

Coletânea de textos comunitários institucionais

A ECONOMIA SOCIAL NAS POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO E DE EMPREGO
INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

ÍNDICE

A Economia Social nas Políticas de Desenvolvimento e de Emprego Inovação e Empreendedorismo Social

	Página
2011 - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social	3
2011 - 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	78
2012 - Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «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»	93
2012 - Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Empreendedorismo social e empresas sociais (parecer exploratório)	99
2012 - Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus»	111

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu
e do Conselho que estabelece um Programa
da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social
/* COM/2011/0609 final - 2011/0270 (COD) */



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.10.2011
COM(2011) 609 final

2011/0270 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social

{SEC(2011) 1134 final}

{SEC(2011)1130 final}

{SEC(2011)1131 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• General context

As sociedades europeias vêm-se hoje confrontadas com desafios múltiplos decorrentes de factores como a concorrência global acrescida, o ritmo intenso do progresso tecnológico, as tendências demográficas e as alterações climáticas. A recente crise económica e financeira, que atingiu todos os Estados-Membros e regiões da União, veio agravar a situação. Na área do emprego e da política social, a União continua a deparar-se com problemas complexos de que são exemplo:

- as elevadas taxas de emprego, em especial das pessoas com poucas qualificações, dos jovens, dos trabalhadores mais velhos, dos migrantes e das pessoas com deficiências;
- um mercado laboral cada vez mais fragmentado, no qual emergem modelos de trabalho mais flexíveis e outros desafios que se repercutem na segurança do emprego e nas condições de trabalho;
- uma força de trabalho em retracção e uma pressão acrescida nos sistemas de protecção social em resultado das alterações demográficas;
- dificuldades em conciliar responsabilidades profissionais e de assistência à família e conseguir um equilíbrio sustentável entre trabalho e vida privada, o que prejudica o desenvolvimento pessoal e familiar;
- um número inaceitavelmente elevado de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza e em situações de exclusão social.

A crise veio igualmente evidenciar as estreitas ligações e os efeitos de arrastamento entre as economias da UE-27, em especial na área do euro, que implicam que a realização de reformas ou a ausência delas - num país - afecta os desempenhos dos outros. Este facto vem comprovar que uma acção coordenada a nível da União é mais eficaz para dar resposta a estes desafios do que iniciativas individuais por parte dos Estados-Membros. Para ser eficazes do ponto de vista económico, as reformas têm de assentar, tanto quanto possível, numa base factual comprovada. O envolvimento dos decisores políticos e de outros agentes interessados num processo de aprendizagem colectiva e no desenvolvimento e experimentação de novas abordagens poderá induzir sentimentos de maior aceitação e apropriação da estratégia Europa 2020, bem como suscitar compromissos com vista à sua concretização. Neste contexto, a inovação social, e em especial a experimentação social, pode ser uma ferramenta poderosa para configurar as reformas e as adaptações políticas necessárias à aplicação da estratégia Europa 2020.

Não obstante, o desenvolvimento e a disseminação, a uma escala mais vasta, de uma abordagem de inovação social na União são prejudicados por vários factores, designadamente:

- um conhecimento insuficiente sobre as necessidades e capacidades das organizações de sociedade civil, dos empreendedores e empresas sociais e das organizações do sector público;
- a fragmentação de esforços e recursos, a falta de transparência e visibilidade, apoios financeiros limitados e a insuficiência de competências técnicas capazes de ajudar as organizações a desenvolver e gerar inovações sociais;
- os baixos níveis de participação de cidadãos e empresas;
- a insuficiente difusão e o pouco aproveitamento de boas práticas;
- métodos deficientes de avaliação do impacto de acções e políticas.

Ainda que as respostas aos problemas de índole socioeconómica sejam, em primeira instância, da responsabilidade dos Estados-Membros e das regiões e as decisões devam ser implementadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, a União pode dar o seu contributo ao agendar a necessidade de reformas específicas, ao informar sobre obstáculos à mudança e formas de os ultrapassar, ao garantir o cumprimento das regras em vigor a nível da União, ao fomentar a partilha de boas práticas e a aprendizagem mútua e ao apoiar a inovação social e as abordagens à escala europeia.

- **Justificação da proposta**

O Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social tem por base três instrumentos existentes:

- o programa Progress criado pela Decisão n.º 1672/2006/CE;
- a rede EURES;
- o Instrumento Europeu de Microfinanciamento para o emprego e a inclusão social «Progress» criado pela Decisão n.º 283/2010/UE.

O programa Progress

Nos limites da sua competência, a política social e de emprego da União procura essencialmente assegurar uma acção colectiva e uma coordenação política eficaz entre os Estados-Membros. O quadro para tal é proporcionado pelo Tratado (TUE), que define dois tipos principais de intervenção, designadamente a coordenação (adopção de medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros) e a legislação (adopção, por via de directivas, de requisitos mínimos).

Experiências anteriores relativas ao fomento de cooperação entre os Estados-Membros no domínio do emprego e dos assuntos sociais destacam um conjunto de aspectos que influenciam o êxito de respostas políticas coordenadas, designadamente a conceptualização coerente de factores essenciais e sua interdependência (por exemplo, como explicar a pobreza dos que trabalham, como solucionar as desigualdades na área da saúde), uma terminologia comum e formas de a quantificar para permitir um controlo e uma referência, dados comparáveis e convergência de sinergias entre objectivos, valores e interesses de várias partes interessadas.

Desde o seu início, o programa Progress tem contribuído para dar respostas políticas eficazes. O quadro reforçado que a nova estratégia Europa 2020 consubstancia implica a necessidade ainda mais premente de basear a elaboração de políticas em factos comprovados, de forma a que as políticas e legislações da União sejam capazes de responder aos desafios socioeconómicos. O sucessor do programa Progress ajudará a Comissão a desempenhar as suas funções:

- recolher factos e provas sobre desenvolvimentos políticos relevantes;
- acompanhar e dar conta dos progressos alcançados pelos Estados-Membros na consecução dos objectivos e prioridades comuns da União;
- garantir a aplicação eficaz e uniforme da legislação da União;
- modernizar o direito da União em matéria de condições de trabalho, em linha com os princípios da regulamentação inteligente.

EURES

A livre circulação dos trabalhadores, uma das quatro liberdades consagradas no Tratado, contribui para o desenvolvimento económico e a coesão social na União. Não obstante, a mobilidade geográfica na União está condicionada por um conjunto de factores que vão dos obstáculos legais e administrativos à falta de transparência das ofertas de emprego e de apoios para fazer corresponder os perfis dos que procuram trabalho com as vagas existentes, passando pelos custos de habitação, a transferibilidade das pensões e as barreiras linguísticas. A EURES visa melhorar a transparência do mercado de trabalho através da divulgação das vagas de emprego disponíveis no Portal da Mobilidade Profissional EURES, bem como apoiar a prestação de serviços de informação, aconselhamento e orientação a nível nacional e transfronteiriço.

Ao mesmo tempo, o papel dos serviços públicos de emprego (SPE) alterou-se em resultado da recente crise económica e da necessidade de personalizar os serviços prestados. Os SPE devem passar a funcionar como entidades dedicadas à aprendizagem ao longo da vida, oferecendo uma ampla gama de serviços (tais como avaliação de competências, formação, orientação profissional, correspondência de empregos e perfis e aconselhamento a clientes) e dando resposta às necessidades das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Além disso, a EURES deve promover novos métodos de trabalho em conjugação com serviços de emprego privados.

Instrumento Europeu de Microfinanciamento Progress

O exercício de uma actividade independente é uma das vias à disposição dos desempregados para integrarem o mundo do emprego. A criação de postos de trabalho através do estabelecimento e da consolidação de novas empresas é instrumental para a realização dos objectivos da estratégia Europa 2020: na União, um número significativo dos novos empregos é gerado por empresas recém-constituídas e quase 85% desses empregos são criados em microempresas. No entanto, a União está longe de explorar as suas plenas potencialidades nesta área. Um dos grandes obstáculos à criação de empresas é a falta de acesso a financiamentos, em especial ao microcrédito, problema este que a recente crise económica veio agravar. O sector do microfinanciamento na Europa não atingiu ainda a sua maturidade. Para crescer, as instituições de microfinanciamento da União têm de construir e manter modelos adequados de financiamento. Por conseguinte, é evidente a necessidade de reforçar a

criação de capacidades institucionais (em especial das instituições de microfinanciamento não bancárias) para cobrir custos de arranque e de financiamento de empréstimos a grupos de elevado risco.

O Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social visa reforçar a coerência da intervenção da UE nas áreas social e do emprego, reunindo o programa Progress, a rede EURES e o Instrumento Europeu de Microfinanciamento Progress e aproveitando as experiências retiradas do funcionamento destes instrumentos. Além disso, o programa proporciona a oportunidade de simplificar a implementação através do estabelecimento de disposições comuns que abrangem, nomeadamente, objectivos gerais comuns, uma tipologia comum de acções e a racionalização dos processos de elaboração de relatórios e avaliação. Ao mesmo tempo, o programa estabelece um conjunto limitado de disposições específicas aplicáveis aos três eixos (Progress, EURES e Microfinanciamento e Empreendedorismo Social), a fim de ter em conta requisitos legais (incluindo as regras de comitologia que só se aplicam ao eixo Progress, a cobertura geográfica e as exigências específicas em matéria de elaboração de relatórios e avaliação no caso do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social).

- **Objectivo da proposta**

O programa procurará concretizar os seguintes objectivos gerais:

- (a) Reforçar, junto dos principais decisores políticos nacionais e europeus e de outras partes interessadas, o sentimento de apropriação dos objectivos da União em matéria social, de emprego e de condições laborais, de modo a gerar intervenções concretas e coordenadas, tanto a nível da União como dos Estados-Membros;
- (b) Apoiar o desenvolvimento de sistemas de protecção social e mercados de trabalho adequados, acessíveis e eficazes e facilitar reformas políticas, através da promoção de uma boa governação, da aprendizagem mútua e da inovação social;
- (c) Modernizar a legislação da União em linha com os princípios da regulamentação inteligente e garantir a eficaz aplicação do direito da União em matérias relacionadas com as condições laborais;
- (d) Promover a mobilidade geográfica dos trabalhadores e dinamizar as oportunidades de emprego graças ao desenvolvimento na União de mercados de trabalho abertos e acessíveis a todos;
- (e) Promover o emprego e a inclusão social, aumentando para tal a disponibilidade e a acessibilidade do microcrédito para os grupos vulneráveis e as microempresas e reforçando o acesso ao financiamento para as empresas sociais.

As secções «igualdade entre homens e mulheres» e «não discriminação» do programa Progress serão incorporadas em novos instrumentos na área da justiça. Não obstante, na prossecução dos seus objectivos, o Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social promove a integração das questões relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres e a não discriminação.

2. RESULTADOS DAS CONSULTAS ÀS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Enquanto parte da revisão do actual programa Progress, a Comissão organizou uma consulta em duas fases:

1. foi criado um grupo de trabalho que reuniu os representantes das principais partes interessadas no programa com o objectivo de fornecer à Comissão recomendações sobre a arquitectura, os objectivos, a execução e o financiamento do futuro instrumento.
2. Foi realizada, por via electrónica, uma consulta pública sobre um instrumento sucessor do programa Progress entre 4 de Abril e 27 de Maio de 2011.

Nas reuniões realizadas em 2011 entre o grupo de trabalho EURES e os responsáveis pelos Serviços Públicos de Emprego (SPE) foram debatidos aspectos específicos do futuro da rede EURES.

No que respeita ao microfinanciamento, a Comissão reuniu os pareceres da Rede Europeia de Microfinança, em representação do sector do microfinanciamento da União, as autoridades de gestão do Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Investimento (que executa o Instrumento de Microfinanciamento Progress em nome da Comissão) e o Banco Europeu de Investimento. Além disso, foram tidos em consideração os resultados de duas sessões de trabalho organizadas pelos serviços da Comissão, que incidiram sobre microfinanciamento e apoios ao empreendedorismo social.

- **Avaliação de impacto**

Foi realizada uma avaliação de impacto conjunta dos instrumentos financeiros a cargo da Direcção-Geral «Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão», que abrange o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, o programa Progress, a rede EURES e o Instrumento de Microfinanciamento Progress¹. A avaliação de impacto considerou três opções:

- **Opção 1 : manutenção do *status quo*.** No âmbito desta opção, o programa Progress, a rede EURES e o Instrumento de Microfinanciamento Progress continuariam a existir enquanto instrumentos separados, em paralelo com o Fundo Social Europeu.
- **Opção 2 : um novo programa integrado para a mudança e a inovação social.** O novo programa é composto por três eixos separados mas complementares: Progress, EURES e Microfinanciamento e Empreendedorismo Social.
- **Opção 3 : um instrumento único na área do emprego e dos assuntos sociais.** Um instrumento deste tipo teria uma vertente de gestão partilhada (o Fundo Social Europeu) e outra de gestão directa.

A avaliação de impacto concluiu que a opção 2 é a preferida, na medida em que seria a que apresenta maiores benefícios traduzidos em ganhos de eficácia, massa crítica, coerência e eficácia, evitando riscos políticos e institucionais.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- **Base jurídica**

A proposta tem por base o artigo 46.º, alínea d), o artigo 149.º, o artigo 153.º, n.º 2, alínea a) e o terceiro parágrafo do artigo 175.º do Tratado.

- **Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Atendendo a que os objectivos do Programa para a Mudança e Inovação Social aqui proposto não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade

¹ Acrescentar referência.

consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir aqueles objectivos.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

As dotações financeiras para a execução do programa no período entre 1 de Janeiro de 2014 e 31 de Dezembro de 2020 ascendem a 958,19 milhões de euros (a preços correntes).

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 46.º, alínea d), o artigo 149.º, o artigo 153.º, n.º 2, alínea a) e o terceiro parágrafo do artigo 175.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projecto de acto legislativo aos Parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu²,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões³,

Deliberando nos termos do processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) Em sintonia com a comunicação da Comissão intitulada «Um orçamento para a Europa 2020»⁴, na qual se recomenda a racionalização e a simplificação dos instrumentos de financiamento da União e o reforço da sua tónica no valor acrescentado à escala da União, nos seus efeitos e resultados, o presente regulamento institui um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social (de seguida «o programa») que visa prosseguir e desenvolver actividades realizadas com base na Decisão n.º 1672/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que estabelece um Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social — Progress⁵, no Regulamento (CEE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União⁶, na Decisão 2003/8/CE da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, relativa à aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho no que se refere à compensação das ofertas e dos pedidos de emprego⁷ e na Decisão n.º 283/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de

² JO C , p. .

³ JO C , p. .

⁴ COM(2011) 500.

⁵ JO L 315 de 15.11.2006, p. 1.

⁶ JO L 141 de 27.5.2011, p. 1.

⁷ JO L 5 de 10.1.2003, p. 16.

25 de Março de 2010, que estabelece um Instrumento Europeu de Microfinanciamento Progress para o Emprego e a Inclusão⁸ (de seguida «o instrumento»).

- (2) O Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010 subscreveu a proposta da Comissão relativa à estratégia Europa 2020 em prol do emprego e de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, que estabelece cinco metas globais (três das quais incidem no emprego, no combate à pobreza e à exclusão social e na educação) e sete iniciativas emblemáticas e consubstancia, por conseguinte, um quadro político coerente para a próxima década. O Conselho Europeu defendeu a plena mobilização dos instrumentos e políticas relevantes da UE em apoio da concretização dos objectivos comuns e convidou os Estados-Membros a actuar de forma mais coordenada.
- (3) Em conformidade com o artigo 148.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho aprovou, em 21 de Outubro de 2010, orientações para as políticas de emprego que, em conjugação com as orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União adoptadas nos termos do artigo 121.º do Tratado, constituem as orientações integradas da estratégia Europa 2020. O programa deverá contribuir para a aplicação das orientações integradas da estratégia Europa 2020, em particular as orientações 7, 8 e 10, apoiando ao mesmo tempo a implementação das iniciativas emblemáticas, em especial a «Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social», a «Agenda para Novas Competências e Empregos» e «Juventude em Movimento».
- (4) As iniciativas emblemáticas «Plataforma Europa contra a Pobreza e a Exclusão Social» e «União da Inovação» apontam a inovação social como uma ferramenta fundamental para dar resposta aos desafios sociais decorrentes de factores como o envelhecimento demográfico, a pobreza, o desemprego, os novos modelos de trabalho e estilos de vida e as expectativas dos cidadãos em matéria de justiça social, educação e cuidados de saúde. O programa deve apoiar acções destinadas a dinamizar a inovação social em domínios estratégicos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação nos sectores público e privado, bem como no terceiro sector, tendo em devida conta o papel das autoridades regionais e locais. Deve, nomeadamente, contribuir para identificar, avaliar e difundir, através da experimentação social, soluções e práticas inovadoras capazes de ajudar mais eficazmente os Estados-Membros nos processos de reforma dos respectivos mercados de trabalho e políticas de protecção social. Deve ainda agir como catalisador de parcerias e redes transnacionais entre os agentes dos sectores público e privado e do terceiro sector, apoiando o seu envolvimento na concepção e na implementação de novas abordagens destinadas a suprir necessidades sociais prementes e a dar resposta aos desafios de índole social.
- (5) Em linha com a estratégia Europa 2020, o programa deve adoptar uma abordagem coerente para promover o emprego e combater a exclusão social e a pobreza. A sua aplicação deve ser racionalizada e simplificada, designadamente através da adopção de um conjunto de disposições comuns, entre as quais objectivos gerais, tipologia de acções e processos de acompanhamento e avaliação. O programa deve também concentrar-se em projectos de grande envergadura com claro valor acrescentado à escala da UE, a fim de atingir uma massa crítica e reduzir os encargos administrativos tanto para os beneficiários como para a Comissão. Além disso, deve intensificar-se o recurso a opções de custos simplificadas (montantes fixos e financiamentos a

⁸ JO L 87 de 7.4.2010, p. 1.

taxa fixa), em especial para a aplicação de regimes de mobilidade. O programa deve constituir um balcão único para as instituições de microfinanciamento, proporcionando financiamentos para microcrédito, criação de capacidades e assistência técnica. Por último, o programa deve prever a flexibilidade orçamental através da criação de uma reserva a atribuir numa base anual para dar resposta a prioridades de ordem política.

- (6) A União deve dispor de uma base analítica sólida que sustente a elaboração de políticas nas áreas social e do emprego. Uma base deste tipo constitui um valor acrescentado à acção nacional, ao proporcionar uma dimensão da União e uma medida de comparação em matéria de recolha de dados, bem como o desenvolvimento de ferramentas e métodos estatísticos e indicadores comuns no intuito de fornecer uma visão de conjunto da situação nos domínios do emprego, da política social e das condições laborais na União e garantindo uma avaliação correcta da eficiência e da eficácia de programas e políticas.
- (7) A União ocupa uma posição única para servir de plataforma de intercâmbio de políticas e aprendizagem mútua entre os Estados-Membros nas áreas social e do emprego. O conhecimento de políticas aplicadas noutros países e dos seus resultados alarga o leque de opções à disposição dos decisores, desencadeia novos desenvolvimentos políticos e incentiva processos de reforma a nível nacional.
- (8) Uma característica fundamental da política social da União consiste em velar pelo cumprimento de normas mínimas e pela melhoria constante das condições de trabalho. A União deve contribuir de forma significativa para assegurar a adaptação do quadro legislativo, em linha com os princípios da regulamentação inteligente, aos modelos de trabalho evolutivos e a novos riscos para a saúde e a segurança e para financiar medidas destinadas a melhorar o cumprimento das regras da União em matéria de protecção dos direitos dos trabalhadores.
- (9) As organizações da sociedade civil activas a vários níveis podem desempenhar um papel importante na concretização dos objectivos do programa, participante no processo decisório e contribuindo para a inovação social.
- (10) A União está empenhada em reforçar a dimensão social da globalização, promovendo, à escala internacional, condições de trabalho dignas e normas laborais quer na relação directa com os países terceiros, quer indirectamente através da cooperação com organizações internacionais. Do mesmo modo, há que desenvolver relações adequadas com países terceiros que não participem no programa, o que contribuirá para a consecução dos seus objectivos, tendo em conta eventuais acordos relevantes entre esses países e a União. Essas relações podem passar pela presença de representantes dos países terceiros em questão em eventos de interesse mútuo (tais como conferências, *workshops* e seminários) que se realizem em países participantes no programa. Além disso, deve ser desenvolvida a cooperação com as organizações internacionais pertinentes, em particular a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Conselho da Europa e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), de forma a que o seu papel seja tido em consideração na aplicação do programa.
- (11) Em conformidade com os artigos 45.º e 46.º do Tratado, o Regulamento (UE) n.º 492/2011 estabelece disposições que visam concretizar a liberdade de circulação dos trabalhadores através de uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e a Comissão. A rede EURES deve promover um melhor funcionamento dos mercados de trabalho, facilitando a mobilidade geográfica transnacional dos trabalhadores, conferindo maior transparência ao mercado laboral,

garantindo o escoamento de ofertas e candidaturas a emprego e apoiando iniciativas em matéria de recrutamento, aconselhamento e orientação aos níveis nacional e transfronteiriço, contribuindo assim para os objectivos da estratégia Europa 2020.

- (12) O âmbito da EURES deve ser alargado por forma a contribuir para desenvolver e apoiar regimes de mobilidade a nível da União, com vista ao preenchimento de ofertas onde tenham sido identificadas lacunas no mercado de trabalho. Em conformidade com o artigo 47.º do Tratado, esses regimes devem facilitar a mobilidade dos jovens trabalhadores.
- (13) A estratégia Europa 2020, e em especial a orientação 7, identifica o emprego independente e o empreendedorismo como factores cruciais para se atingir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo⁹.
- (14) A falta de acesso ao crédito constitui um dos principais obstáculos à criação de empresas, em especial para as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Os esforços envidados neste domínio à escala nacional e da União terão de ser intensificados para multiplicar a oferta de microfinanciamento e suprir a procura por parte de quem mais necessita, em especial os desempregados e as pessoas vulneráveis que pretendam criar ou desenvolver uma microempresa, designadamente como actividade independente, mas não têm acesso ao crédito. Como primeiro passo neste processo, o Parlamento Europeu e o Conselho criaram em 2010 o instrumento de microfinanciamento.
- (15) Para tornar o microcrédito mais disponível no jovem mercado da microfinança da União é necessário melhorar a capacidade institucional dos prestadores, em especial as instituições de microfinanciamento não bancárias, em linha com a comunicação da Comissão intitulada «Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego»¹⁰.
- (16) As empresas sociais são uma pedra fundamental da economia pluralista de mercado social da Europa. São elas que, através das soluções inovadoras que apresentam, podem funcionar como motores de mudança social e, como tal, dar um contributo valioso para a concretização dos objectivos da estratégia Europa 2020. O programa deve melhorar o acesso das empresas sociais a financiamentos e, deste modo, contribuir para a Iniciativa Empresa Social lançada pela Comissão¹¹.
- (17) A fim de tirar partido da experiência das instituições financeiras internacionais, em especial o Grupo do Banco Europeu de Investimento, as acções que envolvam microfinanciamento e empreendedorismo social devem ser realizadas pela Comissão indirectamente, confiando as tarefas de execução orçamental a instituições financeiras nos termos do regulamento financeiro. O uso de recursos da União concentra a influência de instituições financeiras internacionais e outros investidores, harmoniza abordagens e melhora, assim, o acesso ao financiamento por parte de microempresas, incluindo os trabalhadores independentes e as empresas sociais. A União contribui assim para o desenvolvimento do sector emergente das empresas sociais e do mercado de microfinança na União e fomenta as actividades transfronteiriças.

⁹ Decisão 2010/707/EU do Conselho, de 21 de Outubro de 2010, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 308 de 24.11.2010, p. 46).

¹⁰ COM(2007) 708 de 13.11.2007.

¹¹ COM(2011) XXX

- (18) Em conformidade com os artigos 8.º e 10.º do Tratado, o programa deve apoiar a integração dos objectivos de igualdade de oportunidades e antidiscriminação em todas as suas actividades. As actividades do programa devem ser regularmente acompanhadas e avaliadas para determinar de que forma são contempladas as dimensões da igualdade e da antidiscriminação.
- (19) Nos termos do artigo 9.º do Tratado, o programa deve velar por que as exigências associadas à promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada e a luta contra a exclusão social sejam tomadas em consideração na definição e execução das políticas e acções da União.
- (20) A fim de garantir maior eficácia à comunicação ao público em geral e fortes sinergias entre as acções de comunicação empreendidas por iniciativa da Comissão, os recursos atribuídos às actividades de informação e comunicação no quadro do presente regulamento devem também contribuir para divulgar as prioridades políticas da União Europeia na medida em que tenham relação com os objectivos gerais do presente regulamento.
- (21) Atendendo a que os objectivos do presente regulamento não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, devido à sua escala e seus efeitos, ser melhor alcançados a nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir aqueles objectivos.
- (22) A presente regulamento estabelece, para o período de vigência do programa, um montante financeiro global que constitui para a autoridade orçamental a referência privilegiada, na acepção do ponto 17 do Acordo Interinstitucional de {...} entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira, no decurso do processo orçamental anual.
- (23) Os interesses financeiros da União Europeia devem ser salvaguardados através de medidas proporcionadas aplicadas ao longo do ciclo de despesa, nomeadamente por meio da prevenção, detecção e investigação de irregularidades, da recuperação de fundos perdidos, pagos indevidamente ou utilizados incorrectamente e, se for caso disso, da aplicação de sanções.
- (24) Devem ser atribuídas à Comissão competências de execução para assegurar a uniformidade das condições em que são realizadas as actividades do programa no âmbito dos eixos EURES e Microfinanciamento e Empreendedorismo Social.
- (25) As competências de execução relativamente a actividades realizadas no quadro do eixo Progress do programa devem ser exercidas nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão¹²,

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

¹² JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

TÍTULO I

Disposições comuns

Artigo 1.º

Objecto

3. O presente regulamento estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social (de seguida «o programa») que visa contribuir para a concretização da estratégia Europa 2020, das suas metas gerais e das orientações integradas, proporcionando apoio financeiro aos objectivos da União Europeia no que respeita à promoção de um elevado nível de emprego, à garantia de uma protecção social adequada, ao combate da exclusão social e da pobreza e à melhoria das condições de trabalho.
4. O programa tem início em 1 de Janeiro de 2014 e termina em 31 de Dezembro de 2020.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos do presente regulamento:

- (b) «Empresa social» é uma empresa cujo principal objectivo é produzir um impacto social e não gerar lucros para os seus proprietários e accionistas. Opera no mercado através da produção de bens e serviços de forma empreendedora e inovadora e utiliza excedentes financeiros para atingir metas de índole social. É gerida de forma responsável e transparente, designadamente através da participação dos trabalhadores, clientes e outros agentes afectados pela sua actividade.
- (c) «Microcrédito» significa um empréstimo até 25 000 euros.
- (d) «Microempresa» é uma empresa que emprega menos de 10 pessoas, incluindo trabalhadores independentes, e cujo volume de negócios anual e/ou balanço total anual não excede 2 milhões de euros, em conformidade com o disposto na Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de Maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas¹³.
- (e) «Microfinanciamento» inclui garantias, contragarantias, microcrédito, capital próprio e quase-capital alargado a pessoas e microempresas.

Artigo 3.º

Estrutura do programa

1. O programa é composto pelos seguintes três eixos complementares:

¹³ JO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

- a) O eixo Progress, que apoia o desenvolvimento, a aplicação, o acompanhamento e a avaliação da política da União em matéria social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho e promove a tomada de decisão baseada em factos e a inovação, em parceria com os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas;
 - b) O eixo EURES, que apoia actividades realizadas pela rede EURES, a saber, os serviços especialistas designados pelos Estados-Membros do EEE e a Confederação Suíça, juntamente com outras partes interessadas, para dinamizar o intercâmbio de informações, a divulgação e outras formas de cooperação com vista a promover a mobilidade geográfica dos trabalhadores;
 - c) O eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social, que facilita o acesso ao financiamento por parte de empresários, em especial os mais afastados do mercado de trabalho, e de empresas sociais.
2. As disposições comuns constantes dos artigos 1.º a 14.º aplicam-se aos três eixos referidos nas alíneas a), b) e c) do número 1 aos quais se aplicam igualmente disposições específicas.

Artigo 4.º
Objectivos gerais do programa

3. O programa procura contribuir para os seguintes objectivos gerais:
- (a) Reforçar, junto dos principais decisores políticos nacionais e europeus e de outras partes interessadas, o sentimento de apropriação dos objectivos da União em matéria social, de emprego e de condições laborais, de modo a gerar intervenções concretas e coordenadas, tanto a nível da União como dos Estados-Membros;
 - (b) Apoiar o desenvolvimento de sistemas de protecção social e mercados de trabalho adequados, acessíveis e eficazes e facilitar as reformas políticas, através da promoção de uma boa governação, da aprendizagem mútua e da inovação social;
 - (c) Modernizar a legislação da União em linha com os princípios da regulamentação inteligente e garantir a eficaz aplicação do direito da União em matérias relacionadas com as condições laborais;
 - (d) Promover a mobilidade geográfica dos trabalhadores e dinamizar as oportunidades de emprego graças ao desenvolvimento na União de mercados de trabalho abertos e acessíveis a todos;
 - (e) Promover o emprego e a inclusão social, aumentando para tal a disponibilidade e a acessibilidade do microcrédito para os grupos vulneráveis e as microempresas e reforçando o acesso ao financiamento para as empresas sociais.
4. Ao prosseguir estes objectivos, o programa visa:

- (a) Promover a igualdade entre homens e mulheres e contribuir para a luta contra a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual;
- (b) Velar por que as exigências associadas à promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada e a luta contra a exclusão social sejam tomadas em consideração na definição e execução das políticas e acções da União.

Artigo 5.º
Orçamento

- 5. As dotações financeiras para a execução do programa no período entre 1 de Janeiro de 2014 e 31 de Dezembro de 2020 ascendem a 958, 19 milhões de euros¹⁴.
- 6. São atribuídas aos eixos definidos no artigo 3.º, n.º 1, as seguintes percentagens indicativas:
 - (c) 60% ao eixo Progress, dos quais pelo menos 17% são afectos à promoção da experimentação social como método de testar e avaliar soluções inovadoras com vista à sua utilização generalizada;
 - (d) 15% ao eixo EURES;
 - (e) 20% ao eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social.Os restantes 5% serão distribuídos pelos três eixos numa base anual em função de prioridades políticas.
- 7. A Comissão pode utilizar as dotações referidas no n.º 1 para financiar acções de assistência técnica e/ou administrativa, em especial relacionadas com auditoria, externalização de traduções, reunião de peritos e actividades de informação e comunicação, no interesse mútuo da Comissão e dos beneficiários.
- 8. As dotações anuais são autorizadas pela autoridade orçamental dentro dos limites fixados pelo quadro financeiro plurianual.

Artigo 6.º
Tipos de acções

No âmbito do programa podem ser financiados os seguintes tipos de acções:

- 9. Actividades de análise:
 - (f) Recolha de dados e estatísticas, bem como desenvolvimento de metodologias, classificações, indicadores e parâmetros de referência comuns;

¹⁴ A preços correntes.

- (g) Inquéritos, estudos, análises e relatórios, designadamente através do financiamento de redes de peritos;
 - (h) Análises e avaliações de impacto;
 - (i) Acompanhamento e avaliação da transposição e aplicação da legislação da União;
 - (j) Preparação e realização de actividades de experimentação social enquanto método de testar e avaliar soluções inovadoras com vista à sua utilização generalizada;
 - (k) Divulgação dos resultados destas actividades de análise.
10. Actividades de aprendizagem mútua, sensibilização e divulgação:
- (l) Intercâmbios e disseminação de boas práticas, abordagens e experiências inovadoras, revisões interpares, avaliações comparativas e aprendizagem mútua a nível europeu;
 - (m) Eventos, conferência e seminários da Presidência do Conselho;
 - (n) Formação de juristas, políticos e conselheiros EURES;
 - (o) Redacção e publicação de guias, relatórios e materiais didácticos;
 - (p) Actividades de comunicação e informação;
 - (q) Desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação com vista ao intercâmbio e à divulgação de informações sobre as políticas e legislações da União, bem como sobre o mercado de trabalho.
11. Apoio aos principais agentes em matéria de:
- (r) Despesas de funcionamento das principais redes estabelecidas a nível da União cujas actividades sejam relevantes e contribuam para os objectivos do eixo Progress;
 - (s) Criação de capacidades das administrações nacionais e dos serviços especialistas responsáveis pela promoção da mobilidade geográfica designados pelos Estados-Membros, bem como das instituições de microcrédito;
 - (t) Organização de grupos de trabalho compostos por responsáveis nacionais para acompanhar a aplicação da legislação da União;
 - (u) Ligação em rede e cooperação entre organismos especializados, autoridades nacionais, regionais e locais e serviços de emprego à escala europeu;
 - (v) Financiamento de observatórios a nível europeu;
 - (w) Intercâmbio de pessoal entre administrações nacionais.
12. Acções para promover a mobilidade de pessoas na União, em especial o desenvolvimento de uma plataforma digital multilingue para a compensação das ofertas e dos pedidos de emprego

e regimes de mobilidade específicos para preencher as ofertas onde tenham sido identificadas lacunas e/ou ajudar grupos particulares de trabalhadores, designadamente os jovens.

13. Apoio ao microfinanciamento e às empresas sociais em especial, através dos instrumentos financeiros previstos no Título VIII da Parte I do Regulamento XXX/2012 [novo Regulamento Financeiro] relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União, e de subvenções.

Artigo 7.º
Acção conjunta

As acções elegíveis no âmbito do programa podem ser implementadas em conjugação com outros instrumentos da União, desde que cumpram simultaneamente os objectivos do programa e desses instrumentos.

Artigo 8.º
Coerência e complementaridade

14. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, garante a coerência e a complementaridade de todas as actividades empreendidas no âmbito do programa com outras acções da União, em especial no quadro do Fundo Social Europeu (FSE) e em domínios como o diálogo social, a justiça e os direitos fundamentais, a educação, a formação profissional e a juventude, a investigação e inovação, o empreendedorismo, a saúde, o alargamento e as relações externas e a política económica em geral.
15. As actividades financiadas pelo programa cumprem a legislação da União e as legislações nacionais, nomeadamente as relativas aos auxílios estatais.

Artigo 9.º
Cooperação com comités

A Comissão estabelece as relações necessárias com comités que operem no quadro de políticas, instrumentos e acções de relevância para o programa, a fim de garantir que são regular e devidamente informados dos progressos na implementação do mesmo.

Artigo 10.º
Disseminação de resultados e comunicação

16. Os resultados das acções empreendidas no âmbito do programa são devidamente comunicados e disseminados a fim de maximizar o seu impacto, sustentabilidade e valor acrescentado a nível da União.
17. As actividades de comunicação contribuem igualmente para divulgar as prioridades políticas da União Europeia na medida em que tenham relação com os objectivos gerais do presente regulamento.

Artigo 11.º
Disposições financeiras

18. A Comissão gere o programa nos termos do [novo Regulamento Financeiro] XXXX/2012 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União («o Regulamento Financeiro»)¹⁵.
19. Podem ser usados montantes fixos, tabelas de custos unitários e financiamentos a taxa fixa no quadro dos apoios concedidos aos participantes do programa, em especial no que respeita aos regimes de mobilidade referidos no artigo 6.º, n.º 4.

Artigo 12.º
Protecção dos interesses financeiros da União

20. No quadro da execução das medidas financiadas ao abrigo do presente regulamento, a Comissão deve tomar medidas adequadas que garantam a salvaguarda dos interesses financeiros da União Europeia mediante a aplicação de medidas preventivas contra a fraude, a corrupção e outras actividades ilegais, a realização de verificações eficazes, a recuperação dos montantes pagos indevidamente e, se for caso disso, a aplicação de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas, nos termos do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, do Regulamento (CE e Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias¹⁶ e do Regulamento Financeiro.
21. A Comissão, ou seus representantes, e o Tribunal de Contas dispõem de poderes para auditar, com base em documentos ou no local, os beneficiários de subvenções, contratantes e subcontratantes, bem como terceiros que tenham recebido fundos da União. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) está autorizado a efectuar inspecções e verificações no local em relação aos operadores económicos abrangidos directa ou indirectamente por tais financiamentos, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de Novembro de 1996, relativo às inspecções e verificações no local efectuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades¹⁷ a fim de verificar a existência de fraudes, actos de corrupção ou quaisquer outras actividades ilegais que prejudiquem os interesses financeiros da União Europeia e estejam ligados a uma convenção ou decisão de subvenção ou a um contrato relativo a um financiamento concedido pela União.
22. Sem prejuízo dos parágrafos anteriores, as convenções e decisões de subvenção e os contratos resultantes da execução do presente regulamento devem habilitar expressamente a Comissão, o Tribunal de Contas e o OLAF a proceder a essas auditorias, inspecções e verificações no local.

¹⁵ JO L XXX, XX.XX.2012, p. XX.

¹⁶ JO L 312 de 23.12.1995, p. 1

¹⁷ JO L 292 de 15.11.1996, p. 2.

Artigo 13.º
Acompanhamento

Para permitir um acompanhamento regular do programa e ajustes eventualmente necessários às suas prioridades políticas e de financiamento, a Comissão elabora relatórios de acompanhamento bienais e transmite-os ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Estes relatórios dão conta dos resultados do programa e da forma como, nas suas actividades, foram abordados os aspectos ligados à igualdade entre homens e mulheres e à antidiscriminação, incluindo questões de acessibilidade.

Artigo 14.º
Avaliação

23. É realizada uma avaliação intercalar do programa até final de 2017 para analisar os progressos na consecução dos seus objectivos, determinar a eficácia na utilização dos seus recursos e avaliar o seu valor acrescentado à escala da União.
24. O mais tardar dois anos após o termo da vigência do programa, a Comissão procede a uma avaliação *ex post* destinada a medir o impacto e o valor acrescentado do programa à escala da União e transmite os resultados dessa avaliação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

Título II **Disposições específicas**

Primeiro capítulo **Eixo Progress**

Artigo 15.º
Objectivos específicos

Para além, dos objectivos gerais referidos no artigo 4º, são os seguintes os objectivos específicos do eixo Progress:

- (f) Desenvolver e divulgar análises comparativas de qualidade de modo a garantir que as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União tenham por base factos comprovados e sejam pertinentes para as necessidades, os desafios e as situações dos diferentes Estados-Membros e dos outros países participantes;
- (g) Facilitar, de forma eficaz e inclusiva, a partilha de informações, a aprendizagem mútua e o diálogo sobre as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União aos níveis europeu, nacional e internacional, a fim de ajudar os Estados-Membros e os outros países participantes a desenvolver as respectivas políticas e a aplicar a legislação da União;

- (h) Dar aos decisores políticos apoios financeiros para testar reformas sociais e do mercado de trabalho, criar junto dos principais agentes capacidades de conceber e realizar acções de experimentação social e tornar acessíveis os conhecimentos e as competências relevantes;
- (i) Dotar os organismos nacionais e da União de meios financeiros para reforçar as respectivas capacidades de desenvolver, promover e apoiar a aplicação das políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União.

Artigo 16.º
Participação

- 25. A participação no eixo Progress está aberta:
 - (a) aos Estados-Membros;
 - (b) aos países da EFTA e do EEE, em conformidade com o Acordo sobre o EEE;
 - (c) aos países candidatos e potenciais candidatos, segundo os princípios e as condições gerais estabelecidos nos acordos-quadro celebrados com esses países relativamente à sua participação em programas da União;
- 26. O eixo Progress está aberto a todos os organismos, agentes e instituições públicos e/ou privados, em especial:
 - (d) Autoridades nacionais, regionais e locais;
 - (e) Serviços de emprego;
 - (f) Organismos especializados previstos no direito da União;
 - (g) Parceiros sociais;
 - (h) Organizações não governamentais, nomeadamente as geridas a nível da União;
 - (i) Estabelecimentos de ensino superior e centros de investigação;
 - (j) Especialistas em análises e avaliações de impacto;
 - (k) Serviços nacionais de estatística;
 - (l) Meios de comunicação.
- 27. A Comissão pode cooperar com organizações internacionais e especialmente com o Conselho da Europa, a OCDE, a OIT e o Banco Mundial.
- 28. A Comissão pode cooperar com países terceiros que não participem no programa. Os representantes desses países terceiros podem estar presentes em eventos de interesse mútuo (tais como conferências, *workshop* e seminários) que se realizem em países participantes no programa, podendo os custos dessa presença ser suportados ao abrigo do mesmo.

Artigo 17.º
Competências de execução conferidas à Comissão

29. As seguintes medidas necessárias à execução do eixo Progress são aprovadas pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 18.º, n.º 3:
- (m) planos de trabalho plurianuais que definem as prioridades em termos de política e financiamento a médio prazo;
 - (n) planos de trabalho anuais, incluindo os critérios de selecção dos beneficiários na sequência de convites à apresentação de propostas.
30. Todas as outras medidas necessárias à execução do eixo Progress são aprovadas pelo procedimento consultivo a que se refere o artigo 18.º, n.º 2.

Artigo 18.º
Comité

31. A Comissão é assistida por um comité. O referido comité é um comité na acepção do Regulamento (UE) n.º 182/2011.
32. Sempre que se faça referência ao presente número, aplica-se o artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.
33. Sempre que se faça referência ao presente número, aplica-se o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

Artigo 19.º
Medidas transitórias

As acções que tenham início antes de 1 de Janeiro de 2014 com base na Decisão n.º 1672/2006/CE (secções 1, 2 e 3 referidas no artigo 3.º) continuam a ser regidas por esta decisão. No que respeita a essas acções, o Comité referido no artigo 13.º dessa decisão é substituído pelo Comité previsto no artigo 18.º do presente regulamento.

Capítulo II
Eixo EURES

Artigo 20.º
Objectivos específicos

Para além, dos objectivos gerais referidos no artigo 4.º, são os seguintes os objectivos específicos do eixo EURES:

- (j) Assegurar a transparência das ofertas e pedidos de emprego e de outras informações conexas para os potenciais candidatos e os empregadores; tal deve ser conseguido através do seu intercâmbio e divulgação aos níveis transnacional, inter-regional e transfronteiriço por via de formulários de interoperabilidade comuns;
- (k) Desenvolver serviços de recrutamento e colocação de trabalhadores no mercado laboral por via da compensação das ofertas e dos pedidos de emprego a nível europeu; tal deve abranger todas as fases da colocação, do pré-recrutamento à preparação da assistência pós-colocação, com vista à integração bem sucedida do candidato no mercado de trabalho; estes serviços devem incluir regimes de mobilidade específicos para preencher as ofertas onde tenham sido identificadas lacunas e/ou ajudar grupos específicos de trabalhadores como é o caso dos jovens.

Artigo 21.º
Participação

- 34. A participação no eixo EURES está aberta:
 - (a) aos Estados-Membros;
 - (b) aos países da EFTA e do EEE, em conformidade com o Acordo sobre o EEE e o Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas¹⁸.
- 35. O eixo EURES está aberto a todos os organismos, agentes e instituições públicos e privados, designados por um Estado-Membro ou pela Comissão e que preencham as condições de participação na rede EURES definidas na Decisão da Comissão 2003/8/CE¹⁹. Esses organismos e organizações incluem, nomeadamente:
 - (c) Autoridades nacionais, regionais e locais;
 - (d) Serviços de emprego;
 - (e) Organizações de parceiros sociais e outras partes interessadas.

Capítulo III

Eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social

Artigo 22.º
Objectivos específicos

Para além dos objectivos gerais referidos no artigo 4.º, são os seguintes os objectivos específicos do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social:

¹⁸ JO L 114 de 30.4.2002, p. 6.

¹⁹ JO L 114 de 10.1.2009, p. 16.

1. Melhorar a disponibilidade de microfinanciamentos e incrementar o seu acesso para:
 - (f) pessoas que perderam o seu emprego ou estão em risco de o perder ou que têm dificuldades em ingressar ou reingressar no mercado de trabalho, pessoas em risco de exclusão social ou pessoas vulneráveis que se encontram em posição de desvantagem no que se refere ao acesso ao mercado de crédito convencional e que pretendem criar ou continuar a desenvolver as suas próprias microempresas;
 - (g) microempresas, em especial as que empregam pessoas nas situações mencionadas na alínea a);
2. Criar capacidades institucionais dos prestadores de microcrédito;
3. Apoiar o desenvolvimento de empresas sociais, em particular através da melhoria do acesso ao financiamento.

Artigo 23.º
Participação

36. A participação no eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social está aberta a organismos públicos e privados estabelecidos a nível nacional, regional ou local nos países mencionados no artigo 16.º, n.º1, e que facultam nesses países:
 - (h) microfinanciamentos a pessoas e microempresas;
 - (i) financiamentos a empresas sociais.
37. A fim de alcançar os beneficiários finais e criar microempresas competitivas e viáveis, as entidades públicas e privadas envolvidas nas actividades referidas no n.º 1, alínea a), cooperam estreitamente com as organizações que representam os interesses dos beneficiários finais do microcrédito e com as organizações, em especial as apoiadas pelo FSE, que oferecem programas de mentoria e formação aos beneficiários finais.
38. As entidades públicas e privadas envolvidas nas actividades referidas no n.º 1, alínea a), aderem a normas de qualidade no que respeita à governação, à gestão e à defesa dos clientes, em linha com os princípios do Código Europeu de Conduta em matéria de Prestação de Microcrédito, e procuram impedir o sobreendividamento de pessoas a empresas.

Artigo 24.º
Contribuição financeira

Excepto no caso de acções conjuntas, as dotações financeiras atribuídas ao eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social abrangem os custos totais das acções realizadas através de instrumentos financeiros, designadamente obrigações de pagamento para com intermediários financeiros, tais como prejuízos decorrentes de garantias, encargos de gestão das instituições financeiras que gerem os recursos da União, bem como quaisquer outros custos elegíveis.

Artigo 25.º

Gestão

39. A fim de aplicar os instrumentos e realizar as actividades referidas no artigo 6.º, n.º 5, a Comissão pode celebrar acordos com as entidades referidas no artigo 55.º, n.º 1, alínea b), subalíneas iii) e iv), do Regulamento XXX/2012 [Novo Regulamento Financeiro 2012] relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União, em especial com o Banco Europeu de Investimento e o Fundo Europeu de Investimento. Estes acordos indicam as modalidades concretas da execução das tarefas confiadas às referidas instituições financeiras, incluindo disposições que especifiquem a necessidade de garantir a sua adicionalidade e coordenação com os instrumentos financeiros existentes a nível nacional e da União e de distribuir os recursos de forma equilibrada entre os Estados-Membros e os outros países participantes. Os instrumentos financeiros, tais como os instrumentos de partilha dos riscos, os instrumentos de capital próprio e os instrumentos de dívida, podem ser facultados através do investimento num veículo específico.
40. Os acordos referidos no número 1 do presente artigo prevêm a obrigação de as instituições financeiras internacionais reinvestirem os recursos e as receitas, incluindo dividendos e reembolsos, em acções do tipo das mencionadas no artigo 6.º, n.º 5, por um período de dez anos a partir da data de início do programa.
41. Nos termos do disposto no artigo 18.º, n.º 2, do [Regulamento Financeiro], as receitas e os pagamentos gerados por um instrumento financeiro são atribuídos a esse instrumento. No caso de instrumentos financeiros já criados no âmbito do anterior quadro financeiro plurianual, as receitas e os pagamentos gerados por operações iniciadas no período anterior são atribuídos ao instrumento financeiro no período actual.
42. Aquando da expiração dos acordos celebrados com as instituições financeiras internacionais ou após o termo do período de investimento do veículo especializado, as receitas ou o saldo devidos à União são transferidos para o orçamento geral da União.
43. As instituições financeiras internacionais e, se for caso disso, os gestores de fundos celebram acordos escritos com as entidades públicas e privadas referidas no artigo 23.º. Esses acordos estabelecem as obrigações de as entidades públicas e privadas usarem os recursos disponíveis no âmbito do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social, em conformidade com os objectivos definidos no artigo 22.º, e fornecem informações para a elaboração dos relatórios anuais previstos no artigo 26.º.

Artigo 26.º

Relatórios de aplicação

44. As instituições financeiras internacionais e, se for caso disso, os gestores de fundos enviam à Comissão relatórios anuais de execução que dão conta das actividades subvencionadas e da sua execução financeira, bem como da distribuição e acessibilidade dos fundos e investimentos por sector e tipo de beneficiário, das candidaturas aceites ou rejeitadas e dos contratos celebrados pelas entidades públicas e privadas pertinentes, das acções financiadas e os resultados, designadamente no que se refere ao impacto social, à criação de emprego e à sustentabilidade dos apoios concedidos às empresas.

45. As informações prestadas nesses relatórios anuais de execução são incluídas nos relatórios bienais de acompanhamento previstos no artigo 13.º. Esses relatórios de acompanhamento incluem os relatórios anuais previstos no artigo 8.º, n.º 2, da Decisão n.º 283/2010/UE.

Artigo 27.º
Avaliação

46. A avaliação final prevista no artigo 14.º, n.º 2, inclui a avaliação final referida no artigo 9.º da Decisão n.º 283/2010/UE.
47. A Comissão efectua uma avaliação final específica do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social o mais tardar um ano após o termo dos acordos celebrados com as instituições financeiras internacionais.

Artigo 28.º
Alterações

A Decisão n.º 283/2010/CE é alterada da seguinte forma:

- (l) No artigo 5.º, o n.º 4 passa a ter a seguinte redacção:

«4. No termo da vigência do instrumento, o saldo devido à União é disponibilizado para microfinanciamento e apoio a empresas sociais, em conformidade com o disposto no Regulamento n.º XX/201X/.»

- (m) No artigo 8.º, os números 3 e 4 são suprimidos.

Artigo 29.º

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA PARA PROPOSTAS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominação da proposta/iniciativa
- 1.2. Domínio(s) de intervenção envolvido(s) de acordo com a estrutura ABM/ABB
- 1.3. Natureza da proposta/iniciativa
- 1.4. Objectivo(s)
- 1.5. Justificação da proposta/iniciativa
- 1.6. Duração da acção e do seu impacto financeiro
- 1.7. Modalidade(s) de gestão prevista(s)

2. MEDIDAS DE GESTÃO

- 2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações
- 2.2. Sistema de gestão e de controlo
- 2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

- 3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) das despesas afectada(s)
- 3.2. Impacto estimado nas despesas
 - 3.2.1. *Síntese do impacto estimado nas despesas*
 - 3.2.2. *Impacto estimado nas dotações operacionais*
 - 3.2.3. *Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa*
 - 3.2.4. *Compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual*
 - 3.2.5. *Participação de terceiros no financiamento*
- 3.3. Impacto estimado nas receitas

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA PARA PROPOSTAS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

1.1. *Denominação da proposta/iniciativa*

Regulamento que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social

1.2. *Domínio(s) de intervenção envolvido(s) de acordo com a estrutura ABM/ABB²⁰*

Actualmente: Emprego e Assuntos Sociais, políticas de emprego comunitárias/instrumentos de política de emprego: Progress (04 04 01), Eures (04 03 04), Instrumento de Microfinanciamento Progress (04 04 15)

Perspectivas Financeiras Plurianuais Futuras: Rubrica 1 (Agenda de Desenvolvimento Social)

1.3. *Natureza da proposta/iniciativa*

- A proposta/iniciativa refere-se a **uma nova acção**
- A proposta/iniciativa refere-se a **uma nova acção na sequência de um projecto-piloto/acção preparatória**
- A proposta/iniciativa refere-se à **prorrogação de uma acção existente**
- A proposta/iniciativa refere-se a **uma acção reorientada para uma nova acção**

1.4. *Objectivo(s)*

1.4.1. *Objectivo(s) estratégico(s) plurianual(is) da Comissão visado(s) pela proposta/iniciativa*

O programa visa contribuir para a execução da estratégia Europa 2020, nomeadamente as suas metas globais (em matéria de pobreza, emprego e educação) e orientações integradas (em especial 7, 8 e 10), proporcionando apoio financeiro à consecução dos objectivos da União Europeia em matéria de promoção de um elevado nível de emprego, garantia de uma protecção social adequada, luta contra a exclusão social e a pobreza e melhoria das condições de trabalho.

1.4.2. *Objectivo(s) específico(s) e actividade(s) ABM/ABB em causa*

Objectivos específicos:

48. Desenvolver e divulgar análises comparativas de qualidade de modo a garantir que as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União tenham por base

²⁰ ABM: *Activity-Based Management* (gestão por actividades); ABB: *Activity Based Budgeting* (orçamentação por actividades).

factos comprovados e sejam pertinentes para as necessidades, os desafios e as situações dos diferentes Estados-Membros e dos outros países participantes;

49. Facilitar, de forma eficaz e inclusiva, a partilha de informações, a aprendizagem mútua e o diálogo sobre as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União aos níveis europeu, nacional e internacional, a fim de ajudar os Estados-Membros e os outros países participantes a desenvolver as respectivas políticas e a aplicar a legislação da União;
50. Dar aos decisores políticos apoios financeiros para testar reformas sociais e do mercado de trabalho, criar junto dos principais agentes capacidades de conceber e realizar acções de experimentação social e tornar acessíveis os conhecimentos e as competências relevantes;
51. Dotar os organismos nacionais e da União de meios financeiros para reforçar as respectivas capacidades de desenvolver, promover e apoiar a aplicação das políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União.

Actividade(s) ABM/ABB em causa

04 04 01 e 04 01 04 10

Objectivos específicos:

52. Assegurar a transparência das ofertas e pedidos de emprego e de outras informações conexas para os potenciais candidatos e os empregadores; tal deve ser conseguido através do seu intercâmbio e divulgação aos níveis transnacional, inter-regional e transfronteiriço por via de formulários de interoperabilidade comuns;
53. Desenvolver serviços de recrutamento e colocação de trabalhadores no mercado laboral por via da compensação das ofertas e dos pedidos de emprego a nível europeu; tal deve abranger todas as fases da colocação, do pré-recrutamento à preparação da assistência pós-colocação, com vista à integração bem sucedida do candidato no mercado de trabalho; estes serviços devem incluir regimes de mobilidade específicos para preencher as ofertas onde tenham sido identificadas lacunas e/ou ajudar grupos específicos de trabalhadores como é o caso dos jovens

Actividade(s) ABM/ABB em causa

04 03 04 e 04 01 04 04

Objectivos específicos:

1. Melhorar a disponibilidade de microfinanciamentos e incrementar o seu acesso para:
 - (a) pessoas que perderam o seu emprego ou estão em risco de o perder ou que têm dificuldades em ingressar ou reingressar no mercado de trabalho, pessoas em risco de exclusão social ou pessoas vulneráveis que se encontram em posição de desvantagem no que se refere ao acesso ao mercado de crédito convencional e que pretendem criar ou continuar a desenvolver as suas próprias microempresas;

- (b) microempresas, em especial as que empregam pessoas nas situações mencionadas na alínea a);
2. Reforçar as capacidades institucionais dos prestadores de microcrédito;
 3. Apoiar o desenvolvimento de empresas sociais, em particular através da melhoria do acesso ao financiamento.

Actividade(s) ABM/ABB em causa

04 04 15 e 04 01 04 11

Resultados e impacto esperados

O objectivo primordial do programa é desencadear mudanças positivas na situação socioeconómica, designadamente um nível mais elevado de emprego, menos pobreza, mais inclusão social e melhores condições de trabalho. Os esforços serão orientados de modo a contribuir para o objectivo «crescimento inclusivo» da estratégia Europa 2020 e as metas gerais que lhe estão associadas, através de apoios de elevado valor acrescentado às principais acções das iniciativas emblemáticas «Agenda para Novas Competências e Empregos», «Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social» e «Juventude em Movimento».

Não obstante, o programa terá um controlo muito restrito no que respeita a mudanças efectivas na situações socioeconómica. O principal propósito e papel do instrumento sucessor é, antes, apoiar o desenvolvimento, a coordenação e a aplicação de uma política social e de emprego da União moderna, eficaz e inovadora com vista à concretização do objectivo primordial anteriormente referido através:

- do apoio ao processo de elaboração de políticas no domínio legislativo da União, em linha com os princípios da regulamentação inteligente, e em termos de uma coordenação política/governança económica mais forte;
- de uma tónica na dimensão transnacional da política social e de emprego da União, cuja promoção exige uma acção concertada em todos os Estados-Membros;
- do apoio a acções colectivas que se reforcem mutuamente dos Estados-Membros para consolidar a cooperação na União e fomentar a aprendizagem mútua e as inovações sociais;
- do desenvolvimento de serviços de recrutamento e colocação de trabalhadores (em particular jovens) no mercado laboral, por via da compensação das ofertas e dos pedidos de emprego a nível europeu e promovendo, assim, a mobilidade geográfica dos trabalhadores;
- de um acesso facilitado a financiamentos para empresários, em especial os que se encontram mais afastados do mercado de trabalho, e empresas sociais.

1.4.3. Indicadores de resultados e de impacto

A aplicação de uma abordagem de gestão orientada para os resultados ao actual programa Progress e ao processo de acompanhamento anual dos desempenhos revelou-se útil para demonstrar as concretizações do programa e reforçar a responsabilidade da União. Com base nesta experiência, o novo programa tem uma lógica de intervenção clara (em que os objectivos específicos SMART contribuem para a concretização de objectivos gerais) e vem acompanhado dos correspondentes indicadores de impacto e resultados. Há que não esquecer que as actividades relacionadas com o eixo Progress visam contribuir para os objectivos fundamentais da estratégia Europa 2020; como tal, não envolvem a prestação de bens ou

serviços. As actividades relacionadas com o eixo Progress têm, sim, uma incidência indirecta no desenvolvimento da política social e de emprego da UE, uma vez que melhorias no processo de elaboração de políticas induzirão resultados socioeconómicos mais positivos. Dado que o eixo Progress é, antes de mais, orientado pelas políticas, a definição de indicadores é um aspecto problemático. O mesmo se aplica ao estabelecimento de metas quantitativas a um nível mais agregado (neste caso, a medição assenta essencialmente em indicadores de substituição).

Por conseguinte, é muito difícil tornar os quatro objectivos específicos do eixo Progress genuinamente «mensuráveis» ao mesmo tempo que são específicos, concretizáveis, realistas e dependentes do tempo (até final do programa). Por exemplo, os eventos de aprendizagem mútua não podem ser quantificados na medida em que o seu número e temas dependem do interesse e da vontade de os Estados-Membros os acolherem e neles participarem. Do mesmo modo, o volume de conhecimento depende das necessidades em termos de desenvolvimento das políticas. Por este motivo, propõe-se o uso de variáveis subjectivas tais como a satisfação e o conhecimento entre as partes interessadas, inquéritos sobre a percepção do papel da UE na política social e de emprego, bem como a utilização intencionada ou efectiva dos resultados do eixo Progress. Por razões idênticas, não é possível facultar metas específicas de médio prazo em todos os casos. Não obstante, a abordagem continua a estar em linha com a gestão orientada para os resultados, que prevê metas efectivas a um nível próximo da actividade enquanto tal.

Ver lista de indicadores na secção 2.1.2.

1.5. *Justificação da proposta/iniciativa*

1.5.1. *Necessidade(s) a satisfazer a curto ou a longo prazo*

O programa procurará apoiar a Comissão, os Estados-Membros e as principais partes interessadas na concepção, coordenação e aplicação de reformas políticas eficazes, que visem dar resposta aos seguintes desafios de longo prazo:

- elevadas taxas de emprego, em especial das pessoas com poucas qualificações, dos trabalhadores mais velhos, dos migrantes e das pessoas com deficiências;
- um mercado laboral cada vez mais fragmentado, onde se assiste à emergência de modalidades de trabalho mais flexíveis e de outros desafios que se repercutem na segurança do emprego e nas condições de trabalho;
- uma força de trabalho em retracção e uma pressão acrescida nos sistemas de protecção social em resultado das alterações demográficas (população em envelhecimento);
- um número inaceitavelmente elevado de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza e em situações de exclusão social.

