadas ao alojamento, das sociedades mútuas e de muitas organizações filantrópicas.

4.13. Por último, o CESE observa que se poderia recorrer a cláusulas de flexibilidade, agilizando a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, no caso de fundos como o FSE e o FEDER, que, atualmente, embora em grande parte regidos pelo direito da UE, estão sujeitos a essas regras devido à margem discricionária das autoridades nacionais, ao passo que essas regras não são aplicadas a fundos de origem puramente europeia e geridos a nível da UE sem intervenção dos Estados.

4.14. Em 12 de fevereiro de 2024, os representantes de 19 governos, sob a égide da Presidência belga, assinaram o «Liège Roadmap for Social Economy in the European Union» [Roteiro de Liège para a economia social na União Europeia], em que se propunham 25 ações específicas com vista à aplicação do Plano de Ação para a Economia Social. O CESE espera que a nova Comissão tenha em conta essas propostas na execução do seu mandato.

Bruxelas, 22 de janeiro de 2025.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE