COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 13.6.2023
COM(2023) 316 final

2023/0179 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social

{SWD(2023) 208 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** atua como uma bússola, indicando o rumo a tomar para alcançarmos uma **Europa social forte, justa e inclusiva, em que todos têm a oportunidade de prosperar**. A execução das ações específicas previstas no plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais exige um esforço conjunto das instituições da UE, das autoridades nacionais, regionais e locais, dos parceiros sociais e da sociedade civil.

Desafios como as alterações climáticas, a digitalização, as crescentes desigualdades e as alterações demográficas incitaram a União Europeia (UE) a desenvolver políticas inovadoras para garantir uma **transição justa, sustentável e inclusiva**, centrada no Pacto Ecológico Europeu[1]. As **consequências profundas** da pandemia de COVID-19 e da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia sublinharam a necessidade urgente desta transição.

As **entidades da economia social**, que empregam cerca de 13,6 milhões de pessoas na UE[2], estão na vanguarda desta transição. Demonstraram uma capacidade notável para promover **comunidades e modelos de negócio resilientes e inclusivos**, uma **participação democrática** e **uma economia ao serviço de todos.** Além disso, dão um contributo importante para o PIB nos países em que as estruturas de economia social estão mais desenvolvidas[3].

A **economia social** é uma expressão genérica que abrange uma vasta gama de entidades privadas que dão primazia às pessoas e às causas sociais e ambientais em detrimento do lucro. Embora o âmbito e os termos utilizados para descrever a economia social possam variar em função das tradições nacionais, este conceito inclui normalmente **cooperativas**, **sociedades mutualistas**, **associações** (incluindo associações caritativas), **fundações** e **empresas sociais**. Além da prioridade dada às pessoas e ao planeta, estas entidades partilham outros princípios fundamentais, como o reinvestimento dos lucros em atividades que servem o interesse coletivo ou a sociedade, e a governação democrática e/ou participativa.

A proposta de recomendação do Conselho relativa ao desenvolvimento de condições-quadro para a economia social foi anunciada, em 2021, no **Plano de Ação para a Economia Social**[4] da Comissão Europeia. Nesse plano de ação, a Comissão propôs medidas específicas a tomar até 2030 para estimular a inovação social, promover a economia social e os seus modelos de negócio e organizacionais, e reforçar o seu poder transformador da economia e da sociedade. Pretende-se antes de tudo favorecer o crescimento da economia social, criando **condições favoráveis** a esta economia, facilitando o seu **arranque e expansão** e **sensibilizando** para o seu potencial.

---

1 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Pacto Ecológico Europeu» [COM(2019) 640 final].

2 Dados relativos à UE-28. Ver Comité Económico e Social Europeu, Monzon, J. L., Chaves, R., *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, 2017, p. 66.

3 Por exemplo, 10 % do PIB em França, https://www.economie.gouv.fr/leconomie-sociale-et-solidaire.

4 Comunicação da Comissão intitulada «Construção de uma economia ao serviço das pessoas: plano de ação para a economia social» [COM(2021) 778 final].

O plano de ação foi saudado pelo Parlamento Europeu numa resolução[5]. Está em consonância com as Conclusões do Conselho de 2015 sobre a promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa[6], que reconheceram a importância de promover a economia social e convidaram a Comissão Europeia a tomar medidas para estimular o desenvolvimento do setor.

O valor acrescentado da economia social

A economia social pode desempenhar um papel importante na resposta a uma grande variedade de desafios societais. Se explorarmos os seus pontos fortes, como **a criação de empregos de qualidade**, o **favorecimento da inclusão social e integração no mercado de trabalho** e **a promoção do desenvolvimento sustentável**, a economia social pode contribuir para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os seus princípios fundamentais — **igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho**, **condições de trabalho justas** e **proteção e inclusão sociais**. Especificamente, a economia social pode assumir um papel importante na concretização das **grandes metas da UE para 2030** do plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, no sentido de garantir que, pelo menos, 78 % da população entre os 20 e os 64 anos está empregada e, pelo menos, 60 % de todos os adultos participam anualmente em ações de formação, e reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 15 milhões, ajudando a respeitar os compromissos nacionais assumidos pelos Estados-Membros para cumprirem essas metas[7].

Fá-lo através da criação de emprego e de oportunidades económicas que apoiem **os jovens, os idosos e os grupos desfavorecidos** (tais como os desempregados de longa duração, as pessoas que sofrem de doenças físicas ou mentais, a população inativa, as pessoas pouco qualificadas, as pessoas com deficiência e as pessoas de origem migrante, minoritária, racial ou étnica, incluindo os ciganos) **na sua integração no mercado de trabalho** e na sociedade. Ao mesmo tempo, promove **condições de trabalho justas** através da participação dos trabalhadores na governação e na tomada de decisões, o que é especialmente importante, uma vez que estes grupos enfrentam muitas vezes um risco particularmente elevado de pobreza ou exclusão social. As oportunidades proporcionadas pela economia social, especialmente quando em cooperação com as empresas convencionais, podem também **servir de trampolim para outros setores do mercado de trabalho.** A economia social também emprega uma elevada percentagem de mulheres[8] e presta serviços que ajudam as mulheres a ingressar no mercado de trabalho, como os serviços de acolhimento de crianças. Por conseguinte, a proposta contribui para a **Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025**[9], que visa eliminar as diferenças de género no mercado de trabalho e alcançar a igualdade nos diferentes setores da economia.

---

5 Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de julho de 2022, sobre o Plano de ação da UE para a economia social [2021/2179(INI)].

6 Conclusões do Conselho «Promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa» (15071/15).

7 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais» [COM(2021) 102 final].

8 Em alguns países, a percentagem é significativamente mais elevada do que no setor privado geral ou mesmo no setor público. Por exemplo, em França, 40 % das pessoas que trabalham no setor privado (excluindo a economia social) e 63 % no setor público são mulheres, contra 68 % na economia social. CNCRESS, *État des lieux de l'égalité femmes-hommes dans l'Économie Sociale et Solidaire*, 2019, p. 6.

9 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025» [COM(2020) 152 final].

Ao proporcionar oportunidades de emprego adaptadas às necessidades dos indivíduos e da economia local e ao oferecer oportunidades de formação e requalificação, as entidades da economia social podem ajudar os trabalhadores a **desenvolverem as competências e os conhecimentos necessários para responder às mudanças no mercado de trabalho.** Este aspeto é particularmente relevante no contexto da dupla transição. O desenvolvimento das competências pode atenuar a escassez de mão de obra e contribuir para o crescimento económico global. Por exemplo, as entidades da economia social oferecem frequentemente formação em contexto laboral e programas de aprendizagem em contexto de trabalho, que beneficiam da cultura de partilha de conhecimentos gerada pelo espírito coletivo e colaborativo do setor. Algumas entidades da economia social oferecem cursos de formação sobre competências digitais e ecológicas acessíveis aos grupos desfavorecidos, contribuindo assim para uma transição mais justa.

Graças à abordagem da base para o topo com que estas entidades tendem a funcionar, estando próximas das comunidades, dos cidadãos e dos problemas que estes enfrentam, as entidades da economia social oferecem um grande potencial para atuar como **inovadores sociais** e encontrar soluções aplicáveis em maior escala e/ou replicáveis, e para contribuir para uma mudança social sistémica. A economia social pode encontrar formas inovadoras de prestar serviços sociais essenciais, complementarmente aos serviços públicos oferecidos a nível nacional, esforçando-se por **prestar serviços sociais de qualidade e centrados nas pessoas de uma forma coordenada e eficaz em termos de custos**. Por exemplo, as entidades da economia social podem ser parceiras importantes das autoridades públicas na prestação de cuidados de elevada qualidade, tal como reconhecido pela Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados[10].

A economia social também pode apoiar a Estratégia Industrial da UE[11]. A estratégia apresenta os desafios que os 14 ecossistemas industriais enfrentam, como o ecossistema da «economia social e de proximidade», para realizar a dupla transição e aumentar a sua resiliência. As entidades da economia social têm um forte potencial para **desenvolver produtos e serviços sustentáveis** e **explorar modelos de negócio inclusivos**. As comunidades e cooperativas energéticas, a agricultura biológica, o turismo sustentável e os produtos e serviços circulares são alguns exemplos pioneiros. As entidades da economia social e os inovadores são frequentemente considerados pioneiros na transição ecológica, tendo contribuído para tornar esta transição mais justa e inclusiva, ancorando-a em valores de solidariedade.

Os modelos de negócio da economia social **acrescentam valor às economias e sociedades locais**, promovendo a inclusividade, a resiliência e a sustentabilidade. Estão fortemente enraizados na economia local e visam servir a comunidade em que estão localizados, aplicando o conceito de inovação de base local, que tanto explora os recursos e ativos locais como devolve os ganhos económicos e rendimentos à economia local. Esta abordagem ajuda a estimular a regeneração e a economia locais, promovendo novas empresas e a criação de emprego em setores especificamente relevantes para estas zonas. Tal inclui a agricultura e a produção de alimentos biológicos em zonas rurais e remotas, nas regiões ultraperiféricas da UE[12], em zonas que necessitam de regeneração económica e na economia azul. As entidades

---

10 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados [COM(2022) 440 final].

11 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa» [COM(2021) 350 final].

12 A UE tem nove regiões ultraperiféricas — Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica, Maiote, Ilha da Reunião e São Martinho (França), Açores e Madeira (Portugal) e Ilhas Canárias (Espanha) —,

da economia social também podem beneficiar a economia circular, impulsionando ações em matéria de conceção sustentável dos produtos, intensificando a reparação e a reutilização e aumentando a recolha e a reciclagem de resíduos, promovendo assim o funcionamento de um mercado para as matérias-primas secundárias. Além disso, uma vez que contribuem para revitalizar as zonas rurais e remotas, as entidades da economia social podem ajudar a atenuar as tendências demográficas nessas regiões.

Desafios

A visibilidade e o reconhecimento da economia social aos níveis nacional e regional melhoraram nos últimos anos[13]. Mais de metade dos Estados-Membros adotou quadros jurídicos e políticas especificamente relacionados com as empresas sociais e/ou a economia social. No entanto, os dados disponíveis sugerem que as medidas tomadas pelos Estados-Membros **nem sempre obtiveram resultados eficazes**, pelas seguintes razões:

– a **falta de clareza e compreensão dos princípios e do âmbito** da economia social,

– um reconhecimento insuficiente do **valor acrescentado da economia social** para a sociedade e a economia, nomeadamente como resposta às tendências emergentes,

– medidas de apoio insuficientemente coerentes ao longo do tempo e/ou que limitam desnecessariamente as entidades da economia social a atividades ou tipos de modelos de negócio específicos[14],

– a fragmentação dos quadros jurídicos,

– a limitada capacidade administrativa e política dos Estados-Membros,

– a **falta de dados e estatísticas exatos** sobre o setor, o que limita a compreensão da sua dimensão e do seu impacto e

– a falta de **financiamento adaptado** às diferentes fases do ciclo de vida das entidades da economia social[15].

Estas deficiências traduzem-se num **potencial inexplorado** do setor em muitos países da UE. Por exemplo, em 2017, a percentagem de trabalho remunerado deste setor variou entre 0,6 % e 9,9 % nos Estados-Membros, com uma média da UE de 6,3 %[16], o que ilustra os diferentes níveis de desenvolvimento do setor em toda a UE.

---

localizadas no oceano Atlântico ocidental, na bacia das Caraíbas, na floresta amazónica e no oceano Índico. No total, estas regiões têm 4,8 milhões de cidadãos.

13 Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, Carini, C., Borzaga, C., Chiomento, S., et al., *Social enterprises and their ecosystems in Europe – Comparative synthesis report* (não traduzido para português), Serviço das Publicações, 2019.

14 Por exemplo, o estatuto jurídico atribuído em alguns países a determinadas categorias de empresas sociais, por exemplo, as empresas sociais de inserção profissional (WISE), pode ser demasiado restritivo face às necessidades sociais que estas organizações devem satisfazer. Além disso, uma transposição excessivamente restritiva das regras da UE, como as regras em matéria de contratos públicos, pode penalizar as entidades da economia social.

15 O défice de financiamento das empresas sociais na Europa foi estimado em quase mil milhões de EUR por ano e o défice de microfinanciamento foi estimado em 12,9 mil milhões de EUR por ano em toda a UE. A fim de apoiar a economia social, estima-se que tenham sido mobilizados pelo menos 2,5 mil milhões de EUR do orçamento da UE durante o período de programação de 2014-2020, e a ambição da Comissão é aumentar o nível de apoio para o período de 2021-2027.

16 Dados relativos à UE-28. Ver Comité Económico e Social Europeu, Monzon, J. L., Chaves, R., *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, 2017, p. 69.

A adaptação das políticas e da legislação às necessidades da economia social é uma tarefa complexa, devido à grande diversidade de entidades e modelos de negócio alternativos que a compõem, bem como à variedade de setores em que operam. Estas entidades operam, por exemplo, nos seguintes setores: agricultura, construção, reutilização e reparação, gestão de resíduos, energia e clima, atividades financeiras e de seguros, imobiliário, educação, cuidados de saúde e artes.

Por conseguinte, a economia social é afetada por várias **políticas e disposições horizontais e setoriais**, como as disposições que regem a política do mercado de trabalho, os serviços de saúde e de prestação de cuidados, a educação, as competências e a formação, a tributação, os contratos públicos, a concorrência, a indústria, o desenvolvimento local e regional e a cooperação territorial. Consequentemente, para apoiar eficazmente a economia social é preciso uma abordagem abrangente que tenha em conta todos os aspetos inter-relacionados com impacto no setor.

Objetivo da proposta

A exploração eficaz do potencial da economia social exige tanto a **adaptação dos quadros jurídicos** como **políticas específicas** por parte das autoridades públicas[17]. Além disso, uma organização eficaz das **estruturas administrativas e institucionais** é essencial para compreender as necessidades específicas do setor e facilitar a comunicação com as respetivas partes interessadas.

A fim de fazer face à complexidade desta tarefa, ao longo dos anos a Comissão desenvolveu orientações e recursos para as autoridades públicas em vários domínios. Os exemplos incluem o guia «Compra social», o relatório *Making socially responsible public procurement work* [Fazer com que os contratos públicos socialmente responsáveis funcionem], o manual dos quadros jurídicos para as empresas sociais, os documentos relativos à medição do impacto social e à economia circular, estudos sobre digitalização e cooperação entre empresas da economia social e empresas tradicionais, e um relatório sobre os polos de inovação social e ecológica.

Por conseguinte, podemos tirar partido destes recursos e instrumentos, bem como da vasta experiência dos Estados-Membros e dos países parceiros não pertencentes à UE, para estabelecer **recomendações abrangentes, coerentes e atualizadas que permitam** promover da melhor forma a economia social em todos os domínios políticos e quadros jurídicos.

A iniciativa proposta visa melhorar o **acesso ao mercado de trabalho** e a **inclusão social**, ajudando os Estados-Membros a **integrarem a economia social nas suas políticas socioeconómicas** e a **criarem medidas de apoio e um ambiente favorável ao setor.** Ao apoiar a economia social, a proposta visa igualmente estimular um desenvolvimento económico e industrial sustentável, contribuir para a coesão territorial dos Estados-Membros e apoiar a inovação social. Tal será alcançado utilizando a investigação, a experiência e os contributos das partes interessadas para formular recomendações sobre **como adaptar as políticas públicas e os quadros jurídicos** para apoiar a economia social, em especial nos domínios em que está menos desenvolvida. Pretende-se igualmente estabelecer recomendações sobre como **adaptar as estruturas administrativas e institucionais** para apoiar estas entidades e dialogar com as partes interessadas do setor.

[17] Por exemplo, o relatório sobre o projeto «Buying for Social Impact» [Compras com impacto social] salienta que uma contratação pública socialmente responsável é mais fácil de aplicar nos países que já dispõem de quadros jurídicos ou formas jurídicas para as empresas sociais.

Existem sinergias entre a iniciativa proposta e outras ações anunciadas no plano de ação para a economia social. Sobretudo, a iniciativa proposta está estreitamente relacionada com o **portal para a economia social,** lançado paralelamente à presente proposta, com o objetivo de promover a sensibilização e facilitar o acesso à informação e aos recursos para apoiar a economia social. O portal fornecerá informações sobre as políticas e os programas de financiamento da UE, orientações, factos e números, bem como exemplos de boas práticas.

A presente recomendação é acompanhada de dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão sobre questões fiscais, que fornecem informações factuais sobre o ponto da situação dos quadros jurídicos em matéria de tributação nos Estados-Membros, bem como sobre a jurisprudência nesta matéria:

– [SWD(2023) xyzx] sobre os quadros **fiscais relevantes para as entidades da economia social**, baseado em análises e contributos fornecidos pelas autoridades dos Estados-Membros e pelas partes interessadas da economia social, e

– [SWD(2023) xyzx] sobre o **tratamento fiscal não discriminatório das organizações de caridade e seus doadores,** e os **princípios extraídos da jurisprudência da UE**, que descreve este princípio fundamental, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Tal como anunciado no **programa de trabalho da Comissão para 2023**[18], a Comissão apresentará igualmente uma iniciativa sobre as atividades transfronteiriças das associações no mercado único, que visa eliminar os obstáculos regulamentares e administrativos neste mercado enfrentados pelas associações que operam em mais do que um Estado-Membro. A iniciativa ajudará a reforçar o impacto económico e social das associações na UE. O objetivo da iniciativa legislativa está relacionado com o objetivo da recomendação do Conselho de promover a inclusão social e o acesso ao mercado de trabalho, promovendo um ambiente propício à economia social que melhore as condições regulamentares e administrativas das entidades da economia social.

• **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

O plano de ação para a economia social segue a **Iniciativa de Empreendedorismo Social**[19] (2011), um plano de ação a curto prazo destinado a apoiar o crescimento das empresas sociais e a estimular o debate sobre as estratégias de médio/longo prazo para o setor. Baseia-se na «**Start Up and Scale Up Initiative»**[20] (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão) (2016), que tinha como objetivo mais vasto oferecer oportunidades às empresas inovadoras em fase de arranque para se tornarem empresas líderes mundiais, melhorando as parcerias, desenvolvendo competências, garantindo o acesso ao financiamento e eliminando obstáculos à expansão da atividade dos empresários em fase de arranque (incluindo as entidades da economia social) no mercado único.

---

18 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Programa de trabalho da Comissão 2023: Uma União firme e unida» [COM(2022) 548 final].

19 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Iniciativa de Empreendedorismo Social: Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais» [COM(2011) 682 final].

20 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Os próximos líderes da Europa: a Start Up and Scale Up Initiative (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão)» [COM(2016) 733 final].

Juntamente com o plano de ação para a economia social, a presente proposta promove ainda a aplicação das recomendações formuladas nas Conclusões do Conselho de 2015, para a promoção da economia social enquanto fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa.

Além de contribuir para as metas estabelecidas no âmbito do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** e do seu plano de ação, tal como acima referido, a presente proposta está relacionada com outras iniciativas nos domínios do **emprego** e da **inclusão social**.

Para aplicar com êxito a **Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados** e melhorar a situação das pessoas que recebem e que prestam cuidados em toda a UE, é essencial garantir o empenho de todas as partes interessadas. As entidades da economia social acrescentam valor à prestação de cuidados de elevada qualidade, uma vez que aplicam uma abordagem centrada nas pessoas e reinvestem os lucros obtidos na sua missão e nas comunidades locais. A criação de um ambiente favorável à economia social, nomeadamente um maior acesso ao financiamento, pode contribuir para o objetivo de prestar cuidados de qualidade, pouco dispendiosos e acessíveis em toda a UE. Pode também criar condições de trabalho mais justas para estes trabalhadores, em especial promovendo o diálogo social, em conformidade com a **proposta de recomendação do Conselho relativa ao reforço do diálogo social na União Europeia**[21]. O mesmo se aplica aos objetivos estabelecidos no âmbito da **Garantia Europeia para a Infância**[22], uma vez que as entidades da economia social podem contribuir para a definição e prestação de serviços de qualidade às crianças, especialmente às crianças carenciadas, como a educação inclusiva, os cuidados pós-escolares e atividades de lazer e culturais. A **Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança**[23] reforça, designadamente, o compromisso assumido pela UE de combater a pobreza infantil e proteger as crianças e os adolescentes da violência. A promoção de medidas para combater a violência e a discriminação, em especial contra as crianças vulneráveis, beneficiaria do apoio de todos os setores da sociedade, incluindo das entidades da economia social.

A proposta articula-se também com a **União da Igualdade** e as estratégias conexas, nomeadamente a **Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025**, a **Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030**[24], a **Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ**[25], o **Plano de Ação da UE contra o Racismo**[26] e o

---

21 Proposta de recomendação do Conselho relativa ao reforço do diálogo social na União Europeia [COM(2023) 38 final].

22 Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância.

23 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estratégia da UE sobre os direitos da criança» [COM(2021) 142 final].

24 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «União da Igualdade: Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030» [COM(2021) 101 final].

25 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025» [COM(2020) 698 final].

26 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025» [COM(2020) 565 final].

Quadro estratégico da UE para os Ciganos 2020-2030[27]. Ao responder aos desafios enfrentados pelos grupos desfavorecidos e sub-representados, a economia social pode ajudar as pessoas a integrarem-se no mercado de trabalho e combater a exclusão social.

A proposta contribui igualmente para o **Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão para 2021-2027**[28], destinado a apoiar a integração e inclusão bem-sucedidas dos migrantes e dos cidadãos da UE com antecedentes migratórios nas sociedades da UE. A economia social integra os migrantes, por exemplo, proporcionando oportunidades de trabalho adaptadas às suas necessidades através de empresas sociais de inserção profissional.

Ao apoiarem a economia social na integração dos jovens no mercado de trabalho através de formação, contratos de aprendizagem e empregos (incluindo a promoção do empreendedorismo social), os Estados-Membros podem oferecer um maior número de oportunidades de qualidade aos jovens, abrindo caminho à aplicação da **Garantia para a Juventude reforçada**[29].

A economia social pode também ajudar a reduzir o défice de competências, através da requalificação e da aprendizagem de novas competências no local de trabalho ou utilizando outras modalidades de formação. Por conseguinte, a presente proposta está relacionada com a **Agenda de Competências para a Europa**[30] e com os objetivos de reforçar a competitividade sustentável, garantir a justiça social e melhorar a resiliência. Em maio de 2022, a Comissão lançou o «Pacto para as Competências», uma parceria destinada a reforçar as competências das pessoas que trabalham no setor da economia social e de proximidade. O plano de ação de cooperação setorial em matéria de competências está ser implementado através de uma aliança baseada nas empresas sociais ativas na integração no mercado de trabalho[31].

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta complementa e é coerente com um certo número de outras iniciativas da UE.

Está em consonância com o **Pacto Ecológico Europeu** da Comissão Europeia, um plano para assegurar a neutralidade climática e a utilização eficiente de recursos na UE até 2050, e com o **programa Década Digital**[32], que apresenta uma visão para a soberania digital na Europa com objetivos e princípios claros. Especificamente, a economia social pode contribuir para e retirar benefícios das ações em curso no âmbito da **Estratégia de Competitividade a Longo**

---

27 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Uma União da Igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos» [COM(2020) 620 final].

28 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027» [COM(2020) 758 final].

29 Recomendação do Conselho, de 30 de outubro de 2020, relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude 2020/C 372/01 (JO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

30 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência» [COM(2020) 274 final].

31 O B-WISE é um projeto financiado pelo programa Erasmus+, que visa desenvolver uma estratégia europeia para dar resposta às necessidades de competências, em especial competências digitais, no setor das empresas sociais de inserção profissional.

32 Decisão (UE) 2022/2481 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que estabelece o programa Década Digital para 2030 (JO L 323 de 19.12.2022, p. 4).

Prazo[33], do **Plano Industrial do Pacto Ecológico**[34]**, do Regulamento «Indústria de Impacto Zero»**[35] e do **REPowerEU**[36] para impulsionar a competitividade da indústria europeia de impacto zero e apoiar uma transição rápida a favor da neutralidade climática. Para destacar e reforçar este papel, a Comissão Europeia traçou, em novembro de 2022, uma**trajetória de transição para o ecossistema industrial «economia social e de proximidade»**[37], em conjunto com as partes interessadas, que identifica catorze domínios de ação no âmbito da estratégia industrial da UE. A **Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática**[38] reconhece igualmente que as entidades da economia social podem contribuir para uma transição socialmente justa e equitativa.

A Comissão dirigiu orientações aos Estados-Membros[39] incentivando-os a combater a escassez de mão de obra e de competências ao atualizarem os seus **planos nacionais energéticos e climáticos**, a fim de assegurar a mão de obra qualificada necessária para realizar a transição para as energias limpas. As entidades da economia social podem ser incluídas nesses instrumentos de planeamento estratégico.

A proposta apoia a aplicação do **Plano de Ação para a Economia Circular**[40], adotado em março de 2020. Para fazer face à tripla crise do clima, da perda de biodiversidade e da poluição, este plano de ação procura integrar a vertente da economia circular nas principais iniciativas, a fim de garantir uma economia sem impacto climático, eficiente em termos de recursos e competitiva. A natureza transetorial da economia social e o seu papel pioneiro na criação de empregos relacionados com a economia circular podem contribuir para o desenvolvimento do setor. Em especial, pode ajudar a ação da Comissão para promover produtos sustentáveis, impulsionada pela **proposta que estabelece o quadro aplicável aos requisitos de conceção ecológica dos produtos sustentáveis**[41], e incentivar a reparação e reutilização de bens, como referido no plano de ação para a economia circular. A proposta é igualmente relevante para a **Estratégia para as PME**[42], que apoia as pequenas e médias empresas de todos os setores, reduzindo os encargos regulamentares e melhorando o acesso aos mercados e ao financiamento.

---

33 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030» [COM(2023) 168 final].

34 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança «Um Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero» [COM(2023) 62 final].

35 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de medidas para reforçar o ecossistema europeu de fabrico de produtos com tecnologia de impacto zero (Regulamento Indústria de Impacto Zero) [COM(2023) 161].

36 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Plano REPowerEU» [COM(2022) 230 final].

37 Relatório, Trajetória de transição para a economia social e de proximidade.

38 Em conformidade com a Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática (JO C 243 de 27.6.2022, p. 35).

39 Comunicação da Comissão relativa às orientações destinadas aos Estados-Membros sobre a atualização dos planos nacionais em matéria de energia e clima para 2021-2030 (JO C 495 de 29.12.2022, p. 24).

40 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Um novo Plano de Ação para a Economia Circular — Para uma Europa mais limpa e competitiva» [COM(2020) 98 final].

41 Proposta de Regulamento que estabelece um quadro para definir os requisitos de conceção ecológica dos produtos sustentáveis e que revoga a Diretiva 2009/125/CE [2022/0095 (COD)].

42 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Uma Estratégia para as PME com vista a uma Europa Sustentável e Digital» [COM(2020) 103 final].

Por último, a proposta contribui para o cumprimento dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (ODS) adotados em 2015 no âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. A economia social contribui, de alguma forma, para a maioria dos ODS, em particular para o objetivo de erradicar a pobreza (ODS 1) e de assegurar o trabalho digno e o crescimento económico (ODS 8). A dinâmica política internacional para a economia social está a crescer, após a adoção da **resolução relativa ao trabalho digno e à economia social e solidária** na 110.ª Conferência Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho, em 10 de junho de 2022[43], da **recomendação da OCDE sobre a economia social e solidária e a inovação social**, também em 10 de junho de 2022[44], e da **resolução das Nações Unidas sobre a promoção da economia social e solidária em prol do desenvolvimento sustentável**[45], em 18 de abril de 2023.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em conjugação com o artigo 149.º do TFUE e com o artigo 153.º, alíneas h) e j), do TFUE.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A proposta formula recomendações aos Estados-Membros para o desenvolvimento de estratégias e políticas que reconheçam, apoiem e tirem partido do contributo da economia social para a integração das pessoas no mercado de trabalho e a inclusão social. Inclui recomendações para a realização de ações que apoiem um desenvolvimento uniforme da economia social em toda a UE e para promover abordagens inovadoras do emprego em colaboração com este setor. Respeita o princípio da subsidiariedade, uma vez que estabelece princípios fundamentais, que são especialmente úteis para os Estados-Membros em que o setor está menos desenvolvido, mas dá-lhes flexibilidade para decidirem a forma de aplicação das recomendações.

Em especial, a proposta tem em conta a grande diversidade de tradições, âmbitos e conceitos utilizados no quadro da economia social nos Estados-Membros. Não afeta significativamente o equilíbrio financeiro dos Estados-Membros nem a sua capacidade para manterem ou introduzirem políticas mais ambiciosas.

- **Proporcionalidade**

A proposta apoia e complementa a ação desenvolvida pelos Estados-Membros para melhorar o acesso ao mercado de trabalho e a inclusão social através de medidas que ajudam a criar um ambiente favorável à economia social. Reconhece que existe uma grande variedade de práticas e sistemas nacionais e que as diferentes circunstâncias nacionais, regionais ou locais podem conduzir a uma aplicação diferente das recomendações. Consequentemente, é dada flexibilidade aos Estados-Membros para adaptarem a aplicação da proposta às suas circunstâncias únicas.

O princípio da proporcionalidade foi central para selecionar o instrumento adequado para a proposta.

---

43 https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/texts-adopted/WCMS_848633/lang--en/index.htm.
44 https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/.
45 https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/04/A-77-L60.pdf.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento é uma proposta de recomendação do Conselho. Baseia-se no atual acervo legislativo e político da UE e adequa-se ao tipo de instrumentos disponíveis para uma ação da UE no domínio do emprego e da política social. Enquanto instrumento jurídico não vinculativo, a recomendação reflete a premissa de que os Estados-Membros têm competência jurídica em matéria de política social. Reflete igualmente a diversidade de tradições, âmbitos, conceitos e níveis de desenvolvimento da economia social em toda a UE. Uma recomendação manifesta o empenho dos Estados-Membros em relação aos objetivos e medidas constantes do texto e constitui uma base sólida para a cooperação a nível da UE neste domínio.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação em vigor**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

A Comissão realizou um amplo processo de consulta sobre esta iniciativa junto do grande público e de um vasto leque de partes interessadas. O processo incluiu a publicação de um «**convite à apreciação**», um parecer prospetivo do **Comité das Regiões Europeu** e reuniões com os **parceiros sociais**, as **organizações da sociedade civil**, os **Comités do Emprego** e da **Proteção Social** e o **Grupo de Peritos sobre Economia Social e Empresas Sociais**. O **Intergrupo da Economia Social do Parlamento Europeu** e a Categoria da Economia Social do **Comité Económico e Social Europeu** também deram o seu contributo sobre o âmbito previsto da proposta.

As consultas procuraram conhecer de uma forma equilibrada a posição de todos os tipos de partes interessadas — Estados-Membros, entidades da economia social, intermediários de financiamento e académicos. O processo de consulta permitiu recolher informações úteis que contribuíram para os trabalhos preparatórios e trouxeram novas perspetivas à proposta. O **documento de trabalho dos serviços da Comissão** que acompanha a presente proposta analisa pormenorizadamente o processo de consulta.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Além dos contributos recebidos das partes interessadas durante o processo de consulta, a proposta baseia-se também nos numerosos dados que foram recolhidos nos últimos anos sobre os quadros políticos e jurídicos da economia social. As principais fontes utilizadas foram:

– o levantamento de ecossistemas de empresas sociais em todos os países da UE de 2020, para o qual foram consultadas mais de 750 partes interessadas pelos investigadores, incluindo decisores políticos, representantes de empresas sociais, redes de empresas sociais e outras organizações de apoio, académicos e especialistas de todos os Estados-Membros e de outros países,

– a ferramenta «Better Entrepreneurship Policy», as análises aprofundadas da política de empreendedorismo social realizadas em vários Estados-Membros e os guias internacionais sobre a medição do impacto social da economia social e solidária e os quadros jurídicos da economia social e solidária elaborados em cooperação com a OCDE,

– a Recomendação da OCDE sobre a Economia Social e Solidária e a Inovação Social, adotada em 10 de junho de 2022, e o *Policy Guide on Social Impact Measurement*

for the Social and Solidarity Economy [Guia Político da Medição do Impacto Social da Economia Social e Solidária],

– o estudo de 2017 *Recent evolutions of the social economy in the European Union* [Evoluções Recentes da Economia Social na União Europeia], realizado pelo Centro Internacional de Investigação e Informação sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa para o Comité Económico e Social Europeu,

– o estudo sobre o impacto da iniciativa da Comissão de 2011 relativa ao empreendedorismo social, de 2020, e respetivas ações de acompanhamento, baseado em mais de 300 entrevistas realizadas junto de uma grande variedade de partes interessadas de todos os Estados-Membros da UE, e

– a trajetória de transição para a economia social e de proximidade e os contributos recebidos durante o processo de cocriação.

• **Avaliação de impacto**

O instrumento proposto — uma recomendação do Conselho — contém orientações sobre a adaptação dos quadros políticos e jurídicos para apoiar as entidades da economia social e confere flexibilidade aos Estados-Membros para conceberem e aplicarem as medidas de acordo com as suas práticas nacionais e a natureza dos seus ecossistemas de economia social. Por conseguinte, não é necessário proceder a uma avaliação de impacto.

A proposta pode contribuir para um ambiente mais propício à economia social, especialmente nos Estados-Membros em que esta economia está menos desenvolvida. Tal ajudará a garantir um desenvolvimento mais equilibrado do setor em toda a UE.

• **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

• **Direitos fundamentais**

A presente recomendação respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A economia social dá prioridade à responsabilidade social e ambiental, à participação e à governação democrática, em consonância com a ênfase dada pela Carta à promoção da igualdade e da solidariedade.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência financeira no orçamento da União Europeia.

5. OUTROS ELEMENTOS

• **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

O n.º 23 recomenda aos Estados-Membros que adotem ou atualizem as suas estratégias de economia social, no prazo de 18 meses, a partir da adoção da proposta.

O n.º 24 recomenda aos Estados-Membros que revejam e melhorem as suas estruturas administrativas e institucionais a todos os níveis de governação.

O n.º 25 recomenda aos Estados-Membros que acompanhem e avaliem a aplicação da recomendação do Conselho a nível nacional e que envolvam no processo as autoridades regionais e locais e as partes interessadas. A Comissão acompanhará a aplicação, consultando

regularmente os Estados-Membros no âmbito do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social.

No n.º 26, é recomendado aos Estados-Membros que apresentem um relatório formal sobre os progressos realizados na aplicação da recomendação, o mais tardar, quatro anos após a sua adoção e, novamente, cinco anos após a primeira apresentação.

A fim de minimizar os encargos da apresentação de relatórios para os governos da UE, a data exata do primeiro relatório deve coincidir com a apresentação do relatório previsto na recomendação da OCDE sobre a economia social e solidária e a inovação social. Nessa base, a Comissão elaborará um relatório sobre a aplicação da presente recomendação e apresenta-lo-á ao Comité do Emprego e ao Comité da Proteção Social para debate.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Os n.ºs 1 a 3 indicam os objetivos e o âmbito de aplicação da presente recomendação.

O n.º 4 define os conceitos de «economia social» e «empresa social».

Os n.ºs 5 a 8 recomendam aos Estados-Membros a aplicação de medidas que **promovam o acesso ao mercado de trabalho e a inclusão social** através da economia social. Mais especificamente:

O n.º 5 recomenda aos Estados-Membros que ponham em prática **políticas laborais** que apoiem os trabalhadores das empresas sociais e a sua reintegração no mercado de trabalho, apoiem a colaboração entre os serviços públicos de emprego, as entidades da economia social e as empresas convencionais para chegar mais facilmente aos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação, promovam o empreendedorismo social enquanto meio para criar empregos por conta própria e o emprego em geral, permitam que mais pessoas com deficiência integrem o mercado de trabalho e promovam o diálogo social e a negociação coletiva para garantir condições de trabalho justas.

O n.º 6 recomenda aos Estados-Membros que reconheçam e apoiem o contributo das entidades da economia social para a **inclusão social** e as incluam na conceção e prestação de serviços sociais e de prestação de cuidados, habitação, educação e atividades para crianças e jovens.

O n.º 7 recomenda aos Estados-Membros que apoiem **a formação e o desenvolvimento de competências** para a economia social, desenvolvendo as competências necessárias ao mercado de trabalho, colaborando com a economia social para facilitar a formação dos trabalhadores, reduzir o défice de competências e facilitar a sua transição para o mercado de trabalho, e criando centros de competências nacionais ou transnacionais sobre a economia social em cooperação com os prestadores de ensino e formação profissional.

O n.º 8 recomenda aos Estados-Membros que reforcem o papel das entidades da economia social no apoio à **inovação social** e em setores-chave do desenvolvimento e do emprego locais, e que explorem o contributo da economia social para uma **dupla transição justa**, promovendo simultaneamente um desenvolvimento económico e industrial sustentável e a coesão territorial.

Os n.os 9 a 21 recomendam aos Estados-Membros que adotem quadros propícios à economia social, elaborando e aplicando estratégias globais para o setor. Mais especificamente:

O n.º 13 recomenda aos Estados-Membros que melhorem o **acesso da economia social ao financiamento público e privado**, favorecendo os ecossistemas de financiamento social e utilizando os fundos disponíveis, como os fundos da UE.

Os n.os 14 a 16 recomendam aos Estados-Membros que **melhorem o acesso das entidades da economia social aos mercados**, promovendo a utilização de contratos públicos socialmente responsáveis, de acordo com as possibilidades proporcionadas pelo atual quadro jurídico europeu em matéria de contratos públicos, e apoiando a cooperação entre as entidades da economia social e as empresas convencionais.

O n.º 17 recomenda aos Estados-Membros que tirem o máximo partido das possibilidades oferecidas pelo atual âmbito das **regras em matéria de auxílios estatais** no quadro da legislação da UE, para apoiar a economia social.