A curto prazo, o programa visará dar resposta aos seguintes problemas/necessidades:

- necessidade de factos, estatísticas e indicadores sólidos, comparáveis e acessíveis à escala da UE, a fim de assegurar que a política e a legislação social e de emprego são

relevantes para as necessidades, os desafios e as condições dos diferentes Estados-Membros;

- necessidade de uma aprendizagem mútua à escala da UE, a fim de reforçar a compreensão e o sentimento de apropriação dos objectivos e estratégias da União junto dos decisores políticos e das partes interessadas;
- necessidade de apoios financeiros adequados destinados aos decisores políticos para que possam testar, avaliar e generalizar os resultados de soluções inovadoras;
- mobilidade geográfica limitada na Europa e apoios insuficientes para fazer corresponder pedidos e ofertas de emprego;
- acesso insuficiente a financiamentos e ao microcrédito por parte das empresas sociais, dos desempregados, das pessoas em risco de perderem os seus empregos e das pessoas que integram grupos desfavorecidos, designadamente os jovens, as pessoas mais velhas e os migrantes.

1.5.2. Valor acrescentado da intervenção da UE

A UE ocupa uma posição única para servir de plataforma europeia de intercâmbio de políticas e aprendizagem mútua na área social e do emprego com o envolvimento dos Estados-Membros (incluindo os países do EEE e os países candidatos). O conhecimento das políticas aplicadas noutros países alarga o leque de opções à disposição dos decisores, desencadeia desenvolvimentos políticos inovadores e incentiva processos de reforma a nível nacional.

O intervenção da UE valoriza as acções a nível nacional ao proporcionar uma dimensão europeia à recolha e comparação de dados e ao desenvolvimento de ferramentas e métodos estatísticos e de indicadores comuns, a fim de compor uma imagem completa da situação social e de emprego. Esta base factual à escala europeia é fundamental para uma análise sólida dos principais desafios em matéria social e de emprego com que se confronta cada Estado-Membro. É também vital para acompanhar os progressos no cumprimento das metas da estratégia Europa 2020 e elaborar as recomendações específicas por país exigidas no quadro do Semestre Europeu.

A necessidade de uma aplicação mais eficaz da legislação da UE foi reconhecida como uma prioridade fundamental no âmbito da agenda para uma regulamentação inteligente. A modernização da legislação para criar condições equitativas e garantir a todos um nível comum de protecção jurídica da União nos domínios da saúde e segurança no trabalho e do direito laboral é um processo que deve ser feito a nível da UE. A UE está também mais bem posicionada para financiar medidas destinadas a melhorar o cumprimento das regras da UE e sistematicamente rever a aplicação da sua legislação em todos os Estados-Membros.

O reforço das capacidades das principais redes da sociedade civil à escala europeia para que possam apoiar e desenvolver os objectivos de política social da União é um processo que deve ser feito a nível da UE.

Graças ao novo programa, em especial o eixo EURES, os Estados-Membros beneficiarão de uma maior mobilidade no mercado de trabalho intra-UE, que poderá contribuir para solucionar

estrangulamentos ou preencher vagas difíceis, impulsionando assim a actividade económica e dinamizando o crescimento económico. Uma maior mobilidade no mercado laboral europeu é também vital para a realização de um espaço sem fronteiras internas e para o reforço da coesão económica e social e da cidadania europeia activa. As instituições da UE, em especial a Comissão que dispõe dos recursos administrativos, competências e capacidade de coordenar uma rede transnacional como a EURES, devem, pois, apoiar e facilitar acções que fomentem a mobilidade geográfica dos trabalhadores. A Comissão pode trazer valor acrescentado à rede EURES, ao desenvolver políticas que visem ultrapassar os persistentes obstáculos à livre circulação, facilitar os intercâmbios de boas práticas e garantir a aprendizagem mútua entre os membros da rede.

O aumento da disponibilidade de microcrédito é um processo que deve ser feito a nível europeu: em primeiro lugar, a Comissão, em cooperação com o Fundo Europeu de Investimento, pode agora tirar proveito da experiência adquirida com o actual Instrumento Europeu de Microfinanciamento Progress e outras iniciativas na área da microfinança. As instituições de microfinanciamento em todos os Estados-Membros podem aproveitar estas experiências sem que as autoridades nacionais, regionais ou locais tenham de dispor dos seus recursos para instituir sistemas idênticos.

A intervenção da UE pode contribuir para uma maior determinação das acções nacionais e regionais futuras e, como tal, deve incluir o desenvolvimento de capacidades e a mobilização de intermediários e multiplicadores, a fim de criar um ecossistema de apoio global.

Acresce que, se houver uma congregação de recursos financeiros a nível europeu, mais provável é que sejam atraídos financiamentos adicionais por parte de outros investidores como o Banco Europeu de Investimento que, no caso do Microfinanciamento Progress, igualou os 100 milhões de euros da contribuição da UE. O mesmo se aplica a um fundo de capitais próprios a nível da UE para investimentos em empresas sociais, que terá o potencial de atrair mais recursos de outros investidores.

1.5.3. *Experiência adquirida com acções semelhantes já realizadas*

A avaliação intercalar do programa Progress (2007-2013) concluiu que os seus objectivos são assaz relevantes para as metas estratégicas da Comissão, tal como definidas na Estratégia de Lisboa e na estratégia Europa 2020. Os tipos de acções mais relevantes (actividades de análise e de aprendizagem mútua, apoio aos principais agentes) realizadas ao abrigo do programa são eficazes no cumprimento dos seus objectivos. O ciclo anual de planeamento, implementação e acompanhamento e a avaliação das actividades são, de um modo geral, considerados adequados; no entanto, recomenda-se que o planeamento plurianual seja desenvolvido de forma a estabelecer objectivos estratégicos de longo prazo juntamente com prioridades de financiamento anuais.

Uma avaliação *ex post* da rede EURES (2006-2008) revelou que, em comparação com outras redes da UE, a EURES concentra-se muito mais em oportunidades de emprego e é também a única rede que procura prestar serviços específicos de correspondência entre oferta e procura. O Portal da Mobilidade Profissional EURES é valorizado por candidatos a emprego, por pessoas que querem mudar de emprego e por empregadores, que vêem benefícios evidentes em poderem aceder a – ou divulgar – informações sobre vagas de emprego em toda a Europa.

Uma vez que a UE só na segunda metade de 2010 começou a conceder apoio ao microfinanciamento, não foi ainda realizada uma avaliação independente. A julgar pela reacção dos agentes envolvidos (a Rede Europeia de Microfinanciamento), que representam o sector europeu da microfinança, o instrumento de microfinanciamento a nível da UE satisfaz as expectativas. Fomenta o estabelecimento de regimes de apoio nacionais ou regionais; permite economias de escala e/ou minimiza o risco de insucesso em áreas onde um Estado-Membro não consegue, individualmente, reunir a massa crítica exigida; e é mais vantajosa do que regimes nacionais em pequena escala.

1.5.4. *Coerência e eventual sinergia com outros instrumentos pertinentes*

A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, garante a coerência, a complementaridade e a não duplicação de todas as actividades empreendidas no âmbito do programa com outras acções da União, em especial no quadro do Fundo Social Europeu (FSE) e em domínios como o diálogo social, a justiça e os direitos fundamentais, a educação, a formação profissional e a juventude, a investigação e inovação, o empreendedorismo, a saúde, o alargamento e as relações externas e a política económica em geral.

1.6. *Duração da acção e do seu impacto financeiro*

Proposta/iniciativa de **duração limitada**

– Proposta/iniciativa válida entre 1.1.2014 e 31.12.2020

– Impacto financeiro de 2014 a 2020.

Proposta/iniciativa de **duração ilimitada**

– Aplicação com um período de arranque progressivo entre AAAA e AAAA,

– seguido de um período de aplicação a um ritmo de cruzeiro

1.7. *Modalidade(s) de gestão prevista(s)*

Gestão centralizada directa por parte da Comissão

Gestão centralizada indirecta por delegação de funções de execução:

– nas agências de execução

– nos organismos criados pelas Comunidades

– nos organismos públicos nacionais/organismos com missão de serviço público

– nas pessoas encarregadas da execução de acções específicas por força do Título V do Tratado da União Europeia, identificadas no acto de base pertinente na acepção do artigo 49.º do Regulamento Financeiro

Gestão partilhada com os Estados-Membros

Gestão descentralizada com países terceiros

Gestão conjunta com organizações internacionais

O modo de gestão centralizada directa (artigo 53.º-A do Regulamento Financeiro) aplica-se a todas as actividades realizadas no âmbito dos eixos Progress e EURES. As actividades realizadas ao abrigo do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social serão aplicadas segundo o modo de gestão conjunta (a Comissão assinará acordos com instituições financeiras internacionais como o BEI/FEI).

2. MEDIDAS DE GESTÃO

2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações

2.1.1. Disposições em matéria de acompanhamento e avaliação

O programa será acompanhado numa base bienal, a fim de avaliar os progressos na concretização dos objectivos gerais e específicos em função de indicadores claros e possibilitar ajustes que possam vir a ser necessários em termos das prioridades políticas e de financiamento. O acompanhamento constituirá ainda um meio de avaliar a forma como as questões da igualdade e da antidiscriminação são abordadas nas actividades do programa. Sempre que tal for oportuno, os indicadores serão repartidos por género, idade e deficiência.

O programa será sujeito a uma avaliação intercalar e a uma avaliação *ex post*. A avaliação intercalar visará medir os progressos na consecução dos objectivos do programa, determinar a eficácia da utilização dos recursos e julgar do seu valor acrescentado a nível europeu. O relatório de avaliação intercalar deverá ser entregue até finais de 2017 de modo a contribuir para a preparação de um instrumento sucessor do programa. A avaliação final analisará também o impacto do programa. O relatório de avaliação *ex post* deverá ser entregue o mais tardar até final de 2022.

Em virtude da vigência mais longa do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social (os investimentos ocorrerão até dez anos após o início do instrumento), será realizada uma avaliação final específica deste eixo o mais tardar um ano após o termo dos acordos celebrados entre a Comissão e o Fundo Europeu de Investimento.

2.1.2. Indicadores de resultados/desempenho

Objectivos gerais

Indicadores	Situação actual	Metas a longo prazo
<p>Reforçar, junto dos principais decisores políticos nacionais e europeus e de outras partes interessadas, o sentimento de apropriação dos objectivos da União em matéria social, de emprego e de condições laborais, de modo a gerar intervenções concretas e coordenadas, tanto a nível da União como dos Estados-Membros</p>		
<p>Participação activa das partes interessadas, ao nível da UE e dos Estados-Membros, no debate sobre os desafios comuns e nas acções concretas para lhes dar resposta</p>	<p>Não existe um método uniforme para medir o nível de envolvimento das partes interessadas no debate político. Estudos recentes²¹ revelaram que a participação das partes interessadas varia em função do tema político e do Estado-Membro. O mais recente relatório anual de desempenho PROGRESS sugere uma tendência de as autoridades (UE, nacionais, regionais ou locais) estabelecerem ligações mais estreitas entre elas do que com os parceiros sociais e ONG.</p>	<p>Participação igualmente activa de todas as partes interessadas a nível da UE e em todos os Estados-Membros</p>
<p>Aceitação das recomendações específicas por país relevantes</p>	<p>O indicador tem por base as recomendações específicas por país formuladas pela primeira vez em Junho de 2011. A avaliação da Comissão dos anteriores relatórios nacionais de estratégia e do conteúdo das anteriores recomendações integradas por país demonstra que três em quatro Estados-Membros dispõem de políticas ou estratégias coerentes com os objectivos da UE.</p>	<p>Todos os Estados-Membros aceitam as recomendações específicas por país nas áreas social, do emprego e das condições de trabalho (facto comprovado pelas estratégias e políticas notificadas nos programas nacionais de reformas subsequentes)</p>
<p>Apoiar o desenvolvimento de sistemas de protecção social e mercados de trabalho adequados, acessíveis e eficazes e facilitar as reformas políticas, através da promoção de uma boa governação, da aprendizagem mútua e da inovação social</p>		
<p>Grau de utilização dos resultados da inovação social na concepção e implementação de políticas activas do mercado laboral e de protecção social</p>	<p>O apoio à inovação social é uma área de intervenção nova. Falta uma abordagem mais sistemática para aproveitar plenamente os resultados da inovação social em prol das políticas activas do mercado laboral e de protecção social.</p>	<p>Nos respectivos relatórios nacionais de reformas, todos os Estados-Membros dão pelo menos um exemplo concreto de utilização efectiva ou planeada dos resultados de inovação social disponíveis na concepção e aplicação das suas políticas activas do mercado de trabalho e de protecção social</p>

²¹ *Evaluation of the Social OMC, 2011; Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Social OMC, 2010.*

Sensibilização relativamente à inovação social	Ver supra	Ver supra
Modernizar a legislação da União em linha com os princípios da regulamentação inteligente e garantir a eficaz aplicação do direito da União em matérias relacionadas com as condições laborais		
<p>Parte:</p> <p>a) dos textos legislativos (directivas) alvo de revisão exaustiva</p> <p>b) do número resultante de propostas substantivas para rever (abandonar, fundir) leis existentes ou iniciar nova legislação</p>	<p>a) uma directiva (Directiva Tempo de Trabalho) está actualmente a ser revista.</p> <p>b) n/a</p>	<p>a) 100% das directivas relativas a questões associadas às condições de trabalho são alvo de revisão exaustiva até final do programa</p> <p>b) quando necessário, a Comissão inicia acções no sentido de alterar, clarificar ou simplificar leis existentes ou iniciar nova legislação, se tal for justificado por uma avaliação de impacto e, se oportuno, após consulta dos parceiros sociais da UE</p>
Cumprimento da legislação da UE nos Estados-Membros (taxa de transposição e factor de fragmentação)	Em 2010, a taxa de transposição era de 98,3% no caso das directivas pertinentes ao direito laboral e 100% no caso das directivas relativas à saúde e segurança no trabalho; os correspondentes factores de fragmentação eram 5% e 10%. Uma análise temporal indica que estas taxas tendem a degradar-se após a introdução de nova legislação. À luz da possível acção da Comissão no sentido de alterar, clarificar ou simplificar leis existentes ou iniciar nova legislação, é importante manter uma elevada taxa de transposição e um baixo factor de fragmentação	Taxa de transposição de 100% e baixo factor de fragmentação correspondente de 0%
Aplicação e execução activas	Actualmente, a aplicação e a execução activas são avaliadas qualitativamente (através de avaliações e redes de peritos independentes) e variam em função da directiva e do país.	100% das directivas relativas às condições de trabalho são activamente aplicadas e executadas na maioria dos Estados-Membros (avaliação qualitativa)
Promover a mobilidade geográfica dos trabalhadores e dinamizar as oportunidades de emprego graças ao desenvolvimento na União de mercados de trabalho abertos e acessíveis a todos		
Impacto da mobilidade geográfica no PIB dos Estados-Membros	Há a registar tentativas preliminares de modelar e avaliar o impacto para países específicos (i.e. reino Unido e Irlanda); porém, não abrangem toda a União. O relatório Emprego na Europa 2008 estimava que os fluxos de mobilidade provenientes da UE-8 acrescentaram 0,4% ao PIB da Irlanda e	O impacto da mobilidade geográfica no PIB dos Estados-Membros é avaliado para o conjunto da UE e é positivo. As estimativas a longo prazo prevêem um aumento adicional de 1,7% do PIB da Irlanda e de 0,6% do PIB do Reino Unido

	0,3% ao PIB do Reino Unido até 2007.	até 2015, comparativamente à situação pré-alargamento
--	--------------------------------------	---

Impacto da mobilidade geográfica na redução de estrangulamentos em termos de ofertas de emprego ou de vagas não preenchidas	Há a registar tentativas preliminares de modelar e avaliar o impacto para países específicos; porém, não abrangem toda a União	O impacto da mobilidade geográfica na redução de situações de não preenchimento/ estrangulamento de vagas de emprego é avaliado para o conjunto da UE e é positivo
Diferença entre o país de acolhimento e o país de origem em termos da participação no mercado de trabalho e nas taxas de emprego dos trabalhadores em situação de mobilidade	Os trabalhadores em situação de mobilidade intra-UE tendem a apresentar taxas de emprego mais elevadas do que os trabalhadores não móveis	Serão disponibilizadas informações provenientes do Inquérito às Forças de Trabalho do Eurostat e outras estatísticas
Promover o emprego e a inclusão social, aumentando para tal a disponibilidade e a acessibilidade do microcrédito para os grupos vulneráveis e das microempresas e reforçando o acesso ao financiamento para as empresas sociais		
Número de empresas criadas ou consolidadas que beneficiaram de apoios da UE	0	51 000 (das quais 1 000 empresas sociais)
Número de empregos criados ou mantidos através da criação ou do desenvolvimento de uma empresa	Segundo uma avaliação do programa PCI, foram criados 1,2 empregos por microempréstimo concedido	
Perfis das pessoas (incluindo, sempre que possível, idade, sexo, pertença a minorias e estatuto profissional) que criaram ou desenvolveram uma empresa graças a microfinanciamento da UE	Não disponível	50% dos beneficiários são desempregados ou pessoas oriundas de grupos desfavorecidos

Objectivos específicos

Indicadores	Últimos resultados conhecidos	Meta a médio prazo
<p>1. Desenvolver e divulgar análises comparativas de qualidade de modo a garantir que as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União tenham por base factos comprovados e sejam pertinentes para as necessidades, os desafios e as situações dos diferentes Estados-Membros e dos outros países participantes</p>		
<p>Satisfação das partes interessadas relativamente aos conhecimentos gerados pelo programa e utilização dos mesmos</p>	<p>Várias partes interessadas (Comissão, PE, administrações nacionais, órgãos de execução, parceiros sociais, ONG, etc.) servem-se dos conhecimentos gerados pelo actual programa Progress. O inquérito anual 2010 sobre o programa indica que as pessoas conscientes dos conhecimentos gerados (cerca de 50%) consideram-nos úteis (cerca de 85% dos respondentes) e usam-nos ou tencionam usá-los.</p>	<p>Alargar o número de partes interessadas que têm consciência dos conhecimentos gerados pelo programa (maior sensibilização relativamente aos principais resultados: 75% dos respondentes) e manter a elevada taxa de satisfação (85% ou mais dos respondentes)</p>
<p>Proporção de iniciativas políticas lançadas pela DG EMPL para as quais contribuíram os conhecimentos gerados pelo programa</p>	<p>Não disponível</p>	<p>100% das iniciativas políticas em matéria social e de emprego e das acções relativas à legislação sobre condições de trabalho beneficiam dos conhecimentos gerados pelo programa</p>
<p>Parte de esforço²² dedicado ao desenvolvimento de novos (anteriormente inexistentes) conhecimentos (ideias, conceitos, abordagens, modelos, análises prospectivas)</p>	<p>Não existe uma estimativa exacta, mas a parte do orçamento atribuída à produção desse tipo de conhecimentos ronda os 10-20%. Espera-se que esta parte venha a aumentar, em especial à luz da tónica na inovação social</p>	<p>Pelo menos 25% do orçamento dedicado ao desenvolvimento de novos (anteriormente inexistentes) conhecimentos (ideias, conceitos, abordagens, modelos, análises prospectivas)</p>
<p>2. Facilitar, de forma eficaz e inclusiva, a partilha de informações, a aprendizagem mútua e o diálogo sobre as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União aos níveis europeu, nacional e internacional, a fim de ajudar os Estados-Membros e os outros países participantes a desenvolver as respectivas políticas e aplicar a legislação da União</p>		
<p>Declaração de melhor compreensão dos objectivos e políticas da UE (incluindo, sempre que oportuno, a integração das</p>	<p>Cerca de 89% dos respondentes ao inquérito anual 2010 consideram compreender melhor os objectivos políticos da UE após terem participado em eventos financiados pelo programa Progress</p>	<p>9 em 10 partes interessadas consideram compreender melhor as políticas e os objectivos da UE após terem participado em eventos financiados pelo programa</p>

²²

A medir como a parte estimada do orçamento atribuída à geração desses conhecimentos.

perspectivas da igualdade, não discriminação e acessibilidade)		
Grau de inclusividade e cumprimento dos requisitos mínimos de consulta dos eventos de aprendizagem mútua/partilha de informações	O inquérito de acompanhamento de 2010 demonstra que os eventos de aprendizagem mútua financiados pelo programa Progress são muito apreciados pela clareza dos assuntos discutidos e pela participação dos decisores relevantes (4 em 5 respondentes declaram-se satisfeitos), mas os pareceres são menos positivos no que respeita ao envolvimento de outras partes interessadas (parceiros sociais, ONG, etc.)	4 em 5 partes interessadas consideram que os eventos de aprendizagem mútua/partilha de informações são inclusivos e satisfazem plenamente os requisitos de consulta
Declaração de (intencionado/efectivo) de informações na elaboração/defesa de políticas pelos participantes envolvidos, mas também outros decisores e partes interessadas	Um inquérito <i>ex post</i> sobre os eventos financiados pelo programa Progress em 2010 revelou que cerca de dois terços dos participantes usavam já ou tencionavam usar informações na elaboração ou na defesa de políticas. No entanto, o desafio essencial (especialmente no caso de eventos de aprendizagem mútua) é promover a partilha de informações com outros decisores e partes interessadas relevantes (isto é, os que não participaram)	3 em 4 participantes declaram usar ou tencionar usar as informações obtidas Partilha de informações melhorada com outros decisores e partes interessadas (não participantes)
3. Dar aos decisores políticos apoios financeiros para testar reformas sociais e do mercado de trabalho, criar junto dos principais agentes capacidades de conceber e realizar acções de experimentação social e tornar acessíveis os conhecimentos e as competências relevantes		
Declaração de uso (intencionado/efectivo) de informações na elaboração/defesa de políticas e outras acções de experimentação social pelos participantes envolvidos, mas também outros decisores e partes interessadas	O apoio à inovação social é uma área de intervenção nova, logo não há referência	Em virtude da novidade deste tipo de actividade, é provável que dois terços dos participantes declarem usar ou tencionar usar informações obtidas através da experimentação social na elaboração/defesa de políticas e/ou outras acções de experimentação social.
Presença de condições adequadas (recursos financeiros, acessibilidade às competências e conhecimentos especializados relevantes) para conceber e realizar acções de experimentação social na âmbito da política social e de	O apoio à inovação social é uma área de intervenção nova, logo não há referência	Todas as pré-condições (recursos financeiros, acessibilidade às competências e conhecimentos especializados relevantes) para conceber e realizar acções de experimentação social no âmbito da política social e de emprego são consideradas suficientes (por exemplo, através de uma avaliação).

emprego na UE: capacidades adequadas dos principais agentes		
---	--	--

4. Dotar os organismos nacionais e da União de meios financeiros para reforçar as respectivas capacidades de desenvolver, promover e apoiar a aplicação das políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União

<p>Reconhecimento das organizações e redes consolidadas enquanto fonte útil de informação para os decisores/responsáveis políticos a outras partes interessadas a nível da UE e dos Estados-Membros</p>	<p>Não existe uma referência exaustiva para todos os tipos de organismos e redes que estão previstos para apoios no quadro do novo programa. Actualmente (2011), os únicos dados disponíveis apontam para que 9 em 10 das partes interessadas respondentes e cerca de 3 em 4 decisores e agentes nacionais consideram que as melhores redes e ONG a nível da UE são fontes úteis de informação</p>	<p>Os organismos e redes que mais apoios recebem são reconhecidos por 3 em 4 decisores e outras partes interessadas como uma fonte útil de informação sobre as políticas da UE e dos Estados-Membros</p>
<p>Mudança declarada nas capacidades²³ de desenvolver, promover e aplicar as políticas e legislações da UE em matéria social e de emprego por parte dos participantes (indivíduos ou organizações) envolvidos nas medidas de reforço das capacidades apoiadas pelo programa</p>	<p>Não existe uma referência exaustiva para este tipo de auto-avaliação por parte dos participantes (indivíduos ou organizações, conforme o caso) envolvidos nas medidas apoiadas de reforço de capacidades. Os primeiros resultados de medições de desempenhos idênticas introduzidas pelas principais redes e ONG apoiadas pelo programa Progress indicam mudanças positivas, em especial no que respeita à aquisição de conhecimentos específicos relevantes para a elaboração e a defesa de políticas, com menos sucesso na melhoria da organização interna</p>	<p>3 em 4 participantes envolvidos nas medidas apoiadas de reforço das capacidades declaram melhor capacidade de desenvolver, promover e apoiar a implementação das políticas e legislação social e de emprego da UE</p>

²³

Capacidades devem aqui ser entendidas como: conhecimentos relevantes para a elaboração e a defesa de políticas; competências e aptidões para as defender activa e eficazmente; (em caso de organização) organização interna melhorada (incluindo melhor planeamento estratégico e gestão de resultados).

5. Assegurar a transparência das ofertas e pedidos de emprego e de outras informações conexas para ospotenciais candidatos e os empregadores		
Número total de ofertas de emprego e CV no Portal da Mobilidade Profissional EURES (actualmente o portal EURES contém mais de 1 000 000 ofertas de emprego e 600 000 CV)	Actualmente, o portal EURES contém mais de 1 000 000 ofertas de emprego e 600 000 CV	Espera-se que o número de ofertas aumente a uma taxa de 3% ao ano
Número de recrutamentos/colocações e ofertas de emprego feitos através do Portal da Mobilidade Profissional EURES	Actualmente estimado em 150 000 colocações por ano	Os serviços responsáveis pelo portal EURES lançaram um estudo de «avaliação dos sistemas de medição de desempenho dos serviços públicos de emprego e recomendações em matéria de indicadores de mobilidade geográfica» para identificar indicadores para a EURES 2020
6. Desenvolver serviços de recrutamento e colocação de trabalhadores no mercado laboral por via da compensação das ofertas e dos pedidos de emprego a nível europeu		
Número de colocações transnacionais facilitadas pela EURES. Aumentar em 3% o número de colocações anuais (actualmente estimado em 150 000 colocações por ano)	A Comissão lançou recentemente a acção preparatória do primeiro regime de mobilidade «O teu primeiro emprego EURES». Segundo as estimativas, este regime contribuirá para a colocação de 2 000 a 3 000 jovens trabalhadores	Ver supra

7. Melhorar a disponibilidade de microfinanciamentos e incrementar o seu acesso		
Número de microempréstimos concedidos por intermediários a beneficiários finais com apoio da UE (50 000 microempréstimos concedidos até final do período de investimento total)	0	50 000 microempréstimos concedidos até final do período de investimento total
Volume de microempréstimos concedidos em €(volume total de 450 milhões, resultante de um efeito multiplicador de 5 x a contribuição da União de 87 milhões de euros)	Não disponível	Volume total de 500 milhões (correspondente a um efeito multiplicador de 5 x a contribuição da União)
Perfil dos beneficiários finais (idade, sexo, pertença a minoria, estatuto profissional...) que receberam um microempréstimo com apoio da UE (50% dos beneficiários são desempregados ou pessoas oriundas de grupos desfavorecidos)	Não disponível	50% dos beneficiários são desempregados ou pessoas oriundas de grupos desfavorecidos
8. Reforçar as capacidades institucionais das instituições de microcrédito		
Número de prestadores de microcrédito apoiados pelos fundos destinados a medidas de criação de capacidades (50 prestadores de microcrédito financiados até final do período de apoio)	Não disponível	50 instituições de microcrédito apoiadas até final do período de investimento total
Nível de capacidade institucional em termos de	Em 2009, as lacunas identificadas em termos de capacidade diziam respeito a dificuldades	Maior capacidade do sector comparativamente ao nível

financiamento, recursos humanos, gestão operacional e sistemas e infra-estruturas (melhor capacidade do sector em relação ao nível indentificado em 2009)	em cobrir os custos de arranque e funcionamento, a sistemas subdesenvolvidos de medição e análise de desempenhos, a níveis de capacidade medianos em matéria de gestão de recursos humanos e à falta de capacidade de criação de redes e cooperação por parte das instituições de microcrédito não bancárias ²⁴ .	identificado em 2009
9. Apoiar o desenvolvimento de empresas sociais		
Número de empresas sociais que foram apoiadas pela iniciativa (1000 empresas sociais apoiadas)	0	900 empresas sociais apoiadas até final do período de investimento total
Volume de investimento destinado a empresas sociais (270 milhões, resultante num efeito multiplicador de 3 x a contribuição da UE)	0	270 milhões, correspondendo a um efeito multiplicador de 3 x a contribuição da UE

24

Evers and Jung / EMN, EIF Market studies on micro lending in the European Union: capacity building and policy recommendations, Março de 2009. Segundo o estudo, as capacidades institucionais englobam visão e estratégia, financiamento, recursos humanos, gestão operacional e sistemas e infra-estruturas.

2.2. Sistema de gestão e de controlo

2.2.1. Risco(s) identificado(s)

No âmbito do eixo Progress, a gestão centralizada directa implicará a) a atribuição de vários contratos e subvenções para actividades específicas (relevantes também para o eixo EURES); b) o pagamento de várias subvenções de funcionamento a organizações não-governamentais; c) a cooperação com organizações internacionais (relevante também para o eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social aplicado segundo o modo de gestão conjunta). O principal risco terá a ver com a capacidade de as organizações mais pequenas (em especial) controlarem eficazmente as despesas, bem como garantir a transparência das operações realizadas.

2.2.2. Meio(s) de controlo previsto(s)

Dada a natureza do programa, a gestão eficaz das dotações assentará num sistema de controlos cumulativos que tem por base as normas de controlo interno, o controlo das transacções na DG EMPL e o controlo das transacções nos Estados-Membros.

O circuito financeiro estabelecido para executar o orçamento basear-se-á no modelo 1 (isto é, descentralizado ao nível das Unidades operacionais com verificações complementares por amostragem). Esta organização respeita o princípio dos «quatro olhos», em total conformidade com o Regulamento Financeiro.

As transacções serão objecto de uma verificação dupla: 100% das transacções serão controladas pelo agente financeiro Verificador (1.º nível *ex-ante*) e os controlos documentais adicionais *ex ante* ficarão a cargo de um agente verificador complementar (2.º nível *ex ante*), cuja objectivo será verificar 10% a 20% de todas as transacções representando pelo menos 50% do orçamento. A título excepcional, quando o gestor orçamental subdelegado tiver dúvidas quanto à regularidade das operações, serão organizadas verificações no local antes do pagamento final. Estas verificações no local serão levadas a cabo por auditores externos.