O n.º 18 recomenda aos Estados-Membros que assegurem que os **sistemas fiscais** não entravam o desenvolvimento da economia social, avaliem se esses sistemas incentivam suficientemente o desenvolvimento desta economia e melhorem a filantropia transfronteiriça.

O n.º 19 recomenda aos Estados-Membros que apoiem a adoção por parte das entidades da economia social de **processos de medição e gestão do impacto social,** para aferir e avaliar o impacto social dos projetos ou das organizações.

Os n.os 20 a 21 recomendam aos Estados-Membros que promovam a**sensibilização** para a economia social e o seu contributo, nomeadamente monitorizando o desenvolvimento e o desempenho do setor através de **investigação**, **dados** e **estatísticas**.

O n.º 22 saúda a intenção da Comissão de apoiar a aplicação da recomendação do Conselho, incluindo através de medidas de acompanhamento.

Os n.os 23 a 26 referem-se ao processo de aplicação, acompanhamento e avaliação.

2023/0179 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º, em conjugação com o artigo 149.º e o artigo 153.º, alíneas h) e j),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões[46],

Considerando o seguinte:

(1) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais[47], proclamado em 17 de novembro de 2017, enuncia um conjunto de princípios para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. Tal inclui o princípio 1 sobre o direito a uma educação inclusiva e de qualidade, à formação e à aprendizagem ao longo da vida, o princípio 2 sobre a igualdade de género, o princípio 3 sobre a igualdade de oportunidades, o princípio 4 sobre o apoio ativo ao emprego, o princípio 5 sobre a criação de empregos seguros e adaptáveis e os princípios 11 e 16 a 20 sobre a proteção e a inclusão sociais das crianças, das pessoas com deficiência e dos sem-abrigo, e o acesso aos serviços essenciais, cuidados de saúde e cuidados de longa duração.

(2) Em junho de 2021, o Conselho Europeu, em consonância com a Declaração do Porto[48], congratulou-se com as grandes metas da União para 2030, estabelecidas no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[49]. Essas metas visam atingir uma taxa de emprego de, pelo menos, 78 %, garantir uma participação anual mínima de 60 % de todos os adultos em programas de formação e ter, no mínimo, menos 15 milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (dos quais, no mínimo, 5 milhões de crianças). Os Estados-Membros fixaram, em seguida, metas nacionais nos três domínios para ajudar a concretizar estes objetivos comuns.

(3) Apesar dos progressos realizados na última década em matéria de redução da pobreza e exclusão social, existiam ainda 95,4 milhões de pessoas em risco em 2021. O risco

---

46 Parecer do Comité das Regiões «Criar um ambiente propício à economia social — A perspetiva local e regional» (CDR 5492/2022).

47 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais» [COM(2021) 102 final].

48 https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/

49 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais» [COM(2021) 102 final].

de pobreza aumentou para as pessoas de agregados familiares em que (quase) todos os membros estão desempregados, tendo-se acentuado a gravidade e a duração da pobreza em muitos Estados-Membros. Garantir empregos sustentáveis e de qualidade é fundamental para atenuar este problema. Graças ao seu modo de funcionamento, às suas ações e aos objetivos que prossegue, a economia social desempenha um papel essencial na melhoria da inclusão social e da igualdade de acesso ao mercado de trabalho. Contribui, portanto, para o êxito da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(4) As entidades da economia social podem criar e manter empregos de qualidade; contribuem para a inclusão na sociedade e no mercado de trabalho dos grupos desfavorecidos e para a igualdade de oportunidades entre todas as pessoas. Tal está em consonância com o quadro da recuperação inclusiva, como salientado nas orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros da Decisão (UE) 2022/2296 do Conselho[50]. Podem estimular o desenvolvimento económico e industrial sustentável e promover a participação ativa dos cidadãos na sociedade. As entidades da economia social também contribuem significativamente para os sistemas de proteção social da Europa, complementando os serviços públicos, revitalizando as zonas rurais e despovoadas da Europa e assumindo um papel importante na política de desenvolvimento internacional.

(5) Em 9 de dezembro de 2021, a Comissão Europeia adotou um plano de ação sobre a economia social[51], que contribui para a prioridade da Comissão Europeia de construir «uma economia ao serviço das pessoas» e reflete as Conclusões do Conselho de 2015 sobre a promoção da economia social enquanto fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa[52]. No plano de ação, a Comissão apresentou um conjunto de medidas concretas a implementar tanto a nível da União como nacional. As medidas visam impulsionar a inovação social, apoiar o desenvolvimento da economia social e desbloquear o seu potencial de transformação social e económica. Incidem na criação de condições favoráveis ao crescimento da economia social, no desenvolvimento de oportunidades para o arranque e expansão das entidades da economia social e na promoção da visibilidade da economia social e do seu potencial. O Parlamento Europeu saudou o plano de ação na sua Resolução de 6 de julho de 2022[53].

(6) A economia social, também referida em alguns Estados-Membros como «economia solidária» e/ou «economia social e solidária», engloba um leque diversificado de entidades, com diferentes modelos de negócio e organizacionais, que dão primazia aos objetivos sociais e/ou ambientais em detrimento dos lucros. Estas entidades podem assumir diferentes formas jurídicas, tais como cooperativas, mutualistas, associações e fundações, e abrangem também as empresas sociais, que são reconhecidas como uma forma jurídica específica em certos Estados-Membros. Partilham os princípios comuns de reinvestir a maior parte dos seus lucros para prosseguir objetivos sociais

---

50 Decisão (UE) 2022/2296 do Conselho, de 21 de novembro de 2022, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 304 de 24.11.2022, p. 67).

51 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Construção de uma economia ao serviço das pessoas: plano de ação para a economia social» [COM(2021) 778 final].

52 Conclusões do Conselho sobre a promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa (15071/15).

53 Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de julho de 2022, sobre o Plano de ação da UE para a economia social [2021/2179(INI)].

e/ou ambientais e de praticar uma governação democrática e/ou participativa. A forma específica de governação e gestão adotada pelas entidades da economia social varia em função da sua natureza, escala e do contexto em que operam. O princípio de governação democrática ou participativa assume, assim, diferentes formas, desde o envolvimento direto dos membros nos processos de governação até à participação representativa dos membros ou parceiros em funções distintas de governação e de gestão. Por exemplo, nas cooperativas, mutualistas e associações, este princípio traduz-se frequentemente na modalidade «uma pessoa, um voto». Os processos decisórios das entidades da economia social caracterizam-se por um conjunto de sistemas de controlo e de relações entre os diferentes agentes que participam na entidade, nomeadamente os gestores, os parceiros, os trabalhadores e os beneficiários. Ao reunirem estes diferentes agentes, as entidades da economia social promovem um esforço conjunto que associa múltiplas partes interessadas, centrado numa cultura de participação, responsabilização e transparência, e orientado para um objetivo comum.

(7) As entidades da economia social procuram frequentemente criar oportunidades económicas que promovam a inclusão social e a integração no mercado de trabalho de grupos desfavorecidos, nomeadamente pessoas com deficiência e pessoas com problemas de saúde mental. As empresas sociais de inserção profissional são um tipo de empresa de caráter social que procura ajudar estes grupos de pessoas a integrarem-se na sociedade e no trabalho, proporcionando empregos para diferentes níveis de competências, com condições de trabalho inclusivas e flexíveis. Por exemplo, a prestação de apoio linguístico aos trabalhadores migrantes e a adaptação das tarefas e dos ambientes de trabalho às necessidades das pessoas com deficiência podem ajudá-los a sair da pobreza e da exclusão social. Estas oportunidades de emprego podem servir de trampolim para outros setores do mercado de trabalho, ajudando os desempregados de longa duração e outras pessoas com dificuldades em aceder ao mercado de trabalho a superarem os obstáculos.

(8) As novas empresas sociais podem ser um poderoso veículo de criação de emprego e contribuir para uma mudança social positiva. A economia social pode proporcionar oportunidades a alguns grupos sub-representados, como as mulheres e os jovens, ajudando-os a integrar o mercado de trabalho ou a criarem empresas sociais. De acordo com o Global Entrepreneurship Monitor, estima-se que 55 % dos empresários sociais no mundo sejam homens e 45 % sejam mulheres, ao passo que, em geral, existem duas vezes mais homens do que mulheres a trabalhar por conta própria. De acordo com um Eurobarómetro recente sobre as atitudes dos jovens em relação ao empreendedorismo social, os jovens valorizam a importância dos objetivos sociais e ambientais e da liderança participativa. Os Estados-Membros poderiam considerar formas de minimizar os desincentivos aos potenciais empresários, nomeadamente assegurando-lhes que continuam a ter acesso a uma proteção adequada em matéria de segurança social. Alguns Estados-Membros reduziram as contribuições para a segurança social, para incentivar a contratação de pessoal por parte das entidades da economia social. Garantir a existência de um quadro propício à transferência das empresas para os seus trabalhadores para formar cooperativas de trabalhadores pode também ser uma forma de assegurar a continuidade das pequenas empresas e das empresas familiares, e de evitar a perda de postos de trabalho, por exemplo em caso de reestruturação.

(9) As entidades da economia social também promovem a inclusão dos jovens, em especial dos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação. Proporcionam os programas de formação e desenvolvimento de competências e as

aprendizagens referidos na Recomendação do Conselho, de 15 de março de 2018, relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem[54], bem como oportunidades de emprego. Por conseguinte, contribuem para os objetivos estabelecidos pela Garantia para a Juventude, referidos na Recomendação do Conselho, de 30 de outubro de 2020, «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude»[55] e na Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, relativa a uma abordagem europeia das microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade[56]. O financiamento da União, como o programa do Fundo Social Europeu Mais criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057[57], pode apoiar as entidades da economia social neste esforço. Para o efeito, foram lançadas nos Estados-Membros[58] iniciativas bem sucedidas de colaboração entre os serviços públicos de emprego e as entidades da economia social. Nessas iniciativas, as entidades da economia social têm um papel importante na identificação das pessoas que necessitam de assistência e na elaboração de planos adaptados, que as ajudem na sua integração social e profissional, oferecendo nomeadamente oportunidades de formação e de trabalho.

(10) As entidades da economia social podem promover condições de trabalho justas envolvendo os trabalhadores nos seus processos de governação e de tomada de decisões. A promoção do diálogo social e da negociação coletiva na economia social pode melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores. Os Estados-Membros podem explorar e desenvolver este aspeto da economia social, e utilizar os conhecimentos especializados deste setor, envolvendo as entidades da economia social na conceção e implementação de políticas ativas relacionadas com o mercado de trabalho[59].

(11) A economia social contribui para a União da Igualdade, promovendo a inclusão social dos grupos desfavorecidos e sub-representados através da prestação de serviços sociais e de cuidados (nomeadamente, o acolhimento de crianças, cuidados de saúde e cuidados de longa duração), de habitação social e de apoio a crianças e jovens com necessidades especiais. Contribuem para a redução das desigualdades, como as disparidades entre homens e mulheres no emprego, dando emprego diretamente a uma grande percentagem de mulheres ou prestando cuidados que permitem aos cuidadores habituais, na sua maioria mulheres, ingressar no mercado de trabalho. Enquanto

---

54 Recomendação do Conselho, de 15 de março de 2018, relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem (JO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

55 Recomendação do Conselho, de 30 de outubro de 2020, relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (JO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

56 Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, relativa a uma abordagem europeia das microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade (JO C 243 de 27.6.2022, p. 10).

57 Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

58 Um exemplo é o apoio da Bélgica prestado à Collectief Maatwerk, que inclui apoio financeiro destinado às empresas sociais de inserção profissional.

59 Um exemplo é a iniciativa francesa *Territoires Zéro Chômeurs de Longue Durée*, que procura combater o desemprego de longa duração através da criação de organizações sem fins lucrativos em zonas com elevadas taxas de desemprego de longa duração, que contratam residentes locais com contratos sem termo, para realizarem atividades úteis para a comunidade, como a reciclagem, o acolhimento de crianças e a jardinagem. Foram lançadas iniciativas semelhantes em Groningen, nos Países Baixos, e em Marienthal, na Áustria.

parceiro importante do setor público, a economia social pode dar um contributo valioso para a conceção e a prestação de cuidados residenciais, domiciliários e de proximidade. Através de iniciativas de parceria, as autoridades públicas e as entidades da economia social podem prestar cuidados de elevada qualidade, acessíveis e a preços comportáveis.

(12) Os sistemas de ensino e formação profissionais são fundamentais para dotar as pessoas das competências necessárias para o local de trabalho, o desenvolvimento pessoal e a cidadania. Ajudam também a assegurar uma mão de obra qualificada que possa contribuir para uma dupla transição ecológica e digital justa. As entidades da economia social proporcionam oportunidades de emprego, formação no local de trabalho e programas de aprendizagem em contexto de trabalho adaptados às necessidades dos indivíduos e da economia local. Têm potencial para ajudar a implementar as contas individuais de aprendizagem a que se refere a recomendação adotada pelo Conselho em 16 de junho de 2022 nesta matéria[60]. Por conseguinte, podem ajudar a garantir uma mão de obra qualificada e adaptável capaz de responder às mudanças no mercado de trabalho, facilitar a transição entre empregos e reduzir a escassez de mão de obra, contribuindo assim para o crescimento económico global. Os Estados-Membros podem explorar este potencial ao definirem estratégias para as competências, facilitarem programas de formação e definirem os programas de ensino.