Serão ainda realizadas auditorias *ex post* no local por auditores externos a uma amostra de transacções. A escolha destas transacções conjugará uma avaliação dos riscos e uma selecção aleatória.

Além disso, a actual unidade de contabilidade procederá a controlos contabilísticos *ex post*.

No que respeita às organizações internacionais, serão obrigadas a aplicar, em matéria de contabilidade, auditoria e controlo interno e adjudicação de contratos, normas que dêem garantias equivalentes às normas internacionalmente aceites. Além disso, as convenções individuais celebradas com as organizações internacionais para a atribuição de financiamento contêm disposições pormenorizadas em matéria de execução das tarefas que lhes são confiadas. Velarão igualmente pela publicação anual *ex post* dos beneficiários de fundos provenientes do orçamento.

2.2.3. Custos dos controlos

Procedeu-se a uma estimativa dos custos dos controlos (incluindo quaisquer actividades ligadas directa ou indirectamente à verificação dos direitos dos beneficiários/contratantes e da regularidade das despesas). As informações sobre os custos foram recolhidas através de entrevistas ao pessoal sobre os equivalentes a tempo inteiro dedicados aos controlos.

São os seguintes os resultados dos cálculos por ano civil:

Verificações documentais *ex ante* e no local: 5 616 200 euros (0,6% dos fundos – 958,19 milhões de euros)

Verificações *ex ante* e no local: 531 000 euros (0,05% dos fundos – 958,19 milhões de euros)

Custos totais dos controlos por ano civil: 5 616 200 euros (0,64% dos fundos – 958,19 milhões de euros)

2.2.4. Vantagens dos controlos

O custo anual do nível proposto de controlos representa aproximadamente 5% do orçamento anual relativo às despesas operacionais (em autorizações – i.e. 6 147 200 euros/123 627 000 euros para o primeiro ano, tal como indicado no quadro 3.2.1). Tal justifica-se pelo elevado montante de transacções a controlar (ver resultados na secção 3.2.2). Na verdade, nas áreas social e do emprego, a gestão directa e a gestão conjunta envolvem a atribuição de vários contratos e subsídios para a realização de acções, bem como o pagamento de inúmeras subvenções de funcionamento a organizações não-governamentais, associações e sindicatos. O risco associado a estas actividades diz respeito à capacidade de (em especial) as organizações mais pequenas controlarem eficazmente as despesas.

No ano transacto, os agentes verificadores complementares controlaram 21,8% de todas as transacções, o que representou 84,6% do orçamento total (59,4% das despesas no âmbito da gestão directa). Em consequência, o número de erros detectados diminuiu de 95 em 2009 para 67 em 2010, o que corresponde a uma taxa de erro de 8,6% do número de transacções financeiras. A maioria dos erros era de natureza formal e não tinha incidência na garantia de legalidade e regularidade das transacções em causa.

Os auditores externos controlaram no local 29,78% do orçamento em 2010. O nível de erro foi inferior ao nível de materialidade (1,08%).

2.2.5. Nível esperado de risco de nãoconformidade com as regras aplicáveis

No passado, a taxa de erro dos controlos *ex ante* das transacções atingiu 8,6% do número total de transacções financeiras em 2010. Tal como foi referido no relatório anual de actividades da DG EMPL do ano passado, nenhum dos erros detectados teve impacto no nível de garantia da legalidade e regularidade das transacções em causa.

A taxa de erro das auditorias no local no âmbito da gestão directa foi de 1,08%, valor considerado aceitável na medida em que era inferior ao nível de materialidade de 2%.

As alterações propostas ao programa não afectarão a forma como as dotações são actualmente geridas. O sistema de controlo vigente provou ser capaz de prevenir e/ou detectar erros e/ou irregularidades e, no caso de existirem, de os corrigir. Por conseguinte, espera-se que as taxas de erro se mantenham nos mesmos níveis.

2.3. *Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades*

Especificar as medidas de prevenção e de protecção existentes ou previstas

A Comissão toma as medidas necessárias para garantir que, na implementação das acções financiadas pelo presente regulamento, sejam salvaguardados os interesses financeiros da Comunidade, através da aplicação de medidas preventivas contra a fraude, a corrupção e outras actividades ilícitas, de controlos eficazes e, caso sejam detectadas irregularidades, da recuperação de montantes pagos indevidamente e, se for caso disso, da aplicação de sanções eficazes, proporcionais e dissuasoras, nos termos do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, do Regulamento (CE e Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias²⁵ e do artigo 53.º-A do Regulamento Financeiro.

A Comissão, ou seus representantes, e o Tribunal de Contas dispõem de poderes para auditar, com base em documentos ou no local, os beneficiários de subvenções, contratantes e subcontratantes que tenham recebido fundos da União. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) está autorizado a efectuar inspecções e verificações no local em relação aos operadores económicos abrangidos directa ou indirectamente por tais financiamentos, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96²⁶, a fim de verificar a existência de fraudes, actos de corrupção ou quaisquer outras actividades ilegais que prejudiquem os interesses financeiros da União Europeia e estejam ligados a uma convenção ou decisão de subvenção ou a um contrato relativo a um financiamento concedido pela União.

Sem prejuízo dos parágrafos anteriores, os acordos com países terceiros e organizações internacionais, assim como as convenções e decisões de subvenção e os contratos resultantes da execução do presente regulamento devem habilitar expressamente a Comissão, o Tribunal de Contas e o OLAF a proceder a essas auditorias, inspecções e verificações no local.

²⁵ JO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

²⁶ JO L 292 de 15.11.1996, p. 2.

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) das despesas afectada(s)

- Rubricas orçamentais existentes

Segundo a ordem das rubricas do quadro financeiro plurianual e das respectivas rubricas orçamentais.

Rubrica do quadro financeiro plurianual	Rubrica orçamental	Natureza da despesa	Participação			
	Número [Descrição.....]	DD/DND ⁽²⁷⁾	dos países EFTA ²⁸	dos países candidatos ²⁹	de países terceiros	na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Financeiro
1a	04 03 04 XX Eures - –despesas operacionais	DD	SIM	SIM	NÃO	NÃO
1a	04 04 01 XX Progress - –despesas operacionais	DD	SIM	SIM	NÃO	NÃO
1a	04 04 15 XX IEMP - –despesas operacionais	DD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
1a	04 01 04 04 EURES (serviços europeus de emprego) Despesas de gestão administrativa	DND	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
1a	04 01 04 10 Programa Progress Despesas de gestão administrativa	DND	SIM	SIM	NÃO	NÃO
1a	04 01 04 11 Instrumento Europeu de Microfinanciamento Progress Despesas de gestão administrativa	DND	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

- Novas rubricas orçamentais, cuja criação é solicitada

Segundo a ordem das rubricas do quadro financeiro plurianual e das respectivas rubricas orçamentais.

Rubrica do quadro financeiro plurianual	Rubrica orçamental	Natureza da despesa	Participação			
	Número	DD/DND	dos países	dos países candidatos	de países terceiros	na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a-

²⁷ DD = Dotações diferenciadas / DND = Dotações não diferenciadas.

²⁸ EFTA: Associação Europeia de Comércio Livre.

²⁹ Países candidatos e, nos casos em que se aplique, potenciais candidatos.

	[Rubrica.....]		EFTA			a), do Regulamento Financeiro
1	[XX.YY.YY.YY] Programa Europeu para a Mudança e a Inovação Social – Eixo Progress - despesas operacionais	DD	SIM	SIM	NÃO	NÃO
1	[XX.YY.YY.YY] Programa Europeu para a Mudança e a Inovação Social – Eixo EURES - despesas operacionais	DD	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
1	[XX.YY.YY.YY] Programa Europeu para a Mudança e a Inovação Social – Eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social - despesas operacionais	DD	SIM	SIM	NÃO	NÃO
1a	[XX.YY.YY.YY] Programa Europeu para a Mudança e a Inovação Social – Eixo Progress Despesas de gestão administrativa	DND	SIM	SIM	NÃO	NÃO
1a	[XX.YY.YY.YY] Programa Europeu para a Mudança e a Inovação Social – Eixo EURES Despesas de gestão administrativa	DND	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
1a	[XX.YY.YY.YY] Programa Europeu para a Mudança e a Inovação Social – Eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social - despesas de gestão administrativa	DND	SIM	SIM	NÃO	NÃO

3.2. Impacto estimado nas despesas

3.2.1. Síntese do impacto estimado nas despesas

Em milhões de euros (3 casas decimais)

Rubrica do quadro financeiro plurianual:			Número	RUBRICA 1: Crescimento Inteligente e Inclusivo									
DG: <EMPL>			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
• Dotações operacionais													
Eixo Progress	Autorizações	(1)	74.176	75.858	77.413	78.618	80.297	82.098	85.694				554.154
	Pagamentos	(2)	23.617	46.581	50.306	70.130	68.425	69.129	71.773	61.677	52.866	39.650	554.154
Eixo Eures	Autorizações	(1a)	18.544	18.964	19.353	19.654	20.075	20.524	21.424				138.538
	Pagamentos	(2a)	14.703	15.033	15.333	15.573	15.903	16.209	16.984	14.400	14.400		138.538
Eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social	Autorizações	(1a)	24.726	25.286	25.804	26.206	26.766	27.366	28.564				184.718
	Pagamentos	(2a)	24.726	25.286	25.804	26.206	26.766	27.366	28.564				184.718
Reserva			6.181	6.322	6.451	6.551	6.692	6.842	7.141				46.180
TOTAL das dotações para a DG EMPL	Autorizações	=1+1a +3	123.627	126.430	129.021	131.029	133.831	136.829	142.823				923.590
	Pagamentos	=2+2a +3	69.227	93.222	97.894	118.460	117.786	119.546	124.462	76.077	67.266	39.650	923.590

• TOTAL das dotações operacionais	Autorizações	(4)	123.627	126.430	129.021	131.029	133.831	136.829	142.823				923.590
	Pagamentos	(5)	69.227	93.222	97.894	118.460	117.786	119.546	124.462	76.077	67.266	39.650	923.590
• TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas pelas verbas atribuídas a certos programas operacionais		(6)	4.400	4.600	5.000	5.000	5.200	5.200	5.200				34.600
TOTAL das dotações no âmbito da RUBRICA 1 do quadro financeiro plurianual	Autorizações	=4+ 6	128.027	131.030	134.021	136.029	139.030	142.029	148.024				958.190
	Pagamentos	=5+ 6	73.627	97.822	102.894	123.460	122.986	124.746	129.662	76.077	67.266	39.650	958.190

Se o impacto da proposta/iniciativa incidir sobre mais de uma rubrica:

• TOTAL das dotações operacionais	Autorizações	(4)											
	Pagamentos	(5)											
• TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas pelas verbas atribuídas a certos programas operacionais		(6)											
TOTAL das dotações no âmbito das RUBRICAS 1 a 4 do quadro financeiro plurianual (quantia de referência)	Autorizações	=4+ 6											
	Pagamentos	=5+ 6											

Rubrica do quadro financeiro plurianual:	5	«Despesas administrativas»
---	----------	----------------------------

Em milhões de euros (3 casas decimais)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	
		DG: <EMPL.>								
• Recursos humanos		14.6	14.6	14.6	14.6	14.6	14.6	14.6	102.2	
• Outras despesas de natureza administrativa		1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	9.94	
TOTAL DG <EMPL.>	Dotações	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	112.14	

TOTAL das dotações no âmbito da RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	(Total das autorizações = Total dos pagamentos)	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	112.14
--	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	---------------

Em milhões de euros (3 casas decimais)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
TOTAL das dotações no âmbito das RUBRICAS 1 a 5 do quadro financeiro plurianual	Autorizações	144.047	147.05	150.041	152.049	155.05	158.049	164.044				1,070.33
	Pagamentos	89.647	133.844	118.91	139.483	139.007	140.767	145.679	76.077	67.266	39.650	1,070.33

3.2.2. Impacto estimado nas dotações operacionais

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações operacionais
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações operacionais, tal como explicitado seguidamente:

Dotações de autorização em milhões de euros (3 casas decimais) Indicar

Objectivos e realizações			Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	TOTAL								
	REALIZAÇÕES																	
	↓	Tipo de realização ³⁰	Custo médio da realização	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número total de realizações
OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 1: Desenvolver e divulgar análises comparativas de qualidade de modo a garantir que as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União tenham por base factos comprovados e sejam pertinentes para as necessidades, os desafios e as situações dos diferentes Estados-Membros e dos outros países participantes																		
Acompanhamento e avaliação da aplicação e do impacto das políticas e legislações da UE em matéria social, de emprego e de condições de trabalho, designadamente através das redes de peritos relevantes	Armazém de dados, país & rede de juristas	0,20	14	2,698	14	2,708	14	2,718	14	2,968	14	2,739	14	3,049	14	3,191	98	20,071
Investigação e análise relativas às políticas social, de emprego e de condições	Estudos (prospectivos), cooperação com organizações internacionais	0,34	14	4,338	14	4,67	14	4,495	14	4,842	14	4,749	14	5,267	14	5,585	98	33,946

³⁰ As realizações dizem respeito aos produtos fornecidos e serviços prestados (p. ex.: número de intercâmbios de estudantes financiados, número de quilómetros de estradas construídas, etc.).

de trabalho, a fim de contribuir para compor a agenda estratégica aos níveis da UE e internacional, designadamente através da cooperação com organizações internacionais																		
Desenvolvimento e divulgação de metodologias, indicadores e parâmetros de referência comuns relativos à política social e de emprego	Lab. Europeu da Mobilidade de Cooperação com o CEDEF OP, novos indicadores, projectos conjuntos com o CCI	0,79	5	3,87	5	3,886	5	3,691	5	3,918	5	3,936	5	4,102	5	4,4	35	27,803
Recolha, desenvolvimento e divulgação de dados e estatísticas, em especial em colaboração com ESTAT, inquéritos	Classificação Europeia de Profissões (ESCO), Observatório Europeu de Ofertas de Emprego, Eurobarómetros,	0,5	10	7,112	10	7,115	10	6,94	10	7,187	10	7,124	10	7,262	10	7,301	70	50,041

	módulos especiais do Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, base de dados PMT																	
Avaliações de impacto e análises que visem contribuir para o processo decisório da Comissão, incluindo avaliações do programa	Relatórios e estudos preparatórios de Avaliações de Impacto	0,32	6	1,747	5	1,549	7	2,847	5	1,785	7	2,915	5	1,946	7	2,376	42	15,165
Acompanhamento anual do programa	Relatórios anuais de acompanhamento	0,3	0	0	1	0,3	0	0	1	0,3	0		1	0,3	0	0	3	0,9
Subtotal objectivo específico n.º 1			49	19,765	49	20,228	50	20,691	49	21	50	21,463	49	21,926	50	22,853	346	147,926

OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 2: Facilitar, de forma eficaz e inclusiva, a partilha de informações, a aprendizagem mútua e o diálogo sobre as políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União aos níveis europeu, nacional e internacional, a fim de ajudar os Estados-Membros e os outros países participantes a desenvolver as respectivas políticas e a aplicar a legislação da União