(13) A dupla transição e as alterações demográficas colocam desafios que têm de ser enfrentados aos níveis regional e local para alcançar a coesão económica, social e territorial. As entidades da economia social operam geralmente da base para o topo, próximas das comunidades, dos cidadãos e dos problemas que enfrentam, atuando frequentemente como inovadores sociais e encontrando soluções ampliáveis e/ou replicáveis e que favorecem as mudanças sociais sistémicas. Por exemplo, a economia social pode permitir a aprendizagem de novas competências por trabalhadores pouco qualificados de setores em forte reestruturação e garantir bens básicos a preços acessíveis a grupos com baixos rendimentos. Nas zonas remotas e rurais com menos ofertas de emprego e educativas, as entidades da economia social podem proporcionar oportunidades essenciais, tornando estas regiões mais atrativas. Por conseguinte, desenvolver os ecossistemas da economia social da UE ajuda a mitigar as consequências do envelhecimento, do despovoamento e de outras tendências demográficas, e a promover o desenvolvimento económico e industrial local, especialmente nas zonas rurais e remotas e nas regiões ultraperiféricas da UE, em setores como a agricultura, a produção de alimentos biológicos e a economia azul.

(14) A promoção do desenvolvimento local de base comunitária e de ecossistemas favoráveis à inovação social reforça a economia social e impulsiona a transição para uma economia sem impacto climático, em consonância com o Pacto Ecológico Europeu[61] e o Plano Industrial do Pacto Ecológico[62]. Tendo em conta o importante papel da economia social no desenvolvimento da economia circular, a conceção de medidas de política industrial transversais e coerentes em matéria de reutilização,

---

60 Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, relativa às contas individuais de aprendizagem 2022/C 243/03 (JO C 243 de 27.6.2022, p. 26).

61 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Pacto Ecológico Europeu» [COM(2019) 640 final].

62 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança «Um Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero» [COM(2023) 62 final].

reparação e reciclagem pode promover o funcionamento do mercado de matérias-primas secundárias, otimizando o contributo da economia social para os objetivos estabelecidos no Plano de Ação para a Economia Circular[63], e impulsionar a competitividade da indústria de impacto zero da Europa. As entidades da economia social que operam no domínio digital demonstraram o seu potencial para capacitar os cidadãos e as empresas, permitindo-lhes participar numa transição digital inclusiva e centrada no ser humano, e assumir um papel ativo na consecução dos objetivos e das metas do programa Década Digital para 2030 estabelecido pela Decisão (UE) 2022/2481[64] e da Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital[65]. Para reforçar a resiliência desta dupla transição para uma sociedade ecológica e digital, em maio de 2021 a Comissão atualizou a sua Estratégia Industrial para a Europa. A estratégia define os desafios que os 14 ecossistemas industriais enfrentam, nomeadamente o ecossistema da «economia social e de proximidade».

(15) A economia social necessita de um quadro propício para realizar o seu potencial em termos de apoio ao acesso ao mercado de trabalho, à inclusão social, ao desenvolvimento de competências, à coesão territorial e ao desenvolvimento económico sustentável. Uma vez que a economia social é influenciada pelas políticas e disposições horizontais e setoriais, qualquer quadro apenas será propício se tiver em conta as características específicas da economia social e os obstáculos adicionais que estas entidades enfrentam para se desenvolverem e que limitam o seu funcionamento, comparando com as empresas convencionais. As entidades da economia social não procuram maximizar os ganhos de eficiência e os lucros, mas antes criar resultados societais positivos. Necessitam de medidas de apoio e de quadros financeiros, administrativos e jurídicos favoráveis, que tenham em conta as características específicas destes modelos de negócio, em termos de governação, afetação de lucros, condições de trabalho e impacto. Essas medidas devem permitir, por exemplo, a contratação de trabalhadores menos produtivos ou a prestação de serviços sociais a preços acessíveis. São necessárias estratégias globais para a aplicação dos quadros propícios a esta economia. Tal pode implicar a adoção de medidas regulamentares ou a aplicação ou adaptação de políticas e iniciativas que visem apoiar o contributo da economia social para os objetivos sociais e ambientais e reforçar o seu valor económico e industrial. Essas estratégias devem monitorizar os progressos alcançados, avaliar a eficácia das iniciativas, efetuar os ajustamentos e melhorias necessários e, em última análise, garantir resultados mais eficientes e com maior impacto do setor. Poderá ser necessário adotar estratégias a diferentes níveis de governação (nacional, regional e local), dependendo da organização institucional e do contexto de cada Estado-Membro. As regiões e outros níveis infranacionais poderão adotar estratégias de economia social claramente articuladas com os objetivos e prioridades de desenvolvimento regional, maximizando os benefícios mútuos.

(16) É essencial envolver as partes interessadas da economia social para desenvolver e aplicar com êxito as estratégias de economia social. Vários Estados-Membros já criaram grupos de alto nível para promover o diálogo entre as autoridades públicas e

63 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Um novo Plano de Ação para a Economia Circular — Para uma Europa mais limpa e competitiva» [COM(2020) 98 final].

64 Decisão (UE) 2022/2481 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que estabelece o programa Década Digital para 2030 (JO L 323 de 19.12.2022, p. 4).

65 Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital [COM(2022) 28 final].

as entidades da economia social[66]. As redes representativas da economia social podem também ser uma plataforma para a ação coletiva, facilitar a colaboração e a partilha de informações e criar oportunidades para o reforço das capacidades e a aprendizagem interpares.

(17) O apoio financeiro público é importante para o arranque e o desenvolvimento das entidades da economia social. Em geral, estas entidades têm mais dificuldade de acesso aos recursos financeiros do que as restantes empresas. Por exemplo, apesar de certas melhorias, uma análise dos mercados de financiamento das empresas sociais revelou um desfasamento persistente entre a oferta e a procura no financiamento destas empresas na Europa, tanto em termos de acesso ao crédito como de capital próprio. Uma vez que visam gerar impactos sociais e/ou ambientais positivos e só podem distribuir lucros limitados aos seus financiadores e proprietários, quando existem lucros, as entidades da economia social não são, em geral, adequadas para investidores que procuram obter um retorno financeiro significativo. As medidas de apoio disponíveis para responder a esta dificuldade tendem a ser fragmentadas e diferem consideravelmente quanto à sua eficácia. As medidas variam desde subvenções e subsídios até serviços de consultoria e de reforço de capacidades, e são frequentemente asseguradas por incubadoras. Por conseguinte, são ainda possíveis melhorias consideráveis na disponibilização de financiamento adaptado às diferentes fases do ciclo de vida das entidades da economia social, podendo ser útil um maior apoio para mobilizar financiamento privado e outras medidas complementares que melhorem o acesso ao financiamento por parte destas entidades. Uma abordagem seria oferecer aos aforradores ou trabalhadores individuais com planos de reforma ou planos de poupança financiados pelo empregador a possibilidade de optarem por um plano de poupança que invista parte das suas poupanças numa empresa social[67].

(18) A União oferece muitas oportunidades de financiamento para apoiar a economia social. O Fundo Social Europeu Mais, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional criado pelo Regulamento (UE) 2021/1058[68], o Fundo para uma Transição Justa criado pelo Regulamento (UE) 2021/1056[69], o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural criado pelo Regulamento (UE) n.º 1305/2013[70], o programa a favor do mercado único criado pelo Regulamento (UE) 2021/690[71], o Programa InvestEU criado pelo Regulamento (UE) 2021/523[72] e, se for caso disso, o Mecanismo de Recuperação e

---

66 Por exemplo, o Conselho Superior da Economia Social e Solidária francês, o Conselho para o Desenvolvimento da Economia Social espanhol e o Conselho Nacional da Economia Social português.

67 Por exemplo, os «Les Fonds Communs de Placement d'Entreprise solidaires» em França.

68 Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão (JO L 231 de 30.6.2021, p. 60).

69 Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo para uma Transição Justa (JO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

70 Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

71 Regulamento (UE) 2021/690 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, que estabelece um programa a favor do mercado interno, da competitividade das empresas, incluindo as pequenas e médias empresas, do setor dos vegetais, dos animais, dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais e das estatísticas europeias (Programa a favor do Mercado Interno) e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 99/2013, (UE) n.º 1287/2013, (UE) n.º 254/2014 e (UE) n.º 652/2014 (JO L 153 de 3.5.2021, p. 1).

72 Regulamento (UE) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de março de 2021, que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (UE) 2015/1017 (JO L 107 de 26.3.2021, p. 30).

Resiliência criado pelo Regulamento (UE) 2021/241[73] concedem todos financiamento. A União também presta apoio consultivo através da plataforma «Fi-Compass», para definir os instrumentos financeiros no quadro dos fundos da política de coesão. Os Estados-Membros, incluindo as autoridades regionais e locais, poderiam explorar melhor estas oportunidades adotando medidas específicas para a economia social. A assistência técnica[74] é outro instrumento da União disponível que pode ajudar a melhorar a capacidade dos Estados-Membros para conceberem e aplicarem políticas destinadas a reforçar a economia social.

(19) O fornecimento de bens e serviços e a colaboração com as autoridades públicas e as empresas convencionais são essenciais para desenvolver a economia social, gerar receitas e ajudar as entidades da economia social a tornarem-se financeiramente autossuficientes. Graças à flexibilidade das regras da União em matéria de contratos públicos, as autoridades adjudicantes podem utilizar estes contratos de uma forma mais estratégica, estabelecendo critérios inovadores, ecológicos e sociais, e contribuindo, em última análise, para uma economia mais sustentável, inclusiva e competitiva. No entanto, a maioria dos contratos continua a ser adjudicada apenas com base no preço. Uma vez que procuram garantir benefícios sociais e coletivos, e não prestar serviços ao preço mais baixo, as entidades da economia social têm dificuldade em competir com outras empresas nos processos regulares de contratação pública, apesar de poderem trazer um maior valor acrescentado ao processo de contratação pública. Também pode ser melhorada a capacidade de negócio das entidades da economia social, nomeadamente integrando-as de uma forma mais sistemática nas cadeias de valor das empresas tradicionais e criando parcerias com estas empresa para concorrerem em conjunto aos concursos públicos e criarem novas oportunidades de mercado.

(20) Muitas vezes, as autoridades públicas não exploram plenamente as possibilidades oferecidas pelo atual âmbito das 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, limitando-se a medidas abaixo do limiar *de minimis* geral e não optando por aplicar medidas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão[75] (Regulamento geral de isenção por categoria), como os auxílios com finalidade regional, os auxílios ao financiamento de risco e os auxílios ao recrutamento de trabalhadores desfavorecidos. No que diz respeito aos auxílios *de minimis*, estão atualmente limitados a 200 000 EUR para três anos, mas as regras em vigor expiram em 31 de dezembro de 2023 e estão a ser revistas. Também é possível melhorar as regras da União que regem os serviços de interesse económico geral para autorizar os auxílios estatais, mas muitas vezes as autoridades públicas não recorrem plenamente a estas opções, em especial para serviços sociais no domínio da inserção profissional de pessoas vulneráveis.

(21) A política fiscal também pode ter um papel importante na promoção da economia social e garantir os meios necessários para as entidades da economia social poderem

---

73 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

74 Regulamento (UE) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de fevereiro de 2021, que cria um instrumento de assistência técnica (JO L 57 de 18.2.2021, p. 1).

75 Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

operar paralelamente às empresas convencionais, criando um ambiente empresarial mais equitativo e melhorando ao mesmo tempo a inclusão social e o acesso ao emprego. Poucos Estados-Membros estabeleceram um quadro fiscal coerente que incentiva o desenvolvimento do setor, incluindo incentivos fiscais adaptados às necessidades da economia social, reconhecendo simultaneamente a sua diversidade e evitando a fragmentação. A criação de incentivos fiscais adequados aos donativos destinados a entidades da economia social de utilidade pública pode estimular o seu financiamento, também fora das fronteiras da União, em conformidade com o princípio da não discriminação consagrado no Tratado. Em vários Estados-Membros, subsistem obstáculos administrativos aos donativos de utilidade pública realizados entre diferentes Estados-Membros e falta de transparência sobre os documentos necessários para obter o estatuto de utilidade pública. A emissão de formulários normalizados para entidades destinatárias estabelecidas noutros Estados-Membros poderia reduzir os obstáculos administrativos. Numa primeira fase, os Estados-Membros poderiam fornecer traduções dos formulários nacionais nas línguas utilizadas pelos outros Estados-Membros. Numa segunda fase, os Estados-Membros poderiam considerar a possibilidade de emitir formulários normalizados para os impostos diretos aplicáveis aos donativos transfronteiriços.

(22) Os processos de medição e gestão do impacto social são especialmente importantes para as entidades da economia social, uma vez que lhes permitem compreender o impacto gerado e comunicá-lo, e dessa forma aceder aos financiamentos baseados no impacto. A medição do impacto social implica a utilização de parâmetros e instrumentos para avaliar o impacto social de uma determinada intervenção ou iniciativa. A gestão do impacto social implica a criação dos sistemas, processos e capacidades de que uma organização necessita para gerir proativamente e aumentar o seu impacto. No entanto, a grande diversidade de quadros e instrumentos existentes pode constituir um desafio, em especial para as entidades com menos recursos. A monitorização dos resultados sociais dos investimentos públicos permite o escrutínio público, pode ajudar a justificar a utilização do dinheiro dos contribuintes para apoiar entidades ou atividades da economia social e ajudar a evitar a «lavagem do impacto» (sobreavaliação ou falsa reivindicação do impacto). A este respeito, poderão ser úteis abordagens de medição e gestão do impacto social devidamente consideradas e que sejam proporcionadas e adequadas às necessidades de cada entidade. Devem basear-se em métodos e indicadores normalizados, bem como em determinados fatores como a dimensão, a fase de desenvolvimento e a diversidade das entidades.

(23) Na última década, a visibilidade e o reconhecimento da economia social aos níveis nacional e regional na União melhoraram. No entanto, o potencial do setor em muitos países da União continua por explorar. A falta de coordenação e de intercâmbio entre países perpetua as diferenças de desenvolvimento da economia social, pelo que existe uma clara oportunidade para os Estados-Membros aprenderem e partilharem as melhores práticas. Existe também pouca sensibilização do público em geral para a economia social e para o seu contributo positivo, o que pode prejudicar o desenvolvimento de políticas de apoio e de oportunidades de mercado a favor da economia social. Ao mesmo tempo que assegura que a nova legislação responde às necessidades das entidades da economia social, a regulamentação pode promover uma maior sensibilização e conferir maior legitimidade a estas entidades, facilitando-lhes o acesso ao financiamento e aos mercados. As autoridades públicas nacionais e as partes interessadas lançaram várias iniciativas, nomeadamente a criação de formas, «rótulos»

e estatutos jurídicos específicos[76] para a economia social, bem como campanhas de divulgação em larga escala, a fim de melhorar a compreensão e a visibilidade da economia social. Outras reformas bem-sucedidas incluem a criação de unidades ministeriais específicas para a economia social e o reforço do diálogo entre as partes interessadas e as autoridades públicas. A promoção da visibilidade da economia social é fundamental para reconhecer plenamente o seu impacto positivo na sociedade, tal como salientado no plano de ação para a economia social com o lançamento de um portal para a economia social.

(24) A existência de dados e estatísticas exatos é fundamental para compreender melhor os modelos de negócio da economia social e tomar decisões políticas baseadas em dados concretos. No entanto, faltam dados fiáveis sobre a economia social, nomeadamente dados sobre o seu valor acrescentado económico e o seu desempenho. Os dados existentes estão frequentemente incompletos e são difíceis de comparar. Por exemplo, apenas alguns Estados-Membros alargaram os seus sistemas contabilísticos nacionais para recolher dados suplementares («contas satélites») sobre a economia social, apesar do apoio financeiro disponível ao abrigo do orçamento da União. Normalmente, a economia social não é incluída nas estatísticas estruturais sobre as empresas, por exemplo, quando as estatísticas se baseiam em dados económicos gerados por empresas com fins lucrativos e as entidades convencionais da economia social apenas surgem incluídas em categorias residuais. A disponibilização de estatísticas essenciais sobre a dimensão, a mão de obra, o desenvolvimento e os desafios da economia social permitiria adotar estratégias e medidas mais eficientes e adaptadas às diferentes situações do setor,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

OBJETIVO

1. Em consonância com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o objetivo da presente recomendação é promover o acesso ao mercado de trabalho e a inclusão social, fornecendo orientações aos Estados-Membros para a promoção de quadros políticos e regulamentares propícios à economia social e/ou de medidas que facilitem o seu desenvolvimento.

   A fim de concretizar estes objetivos, recomenda-se aos Estados-Membros que colaborem com as partes interessadas para reconhecer, apoiar e explorar os contributos da economia social.

2. A presente recomendação visa apoiar a aplicação do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e contribuir para a consecução das três grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza até 2030.

3. Ao promover a economia social, a presente recomendação procura igualmente estimular um desenvolvimento económico e industrial justo e sustentável, e contribuir para a coesão territorial em todos os Estados-Membros.

[76] Os estatutos jurídicos/qualificações jurídicas, por vezes também designados por «rótulos», distinguem-se das formas jurídicas, uma vez que podem ser adotados por diferentes formas jurídicas, incluindo organizações com fins lucrativos e organizações sem fins lucrativos.

DEFINIÇÃO

4. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

   a) «Economia social», as entidades privadas, independentes das autoridades públicas, que fornecem bens e prestam serviços aos seus membros ou à sociedade, abrangendo as cooperativas, mutualistas, associações (incluindo associações caritativas), fundações e empresas sociais que operam de acordo com os seguintes princípios e características fundamentais:

      - a primazia das pessoas e da finalidade social e/ou ambiental sobre o lucro,
      - o reinvestimento da maior parte dos lucros e excedentes para prosseguir os seus objetivos sociais e/ou ambientais e realizar atividades no interesse dos membros/utilizadores («interesse coletivo») e/ou da sociedade em geral («interesse geral»), e
      - governação democrática e/ou participativa;

   b) «Empresa social», uma entidade que fornece bens e presta serviços ao mercado de uma forma empresarial e respeitando os princípios e características da economia social, e cuja atividade comercial tem objetivos sociais e/ou ambientais.

PROMOVER O ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO E A INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA ECONOMIA SOCIAL

Acesso ao mercado de trabalho

5. Recomenda-se aos Estados-Membros que reconheçam e apoiem o valor acrescentado específico da economia social, facilitando o acesso ao mercado de trabalho e promovendo empregos de qualidade para todos, reforçando simultaneamente condições de trabalho justas. Tal deve ser efetuado no quadro do crescimento inclusivo, tal como salientado nas orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, em especial:

   a) Criando ou incentivando iniciativas de parceria que envolvam entidades da economia social na conceção e aplicação de políticas ativas do mercado de trabalho;

   b) Assegurando que as autoridades públicas prestam apoio suficiente às entidades da economia social com vista a uma melhor integração no mercado de trabalho das mulheres, dos grupos desfavorecidos e sub-representados [como os desempregados de longa duração, as pessoas com problemas de saúde mental, a população inativa, as pessoas pouco qualificadas, as pessoas com deficiência, as pessoas de origem migrante, minoritária, racial ou étnica (incluindo os ciganos), os jovens e os idosos], através de:

      i) empresas sociais de inserção profissional que proporcionem emprego e prestem apoio adaptado a esses grupos,

      ii) ações destinadas a ajudar estes grupos de pessoas a prepararem-se para o emprego através de experiências de trabalho em empresas sociais, para facilitar a sua integração no mercado de trabalho normal;

c) Apoiando projetos de colaboração entre os serviços públicos de emprego, as autoridades locais, as entidades da economia social e as empresas convencionais, a fim de oferecer orientação profissional e oportunidades de aprendizagem e formação adaptadas aos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (NEET). Estas oportunidades podem incluir aprendizagens, programas de imersão profissional, orientação pessoal e reuniões com profissionais-modelo, e visam facilitar a integração no mercado de trabalho, em consonância com a Garantia para a Juventude reforçada;

d) Promovendo o empreendedorismo social como meio para promover o trabalho por conta própria e outras formas de emprego, desenvolver a atividade económica a nível local e enfrentar os desafios sociais e ambientais através de modelos de negócio inovadores e inclusivos; considerando que, para o efeito, os Estados-Membros podem, por exemplo:

   i) assegurar que os empresários sociais têm acesso a proteção social,

   ii) considerar a possibilidade de reduzir as contribuições para a segurança social, para contratar novos trabalhadores,

   iii) identificar, avaliar e eliminar potenciais desvantagens administrativas ou obstáculos à criação de uma empresa social;

e) Concebendo políticas e adotando medidas que promovam e integrem a igualdade de género na economia social, por exemplo:

   i) desafiando as normas sociais discriminatórias e os estereótipos sobre as competências das mulheres e dos homens, bem como a subvalorização do trabalho das mulheres,

   ii) prestando apoio específico para capacitar as mulheres, reduzindo as disparidades entre homens e mulheres no emprego e na remuneração e assegurando a igualdade em cargos de liderança,

   iii) proporcionando o acesso a programas de orientação e mentoria para mulheres que desejem ser empresárias e líderes no setor da economia social;

f) Assegurando um quadro propício à transferência de empresas para os trabalhadores, a fim de formar cooperativas de trabalhadores, evitar a perda de postos de trabalho e salvaguardar a atividade económica;

g) Colaborando com entidades da economia social para permitir que mais pessoas com deficiência acedam ao mercado de trabalho, por exemplo, através do desenvolvimento de tecnologias adaptadas;

h) Promovendo o diálogo social e a negociação coletiva na economia social, a fim de garantir que os trabalhadores beneficiam de condições de trabalho justas, incluindo salários justos, respeitando a autonomia dos parceiros sociais.

Inclusão social

6. Recomenda-se aos Estados-Membros que reconheçam e apoiem o papel da economia social na prestação de serviços sociais e de prestação de cuidados e de habitação pouco dispendiosa e de elevada qualidade, em especial para os grupos desfavorecidos, em paralelo com os serviços sociais públicos. Tal poderá incluir, por exemplo:

a) Colaboração com as entidades da economia social, nos respetivos domínios de ação, ao criar e prestar serviços de interesse geral;

b) Envolvimento das entidades da economia social na conceção e prestação de serviços sociais e de prestação de cuidados centrados nas pessoas, tal como sublinhado na Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados;

c) Trabalho conjunto com as entidades da economia social na conceção e prestação de cuidados e apoio a crianças e jovens, nomeadamente crianças de grupos desfavorecidos, em conformidade com a Garantia Europeia para a Infância criada pela Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho[77] e a Estratégia da UE sobre os direitos da criança[78].

Competências

7. Recomenda-se aos Estados-Membros que apoiem a formação e o desenvolvimento de competências para a economia social, nomeadamente:

a) Identificando, com base na informação existente sobre as competências, quais as necessidades da economia e do mercado de trabalho convencional, para compreender de que forma a economia social pode contribuir para a oferta de mão de obra qualificada e reduzir a escassez de mão de obra;

b) Facilitando a formação e a aprendizagem de competências na economia social mediante:

i) a realização de intercâmbios de aprendizagem entre entidades da economia social, organizações de formação e empresas convencionais, com o objetivo de melhorar as competências de gestão, empresariais e relacionadas com os empregos que sejam necessárias para as transições digital e ecológica (nomeadamente, as competências circulares, de reparação e digitais),

ii) a requalificação e aquisição de novas competências ao longo da vida, incluindo por parte de grupos desfavorecidos, contribuindo para a transição dos aprendentes para um mercado de trabalho aberto, em consonância com a abordagem europeia das microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade,

iii) a inclusão de formação sobre a economia social ou por ela ministrada na lista de formação elegível para ser abrangida pelas contas individuais de aprendizagem[79];

c) Criando programas de aprendizagem específicos na economia social que apoiem os jovens, em especial os que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação, ajudando-os a adquirirem novas competências e a prepararem-se para o mercado de trabalho, permitindo à economia social desenvolver

77 Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14).

78 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estratégia da UE sobre os direitos da criança» [COM(2021) 142 final].

79 Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022 relativa às contas individuais de aprendizagem 2022/C 243/03 (JO C 243 de 27.6.2022, p. 26).

talentos no setor, em conformidade com o Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem;

d) Promovendo a inclusão das competências da economia social e do empreendedorismo social na educação e na formação a todos os níveis de ensino, especialmente nos cursos empresariais e de empreendedorismo, e proporcionando o acesso a programas de orientação e mentoria para as entidades da economia social e os empresários sociais;

e) Criando centros nacionais de competências para a formação sobre a economia social e participando em iniciativas transnacionais que facilitem o acesso da economia social aos programas de ensino e formação, por exemplo através da cooperação com os prestadores de ensino e formação profissionais que trabalham no âmbito de organismos estabelecidos, como os Centros de Excelência Profissional referidos na Recomendação do Conselho, de 24 de novembro de 2020, sobre o ensino e a formação profissionais em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência[80].

Inovação social, desenvolvimento económico sustentável e coesão territorial

8. Recomenda-se aos Estados-Membros que reforcem o papel de apoio assumido pelas entidades da economia social na promoção da inovação social e por setores-chave de desenvolvimento local e emprego. Tal pode ser concretizado mediante:

a) A promoção de um ecossistema favorável à inovação social e de base local, facilitando a cooperação e as iniciativas de parceria entre as entidades da economia social e circular, as empresas convencionais, os prestadores de serviços financeiros, as administrações locais e outras partes interessadas. Tal pode ser feito, por exemplo:

i) criando ou promovendo polos de inovação social ou polos de inovação social e ecológica concebidos para satisfazer as necessidades locais e testar soluções conjuntas,

ii) envolvendo as entidades da economia social no desenvolvimento local de base comunitária, nomeadamente recorrendo aos instrumentos de financiamento da União disponíveis,

iii) colaborando com os centros de competências nacionais e regionais para a inovação social, a fim de criar redes, estimular as capacidades e sinergias, destacar eficiências e desenvolver ferramentas e métodos essenciais para estimular a inovação social;

b) A garantia de que a política em matéria de economia social está ligada à política industrial e à transição para uma economia digital e circular;

c) A adaptação de quadros regulamentares para apoiar as entidades da economia social na economia circular, assegurando, por exemplo, a existência de incentivos adequados para que as empresas doem bens não vendidos e devolvidos a entidades da economia social para reparação e reutilização, em vez de destruírem os bens, e para que os indivíduos doem bens em segunda mão, garantindo que as entidades da economia social tenham acesso ao fluxo

[80] Recomendação do Conselho, de 24 de novembro de 2020, sobre o ensino e a formação profissionais (EFP) em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência 2020/C 417/01 (JO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

de resíduos, envolvendo-as em estratégias de prevenção de resíduos, e autorizando os bancos alimentares a recolherem excedentes alimentares;

d) A promoção do desenvolvimento de iniciativas e ecossistemas da economia social de base comunitária, por exemplo, comunidades de energia, soluções de mobilidade partilhada, cooperativas de plataformas digitais, prestação de cuidados, cooperativas agrícolas e cadeias e mercados alimentares curtos locais, para que os cidadãos possam aceder a produtos e serviços de base local;

e) A promoção do acesso das entidades da economia social às ferramentas digitais e às novas tecnologias, como as de fonte aberta, os megadados ou a inteligência artificial.

DESENVOLVER QUADROS PROPÍCIOS À ECONOMIA SOCIAL

9. Recomenda-se aos Estados-Membros que desenvolvam quadros políticos e regulamentares que favoreçam e apoiem a economia social. Para o efeito, os Estados-Membros são incentivados a conceber e implementar estratégias globais que reconheçam e estimulem a economia social, em consonância com o plano de ação da União para a economia social e outras orientações políticas da União. Os Estados-Membros devem seguir as recomendações formuladas nos n.os 13 a 21, ao mesmo tempo que formulam as suas estratégias.

10. Recomenda-se aos Estados-Membros que adotem mecanismos de consulta e diálogo entre as autoridades públicas e as organizações representativas da economia social. Tal pode envolver a criação de grupos de alto nível e o apoio à criação e ao desenvolvimento de redes representativas da economia social.

11. Nas estratégias referidas no n.º 9, os Estados-Membros devem reconhecer os princípios fundamentais, as características e o âmbito da economia social, e reconhecer que estas entidades podem assumir várias formas e estatutos jurídicos e que têm especificidades próprias das diferentes legislações e práticas nacionais, regionais e locais.

12. Recomenda-se aos Estados-Membros que invistam num maior conhecimento da economia social por parte dos seus funcionários e autoridades públicos, através de programas de formação e iniciativas transnacionais e/ou inter-regionais de reforço de capacidades, incluindo ao abrigo do programa Interreg Europa estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/1059 do Parlamento Europeu e do Conselho[81]. As iniciativas devem centrar-se na aprendizagem interpares e na partilha de boas práticas, com especial destaque para a promoção da colaboração entre as autoridades regionais e locais, bem como entre as partes interessadas da economia social. A Comissão apoiará este trabalho, tal como descrito no n.º 22, alínea a), subalínea iii).

Acesso ao financiamento público e privado

13. Recomenda-se aos Estados-Membros que criem um ambiente propício ao financiamento social, aos níveis nacional, regional e local, nomeadamente:

[81] Regulamento (UE) 2021/1059 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg) apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo (JO L 231 de 30.6.2021, p. 94).

a) Fazendo o levantamento das estruturas de financiamento das entidades da economia social, dos intermediários financeiros e das organizações de apoio, e avaliando as suas necessidades e a eficácia dos regimes de apoio existentes;

b) Assegurando que as entidades da economia social têm acesso a financiamento na fase correta do seu desenvolvimento, adaptado às suas necessidades, nomeadamente subvenções e outros subsídios, financiamento de capital próprio ou quase-capital para as fases de lançamento e arranque, ou crédito, financiamento de capital próprio, quase-capital próprio ou financiamento intermédio durante a fase de expansão, e regimes de financiamento inovadores, tais como parcerias público-privadas, plataformas de financiamento colaborativo e combinações de diferentes tipos de instrumentos financeiros ou subvenções e instrumentos financeiros;

c) Promovendo o acesso dos pequenos investidores a modelos de negócios, setores, produtos e serviços sustentáveis, impulsionados ou apoiados pela economia social;

d) Avaliando os critérios de acesso aos programas de financiamento público, nomeadamente os destinados às empresas convencionais, a fim de garantir que não criam obstáculos indevidos às entidades da economia social;

e) Mobilizando financiamento privado através da disponibilização de sistemas de garantia públicos, sempre que necessário, a fim de incentivar os financiadores especializados e convencionais a financiarem entidades da economia social;

f) Sensibilizando para as características e necessidades específicas das entidades da economia social, a fim de melhorar a capacidade dos principais financiadores privados para oferecerem apoio financeiro adaptado;

g) Facilitando o acesso ao desenvolvimento empresarial e ao apoio à preparação para o investimento das entidades da economia social ao longo do seu ciclo de vida, por exemplo através de regimes de apoio à sensibilização para incubadoras de empresas convencionais, aceleradores e outras organizações de apoio, a fim de alargar o seu apoio às entidades da economia social, incluindo oportunidades de reforço das capacidades para os gestores de entidades da economia social;

h) Oferecendo apoio financeiro específico e reforço das capacidades para facilitar a transferência de empresas para cooperativas de trabalhadores;

i) Oferecendo regimes que aumentem a disponibilidade de financiamento para as entidades da economia social, por exemplo, proporcionando aos aforradores individuais ou aos trabalhadores que participam em planos de reforma ou de poupança financiados pelos empregadores a possibilidade de optarem por um plano que invista parte dessa poupança na empresa social;

j) Utilizando da melhor forma o financiamento disponível ao abrigo dos fundos da política de coesão, da componente «Estados-Membros» do programa InvestEU, do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, de programas semelhantes e de outros recursos nacionais e regionais, no contexto da execução de medidas e iniciativas especificamente concebidas para as entidades da economia social;

k) Utilizando os serviços de aconselhamento da «Fi-Compass» sobre instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada da União para desenvolver

instrumentos financeiros reembolsáveis no quadro dos fundos da política de coesão.

Acesso aos mercados e contratos públicos

14. Recomenda-se aos Estados-Membros que incentivem as suas autoridades adjudicantes a adquirir bens e serviços de forma estratégica, a gerar impacto social e a apoiar a inovação social. Para o efeito, deverão recorrer plenamente aos instrumentos disponíveis ao abrigo das regras da União em matéria de contratos públicos. A promoção da adoção de soluções socialmente responsáveis e inovadoras na contratação pública pode envolver diferentes tipos de instrumentos políticos, nomeadamente:

    a) Emitir orientações políticas e estratégias de contratação pública, incluindo eventualmente metas oficiais, apoiadas pelos dirigentes e com um compromisso a nível político, e envolvendo os principais decisores e gestores orçamentais;

    b) Emitir orientações ao(s) nível(is) administrativo(s) adequado(s);

    c) Sensibilizar as autoridades adjudicantes e as empresas para o valor acrescentado dos contratos públicos socialmente responsáveis e disponibilizar conhecimentos especializados às autoridades adjudicantes e às entidades da economia social;

    d) Incentivar as autoridades adjudicantes a fazer referência na documentação dos concursos a obrigações específicas da legislação social e laboral, e das convenções coletivas, que sejam aplicáveis aos concursos[82], solicitar aos proponentes que confirmem o cumprimento dessas obrigações e estabelecer medidas de acompanhamento;

    e) Incentivar um diálogo estruturado, transparente e não discriminatório com a economia social e outras partes interessadas para conceber uma estratégia de contratação pública socialmente responsável.

15. No essencial, as autoridades adjudicantes devem utilizar melhor as disposições flexíveis no âmbito do atual quadro jurídico da União para ajudar as entidades da economia social a aceder ao mercado, por exemplo:

    a) Promovendo o diálogo sobre o mercado, nomeadamente através da realização de consultas preliminares do mercado transparentes e inclusivas com um leque específico de potenciais fornecedores;

    b) Reservando contratos para empresas sociais de inserção profissional ou para operadores que empreguem pelo menos 30 % de pessoas com deficiência ou trabalhadores desfavorecidos, em conformidade com o artigo 24.º da Diretiva 2014/23/UE, os artigos 20.º e 77.º da Diretiva 2014/24/UE e os artigos 38.º e 94.º da Diretiva 2014/25/UE;

---

82 Artigo 30.º, n.º 3, da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1), artigo 18.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65) e artigo 36.º, n.º 2, da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

c) Estabelecendo critérios de seleção proporcionados e inclusivos que permitam às pequenas empresas sociais inovadoras concorrerem aos contratos;

d) Abandonando a lógica do preço mais baixo, utilizando critérios sociais de adjudicação em conformidade com a regra da «proposta economicamente mais vantajosa» e cláusulas contratuais sociais, e definindo requisitos de desempenho ou funcionais nas diferentes fases dos concursos, incluindo nas especificações técnicas;

e) Dividindo os contratos em lotes, em conformidade com o artigo 46.º da Diretiva 2014/24/UE e com o artigo 65.º da Diretiva 2014/25/UE, também com vista a facilitar a cooperação entre as principais entidades empresariais e da economia social, e utilizando regimes simplificados, em especial para os serviços sociais e outros serviços específicos, a fim de tornar o processo mais acessível às entidades da economia social;

f) Exigindo «rótulos» específicos nas especificações técnicas, nos critérios de adjudicação ou nas condições de execução do contrato, sempre que tencionem adquirir empreitadas, fornecimentos ou serviços com características sociais ou ambientais específicas, em conformidade com o artigo 43.º da Diretiva 2014/24/UE e o artigo 61.º da Diretiva 2014/25/UE.

16. A fim de ajudar as entidades da economia social a alargarem o seu alcance, recomenda-se aos Estados-Membros que promovam a cooperação entre as entidades da economia social e as empresas convencionais, em particular mediante:

a) A sensibilização para o valor acrescentado social através da promoção de boas práticas que incentivem as empresas convencionais a envolverem as empresas sociais nas suas cadeias de abastecimento e de valor a longo prazo e os consumidores a comprarem bens e/ou serviços produzidos por entidades da economia social (ou «compra social»);

b) A intensificação dos serviços de mentoria, do estabelecimento de contactos e dos serviços de facilitação, para ajudar as entidades da economia social a criar parcerias a longo prazo com a comunidade empresarial mais ampla;

c) A promoção e o apoio a trabalhadores de empresas sociais de inserção profissional, para trabalharem com empresas convencionais e adquirirem experiência no mercado de trabalho normal;

d) O apoio às entidades da economia social e aos empresários para que utilizem da melhor forma as novas tecnologias para aceder aos mercados privados, através de plataformas em linha orientadas para a economia social, espaços colaborativos e bens comuns digitais.

Auxílios estatais

17. Sempre que uma medida prevista de apoio à economia social constitua um auxílio estatal e sem prejuízo das regras aplicáveis, recomenda-se aos Estados-Membros que explorem plenamente as possibilidades oferecidas pelo atual âmbito das regras em matéria de auxílios estatais para apoiarem a economia social, tal como previsto no Regulamento (UE) n.º 651/2014, nas regras relativas aos serviços de interesse económico geral e na regra *de minimis*:

a) Utilizando as disposições do Regulamento (UE) n.º 651/2014, nomeadamente:

i) considerando os auxílios ao investimento a favor das pequenas e médias empresas (PME), por exemplo, para a aquisição de ativos em infraestruturas sociais, em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014,

ii) utilizando da melhor forma as disposições que permitem auxílios ao financiamento de risco a favor das PME, em conformidade com os artigos 21.º e 21.º-A do Regulamento (UE) n.º 651/2014, por exemplo, criando fundos de investimento com a participação de investidores privados para apoiar especificamente as empresas sociais e proporcionando incentivos fiscais a investidores privados independentes que sejam pessoas singulares que concedam financiamento de risco direta ou indiretamente às empresas elegíveis,

iii) considerando a concessão de auxílios a empresas em fase de arranque, que permitam a pequenas empresas não cotadas beneficiar de vários instrumentos de auxílio, como empréstimos a taxas reduzidas, garantias com prémios bonificados ou subvenções em conformidade com o artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014,

iv) investindo nas pessoas através da adoção de regimes de auxílio à reintegração no mercado de trabalho de trabalhadores desfavorecidos ou gravemente desfavorecidos, em conformidade com os artigos 32.º e 35.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014,

v) facilitando a plena inclusão dos trabalhadores com deficiência em todos os tipos de empresas, com o apoio de subsídios específicos às empresas, nomeadamente subvenções salariais, em conformidade com os artigos 33.º e 34.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014,

vi) apoiando a construção ou modernização de infraestruturas locais, que podem incluir infraestruturas sociais locais, mediante a concessão de auxílios para cobrir a diferença entre os custos de investimento e o lucro operacional do investimento, em conformidade com o artigo 56.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014;

b) Em conformidade com as regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais, recomenda-se aos Estados-Membros que explorem quais os serviços prestados por entidades da economia social que possam ser definidos e financiados como serviços de interesse económico geral, por exemplo, no domínio da inserção profissional de pessoas vulneráveis, da habitação social ou dos serviços sociais e de saúde, como o acolhimento de crianças, a prestação de cuidados a idosos ou a pessoas com deficiência; a compensação por serviços que satisfaçam necessidades sociais pode mesmo, em determinadas condições, ficar isenta da obrigação de notificação, independentemente do montante da compensação recebida, ao abrigo da Decisão da Comissão de 20.12.2011 (2012/21/UE)[83];

c) Utilizando o âmbito disponível para conceder montantes transparentes de auxílios *de minimis*.

[83] Decisão da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

Tributação

18. Sem prejuízo das regras em matéria de auxílios estatais, recomenda-se aos Estados-Membros que:

a) Garantam sistemas fiscais que não prejudiquem o desenvolvimento da economia social e avaliem se esses sistemas incentivam de forma suficiente o desenvolvimento desta economia;

b) Considerem a concessão de incentivos fiscais ao setor, caso não sejam ainda sido concedidos, em consonância com os seus objetivos de política social e as práticas atuais em todos os Estados-Membros e em conformidade com o direito da União, que poderão incluir:

i) isenções do imposto sobre as sociedades sobre os lucros retidos por entidades da economia social,

ii) incentivos fiscais em matéria de imposto sobre o rendimento, sob a forma de deduções ou créditos fiscais concedidos a doadores privados e/ou institucionais ou de um regime de designação que permita aos contribuintes indicar à sua autoridade fiscal a percentagem determinada do imposto sobre o seu rendimento a atribuir às entidades de utilidade pública,

iii) isenções fiscais sobre prestações de desemprego recebidas sob a forma de montante fixo, para facilitar as transferências de empresas para cooperativas de trabalhadores;

c) Analisem os encargos das obrigações fiscais suportados pelas entidades da economia social e, sempre que possível, que os reduzam;

d) Facilitem o cumprimento, a nível prático, dos donativos de utilidade pública transfronteiriços para efeitos fiscais, por exemplo, emitindo um formulário normalizado para entidades beneficiárias estabelecidas noutros Estados-Membros, com o montante do donativo e identificando o beneficiário e o doador;

e) Garantam que as entidades da economia social não são utilizadas para fins de evasão fiscal, elisão fiscal, planeamento fiscal agressivo ou branqueamento de capitais, assegurando simultaneamente que os procedimentos administrativos conexos são eficazes e proporcionados.

Medição e gestão do impacto social

19. Em consonância com as ações da Comissão referidas no n.º 22, alínea a), subalínea v), recomenda-se aos Estados-Membros que apoiem a adoção de práticas de medição do impacto e de gestão do impacto, nomeadamente:

a) Incorporando práticas e metodologias de medição e gestão do impacto social nos quadros e programas políticos nacionais relacionados com a economia social;

b) Prestando um apoio adaptado, com base nas boas práticas, para ajudar as entidades da economia social a adotarem metodologias simples e práticas de medição e gestão do impacto que melhorem os seus resultados e demonstrem o seu impacto social, e para facilitar o acesso aos financiamentos baseados nesse impacto;

c) Incentivando as entidades da economia social a medirem o seu impacto, reforçando as capacidades mediante financiamento específico, e a utilizarem parte dos fundos públicos que recebem (no quadro de subvenções ou contratos) para medir o seu impacto social.

Visibilidade e reconhecimento

20. Recomenda-se aos Estados-Membros que promovam uma maior sensibilização para a economia social e para a forma como contribui para o cumprimento dos objetivos sociais e ambientais, nomeadamente através da:

a) Criação ou adaptação de formas jurídicas, estatutos jurídicos, «rótulos» e/ou sistemas de certificação específicos para a economia social, com base em avaliações do seu potencial valor acrescentado, e da possibilidade de instituírem um reconhecimento mútuo voluntário dos «rótulos» e certificações utilizados noutros Estados-Membros. Essas avaliações devem analisar em que medida podem melhorar a compreensão do setor e apoiar o seu desenvolvimento, proporcionando acesso a vantagens específicas (tais como incentivos fiscais ou flexibilidade em concursos/contratos específicos). A Comissão apoiará este trabalho, tal como descrito no n.º 22, alínea a), subalínea vi);

b) Organização e financiamento de campanhas de divulgação e eventos de sensibilização sobre a economia social, nomeadamente para as gerações mais jovens, em cooperação com os níveis relevantes de governação e outras instituições (por exemplo, universidades);

c) Divulgação de iniciativas-piloto bem-sucedidas e boas práticas de entidades da economia social, promovendo ações para reproduzir e ampliar estas boas práticas através das redes da economia social e da comunicação pública.

21. Recomenda-se aos Estados-Membros que monitorizem o desenvolvimento e o desempenho da economia social, estimulando a investigação e recolhendo estatísticas e dados quantitativos e qualitativos, em particular:

a) Tirando o máximo partido do apoio disponível da Comissão Europeia para alargar os seus sistemas contabilísticos nacionais para recolher dados suplementares e comparáveis («contas satélite») e os principais inquéritos aos agregados familiares (como o Inquérito às Forças de Trabalho e os inquéritos que contribuem para as EU-SILC), a fim de recolher informações sobre a participação na economia social, incluindo dados desagregados por sexo e idade (e, se possível, outras desagregações) para compreender o impacto na criação de emprego;

b) Incentivando a cooperação no desenvolvimento de estatísticas entre as autoridades públicas, os organismos de investigação e a economia social, alargando simultaneamente a variedade de fontes de informação, como registos, dados administrativos, inquéritos e recenseamentos, a fim de recolher dados exatos;

c) Prestando apoio à investigação académica e independente sobre temas da economia social.

APOIO DA UNIÃO

22. O Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de apoiar a aplicação da presente recomendação, trabalhando em conjunto com os Estados-Membros para desenvolver quadros políticos e regulamentares propícios à economia social. Tal inclui, em especial:

a) A realização das iniciativas anunciadas no plano de ação para a economia social, que incluem:

i) o lançamento e manutenção do Portal da Economia Social da UE, um ponto de acesso claro para as partes interessadas da economia social encontrarem informações sobre o financiamento, as políticas, as redes/plataformas e as iniciativas da União, incluindo o reforço das capacidades,

ii) a publicação de análises sobre os quadros fiscais existentes da economia social e o tratamento fiscal dos donativos transfronteiriços de benefícios públicos e sobre o princípio da não discriminação,

iii) a facilitação de oportunidades de aprendizagem interpares para funcionários públicos sobre temas relacionados com a economia social, através da organização de seminários em linha e seminários. Estes eventos poderão basear-se em exercícios de levantamento de casos existentes e na recolha e intercâmbio de boas práticas em vários domínios políticos relevantes para o setor, permitindo aos participantes partilhar conhecimentos e identificar estratégias bem-sucedidas. Poderão também constituir uma oportunidade para o intercâmbio regular de boas práticas e a aprendizagem interpares entre coordenadores da economia social dos Estados-Membros,

iv) a recolha de dados qualitativos e quantitativos sobre o funcionamento da economia social nos Estados-Membros, nomeadamente através do apoio à investigação no âmbito do programa de trabalho do Horizonte Europa para 2023-2024[84],

v) o apoio ao desenvolvimento da medição e gestão do impacto social, identificando e revendo as práticas existentes, incluindo a forma como satisfazem as necessidades e as capacidades das entidades da economia social, a fim de melhorar a compreensão e facilitar a sua adoção[85]. Este trabalho será realizado em estreita consulta com as partes interessadas e terá por objetivo desenvolver metodologias normalizadas simples, para que as entidades da economia social avaliem e demonstrem o seu impacto social,

vi) o lançamento de um estudo sobre os sistemas de certificação e rótulos nacionais da economia social, identificando as iniciativas em curso, as boas práticas e os critérios e características comuns, e fornecendo aos

84 «Commission Implementing Decision on the adoption of the work programme for 2023-2024 within the framework of the specific programme implementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation and on its financing» (não traduzida para português) [C(2022) 7550 final].

85 A Comissão, juntamente com a OCDE, publicará um relatório que identificará e apresentará abordagens adaptadas já aceites pelas entidades da economia social na Europa, e analisará o seu objetivo, âmbito e principais características, como exemplos de boas práticas.

Estados-Membros uma abordagem e orientações comuns, tendo em vista o reconhecimento mútuo voluntário,

vii) o apoio técnico aos Estados-Membros para empreenderem reformas que impulsionem a economia social, tanto a nível bilateral como multinacional,

viii) a promoção da cooperação transnacional em matéria de inovação social através do Centro Europeu de Competências para a Inovação Social, do Concurso Europeu para a Inovação Social e da futura rede de empresários e inovadores sociais apoiados no âmbito do Programa a favor do Mercado Único,

ix) o apoio à aplicação conjunta do ecossistema industrial da trajetória de transição da «economia social e de proximidade»[86], obtendo um compromisso das partes interessadas e facilitando a cooperação entre as partes interessadas desse ecossistema no contexto da transição ecológica e digital,

x) a continuação da melhoria do acesso das empresas sociais e de outras entidades da economia social ao financiamento, por exemplo, através dos produtos financeiros ao abrigo do programa InvestEU,

xi) a utilização de práticas de contratação pública socialmente responsáveis nos processos de concurso da Comissão,

xii) o balanço da aplicação do plano;

b) O acompanhamento e avaliação da aplicação da presente recomendação;

c) Com base nos relatórios dos Estados-Membros referidos no n.º 26, a preparação de um relatório sobre a avaliação das medidas tomadas em resposta à presente recomendação, a apresentar ao Comité do Emprego e ao Comité da Proteção Social para debate.

APLICAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

23. Recomenda-se aos Estados-Membros que adotem ou atualizem as suas estratégias de economia social no prazo de 18 meses a partir da adoção da presente recomendação.

24. A fim de assegurar a aplicação bem-sucedida da presente recomendação, recomenda-se aos Estados-Membros que revejam e melhorem as suas estruturas administrativas e institucionais a todos os níveis de governação, por exemplo:

a) Criando um «balcão único» para prestar um apoio simplificado e apropriado às entidades da economia social, em domínios como o acesso ao financiamento e outros apoios;

b) Criando pontos de contacto locais e/ou regionais para a economia social, que sejam «embaixadores» da economia social e promovam o setor, prestem apoio entre pares, facilitem o acesso ao financiamento nacional e da União e sirvam de ligação às autoridades nacionais e regionais que gerem os fundos da União;

c) Designando coordenadores da economia social nas instituições públicas nacionais. Estes coordenadores devem dispor de mandatos e responsabilidades

[86] Relatório «Trajetória de transição para a economia social e de proximidade».

claros e de recursos suficientes, para permitir uma coordenação e um acompanhamento eficazes da recomendação e para assegurar a coerência na elaboração de políticas entre todos os departamentos governamentais e com as instituições da União.

25. Recomenda-se aos Estados-Membros que monitorizem e avaliem, a nível nacional, a aplicação da presente recomendação, nomeadamente através de um diálogo regular com as autoridades regionais e locais e as entidades da economia social, a fim de informar, aconselhar e acompanhar os processos de avaliação, acompanhamento e implementação das estratégias de economia social.

26. Recomenda-se aos Estados-Membros que apresentem à Comissão um relatório sobre os progressos alcançados a nível nacional na aplicação da recomendação, o mais tardar, quatro anos após a sua adoção e, novamente, cinco anos após a primeira apresentação.

Feito em Estrasburgo, em

Pelo Conselho
O Presidente