Revisões inter pares, aprendizagem em mútua & intercâmbio de boas práticas em áreas políticas relacionadas	Diálogo entre os SPE, revisões inter pares, aprendizagem mútua, seminários	0,19	30	5,71	29	5,545	31	6,062	31	6,1	31	6,076	31	6,093	32	6,471	215	42,057
Desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação com vista ao intercâmbio e à divulgação de informações sobre as políticas e legislações da UE em áreas relacionadas	Projectos conjuntos com OCDE, OIT, Banco Mundial, EUROMOD; Panorama de Competências da UE, ferramenta Web de Práticas Avaliadas dos	0,93	6	5,15	6	5,343	6	5,248	6	5,514	6	5,713	6	6,114	6	6,143	42	39,225
Formação e aprendizagem em mútua destinada a juristas e políticos	Seminários	0,1	8	0,8	8	0,8	8	0,8	8	0,8	8	0,8	8	0,8	8	0,8	56	5,6

Campanhas de informação e comunicação a nível nacional e da UE	Eventos, material audiovisual & promocional	0,49	4	1,9	4	1,914	4	1,928	4	1,943	4	2,069	4	1,973	4	1,988	28	13,715
Intercâmbio de pessoal entre administrações nacionais	Intercâmbio de inspectores CARIT, visitas, relatórios	0,06	16	0,9	0,06	0,9	0,06	0,9	0,06	0,9	0,06	0,9	0,06	0,9	0,06	0,9	112	6,3
Financiamento de observatórios a nível europeu	Observatório Europeu do Emprego	0,29	5	1,32	5	1,344	5	1,368	5	1,393	5	1,419	5	1,445	5	1,471	35	9,76
Guias, relatórios e material educativo	Guias de boas práticas e outras publicações educativas	0,16	5	0,8	5	0,8	5	0,8	5	0,8	5	0,8	5	0,8	5	0,8	35	5,6
Actividades em rede dos organismos especializados a nível europeu	Rede de responsáveis dos Serviços Públicos de Emprego, outras reuniões	0,23	6	1,39	6	1,39	6	1,39	6	1,39	6	1,39	6	1,39	6	1,39	42	9,73

Conferências internacionais para promover a dimensão externa da política social e de emprego	Conferências internacionais	0,7	14	0,9	14	0,912	14	0,924	14	0,937	14	0,949	14	0,962	14	1,336	98	6,92
Conferências, seminários, mesas redondas, etc, sobre questões de ordem jurídica e política na UE nas áreas social, do emprego e das condições laborais	Eventos a nível europeu, conferências da Presidência, seminários para apoiar o MAC	0,16	18	2,906	19	3,24	20	3,041	20	3,082	21	3,216	22	3,447	23	3,85	143	
Valorização e divulgação dos resultados do programa	Publicações, ferramentas TI	0,17	3	0,45	3	0,5	4	0,57	3	0,56	3	0,55	3	0,54	3	0,48	22	3,65
Subtotal objetivo específico n.º 2			115	22,226	115	22,688	119	23,031	118	23,419	119	23,882	120	24,464	122	25,629	828	165,339

OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 3: Dar aos decisores políticos apoios financeiros para testar reformas sociais e do mercado de trabalho, criar junto dos principais agentes capacidades de conceber e realizar acções de experimentação social e tornar acessíveis os conhecimentos e as competências relevantes

Apoio financeiro a projectos de experimentação social	Subvenções	1,17	9	9,8	9	9,8	9	10,7	9	11,2	10	11,7	10	12	10	12,2	66	77,4
Actividades de desenvolvimento de capacidades	Investigação, desenvolvimento metodológicos, análises, actividades de formação através de redes de peritos, comunidade de práticas, plataformas digitais	0,14	10	1,65	12	1,8	10	1,3	10	1,4	10	1,2	8	0,986	8	1,098	68	9,434
Actividades de sensibilização.	Conferências, workshops, revisões inter pares & intercâmbios de boas práticas, comunicação	0,15	10	1,609	12	1,765	14	1,671	10	1,275	10	1,281	10	1,5	10	1,8	76	10,901

Subtotal objetivo específico n.º 3	29	13,059	33	13,365	33	13,671	29	13,875	30	14,181	28	14,486	28	15,098	210	97,735
---	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------	---------------	------------	---------------

OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 4: Dotar os organismos nacionais e da União de meios financeiros para reforçar as respectivas capacidades de desenvolver, promover e apoiar a aplicação das políticas social e de emprego e a legislação sobre condições de trabalho da União

Apoio às principais redes da UE cujas actividades estejam relacionadas com a concretização dos objectivos do programa (acordos-quadro de parceria)	Subvenções (custos de funcionamento das redes)	0,71	14	9	14	9,3	14	9,5	14	9,8	14	10	14	10,249	14	11	98	68,849
Apoio a autoridades públicas, organizações da sociedade civil e outros agentes relevantes (serviços de emprego, por exemplo) na sequência de convites à apresentação	Subvenções a projectos	0,6	16	8,927	16	9,051	16	9,276	16	9,249	16	9,472	16	9,645	16	9,775	112	65,395

Desenvolvimento das capacidades das instituições de microcrédito	Intercâmbio de boas práticas, formação, consultoria e classificação	0,06	20	1,2	20	1,224	20	1,248	20	1,273	20	1,299	20	1,325	20	1,341	140	8,91
Subtotal objectivo específico n.º 4			50	19,127	50	19,575	50	20,024	50	20,322	50	20,771	50	21,219	50	22,116	350	143,154

OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 5: Assegurar a transparência das ofertas e pedidos de emprego e de outras informações conexas para os potenciais candidatos e os empregadores																		
Desenvolvimento do sítio Web e do serviço de ajuda da EURES e dos portais de Mobilidad e Profissional	Base de dados de CV e ofertas de emprego do portal da mobilidade de profissional	1,5	4	6,000	4	6,000	4	6,000	4	6,000	4	6,000	4	6,000	4	6,000	28	42
Apoio aos serviços de emprego com vista ao desenvolvimento de mercados de trabalho europeus abertos e acessíveis a todos, através de formação & da utilização da rede EURES, actividades de informação e comunicação e organização das Jornadas do Emprego	Acções de formação, reuniões de coordenação, reuniões do grupo de trabalho da formação, campanhas de comunicação, contributo para a organização de feiras de emprego	1,4	3	3,019	3	3,439	3	3,829	3	4,129	3	4,549	3	4,999	3	5,899	21	29,863

Subtotal objetivo específico n.º 5		7	9,019	7	9,439	7	9,829	7	10,129	7	10,549	7	10,999	7	11,899	49	71,863	
OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 6: Desenvolver serviços de recrutamento e colocação de trabalhadores no mercado laboral por via da compensação das ofertas e dos pedidos de emprego a nível europeu																		
Colocação de trabalhadores no emprego através da compensação das ofertas e dos pedidos de emprego a nível europeu, incluindo acções para colocar os jovens no mercado de trabalho	Número de jovens colocados em Estados-Membros da UE que não o respectivo país de residência	3175	3000	9,525	3000	9,525	3000	9,525	3000	9,525	3000	9,525	3000	9,525	3000	9,525	21000	66,675
Subtotal objetivo específico n.º 6																		66,675
OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 7 Melhorar a disponibilidade de microfinanciamentos e incrementar o seu acesso																		
Microempresários	Volume de microempréstimos concedidos (em	0,002	5657	11,314	5837	11,674	5972	11,944	6015	12,030	6074	12,148	6134	12,268	6269	12,538	41958	83,916
Subtotal objetivo específico n.º 7																		83,916
OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 8: Criar as capacidades institucionais das instituições de microcrédito																		

Financiamento de actividades de desenvolvimento de capacidade	Número de instituições de microcrédito apoiadas	0,203	4	0,812	5	1,015	5	1,015	6	1,218	7	1,421	7	1,421	8	1,62	42	8,522
Subtotal objetivo específico n.º 8																		8,522
OBJECTIVO ESPECÍFICO n.º 9: Apoiar o desenvolvimento de empresas sociais																		
Empréstimos, capitais próprios para empresas sociais	Número de empresas sociais que obtiveram empréstimo	0,12	105	12,600	105	12,600	107	12,840	108	12,960	110	13,200	114	13,680	120	14,400	769	92,28
Subtotal objetivo específico n.º 9																		92,28
CUSTO TOTAL (dotações operacionais sem atribuição da reserva de 5%)				97,682	99,881	101,879	103,478	105,677	108,062	112,825	877,41							

3.2.3. Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa

3.2.3.1. Síntese

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa, tal como explicitado seguidamente:

Em milhões de euros (3 casas decimais)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
--	------	------	------	------	------	------	------	-------

RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual								
Recursos humanos	14.6	14.6	14.6	14.6	14.6	14.6	14.6	102,2
Outras despesas de natureza administrativa	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	9,94
Subtotal RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	16.02	112.14

Fora do âmbito da RUBRICA 5³¹ do quadro financeiro plurianual								
Recursos humanos								
Outras despesas de natureza administrativa	3.567	3.567	3.567	3.567	3.567	3.567	3.567	24.969
Subtotal fora do âmbito da RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	3.567	3.567	3.567	3.567	3.567	3.567	3.567	24.969

TOTAL	19.587	137.109.						
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	-----------------

³¹ Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou acções da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação directa e indirecta.

3.2.3.2. Necessidades estimadas de recursos humanos

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de recursos humanos
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de recursos humanos, tal como explicitado seguidamente:

Estimativa expressa em unidades equivalentes a tempo inteiro sem casas decimais

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
• Lugares do quadro do pessoal (postos de funcionários e de agentes temporários)							
04 01 01 01 (na sede e nos gabinetes de representação da Comissão)	109	109	109	109	109	109	109
XX 01 01 02 (nas delegações)							
XX 01 05 01 (investigação indirecta)							
10 01 05 01 (investigação directa)							
• Pessoal externo (em equivalentes a tempo inteiro: ETI)³²							
04 01 02 01 (AC, TT, PND da dotação global)	11	11	11	11	11	11	11
XX 01 02 02 (AC, TT, JPD, AL e PND nas delegações)							
XX 01 04 yy ³³	- na sede ³⁴						
	- nas delegações						
XX 01 05 02 (AC, PND e TT relativamente à investigação indirecta)							
10 01 05 02 (AC, PND E TT - relativamente à investigação directa)							
Outra rubrica orçamental (especificar)							
TOTAL	120	120	120	120	120	120	120

XX constitui o domínio de intervenção ou título orçamental em causa.

As necessidades de recursos humanos e administrativos serão cobertas no âmbito da afectação já concedida à gestão desta acção e/ou reafectadas internamente a nível da DG, complementadas, caso necessário, por eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no quadro do processo anual de atribuição e no limite das disponibilidades orçamentais.

Descrição das tarefas a executar:

Funcionários e agentes temporários	
------------------------------------	--

³² AC= Agente contratual; INT= pessoal da agência (*Intérimaire*); JPD = jovem perito nas delegações; AL = agente local; PND = perito nacional destacado.

³³ Dentro do limite para o pessoal externo previsto nas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»).

³⁴ Essencialmente para Fundos Estruturais, Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu das Pescas (FEP).

3.2.4. *Compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual*

- A proposta/iniciativa é compatível com o actual quadro financeiro plurianual
- A proposta/iniciativa requer uma reprogramação da rubrica pertinente do quadro financeiro plurianual

Explicitar a reprogramação necessária, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes.

- A proposta/iniciativa requer a mobilização do Instrumento de Flexibilidade ou a revisão do quadro financeiro plurianual³⁵

Explicitar as necessidades, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes

3.2.5. *Participação de terceiros no financiamento*

- A proposta/iniciativa não prevê o co-financiamento por terceiros
- ~~A proposta/iniciativa prevê o co-financiamento estimado seguinte:~~

Dotações em milhões de euros (3 casas decimais)

	Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3	inserir os anos necessários para reflectir a duração do impacto (ver ponto 1.6)			Total
Especificar o organismo de co-financiamento								
TOTAL das dotações co- financiadas								

³⁵ Ver pontos 19 e 24 do Acordo Interinstitucional.

3.3. Impacto estimado nas receitas

- A proposta/iniciativa não tem impacto financeiro nas receitas
- A proposta/iniciativa tem o impacto financeiro a seguir descrito:
 - nos recursos próprios
 - nas receitas diversas

Em milhões de euros (3 casas decimais)

Rubrica orçamental das receitas	Dotações disponíveis para o exercício em curso	Impacto da proposta/iniciativa ³⁶					... inserir as colunas necessárias para reflectir a duração do impacto (ver ponto 1.6)		
		Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3				
Artigo									

Relativamente às receitas diversas que serão «afectadas», especificar a(s) rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s).

-

Especificar o método de cálculo do impacto nas receitas

-

³⁶ No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações sobre o açúcar), as quantias indicadas devem ser apresentadas em termos líquidos, isto é, quantias brutas após dedução de 25 % a título de despesas de cobrança.

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

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/2011/0682 final */



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 25.10.2011
COM(2011) 682 final

**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**

{SEC(2011) 1278 final}

ÍNDICE

ÍNDICE.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

1. POR QUE TOMA A COMISSÃO A INICIATIVA?**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

2. EMPRESAS SOCIAIS: AGENTES QUE PODERIAM BENEFICIAR
MAIS DO MERCADO ÚNICO.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3. UM PLANO DE ACÇÃO PARA APOIAR O EMPREENDEDORISMO
SOCIAL NA EUROPA.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.1. MELHORAR O ACESSO AO FINANCIAMENTO**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.1.1. FACILITAR O ACESSO AO FINANCIAMENTO
PRIVADO**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.1.2. MOBILIZAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.2. PROMOVER A VISIBILIDADE DO EMPREENDEDORISMO
SOCIAL.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.2.1. DESENVOLVER OS INSTRUMENTOS PARA
CONHECER MELHOR O SECTOR E TORNAR MAIS
VISÍVEL O EMPREENDEDORISMO SOCIAL**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.2.2. REFORÇAR AS CAPACIDADES DE GESTÃO, A
PROFISSIONALIZAÇÃO E A LIGAÇÃO EM REDE DAS
EMPRESAS SOCIAIS ...**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.3. MELHORAR O QUADRO JURÍDICO**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.3.1. CRIAR FORMAS JURÍDICAS EUROPEIAS ADAPTADAS
QUE PODERÃO SER UTILIZADAS PELO
EMPREENDEDORISMO SOCIAL EUROPEU**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.3.2. CONTRATOS PÚBLICOS**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

3.3.3. AUXÍLIOS ESTATAIS .**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

4. PARA ALÉM DO PLANO DE ACÇÃO: OUTRAS IDEIAS PARA
DEBATE **ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

5. CONCLUSÃO.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

1. POR QUE TOMA A COMISSÃO A INICIATIVA?

O mercado único necessita de um novo crescimento inclusivo, orientado para o emprego para todos. Trata-se de acompanhar uma exigência premente dos Europeus, a de que o seu trabalho, o seu consumo, as suas poupanças e os seus investimentos tenham um sentido e um impacto mais «éticos» e mais «sociais».

No intuito de favorecer uma «economia social de mercado altamente competitiva», a Comissão colocou a economia social e a inovação social no cerne das suas preocupações, quer em termos de coesão territorial quer em termos de pesquisa de soluções originais para os problemas da sociedade, nomeadamente a luta contra a pobreza e a exclusão, na sua estratégia «Europa 2020»¹, na iniciativa emblemática «Uma União da inovação»², na Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social³ e no «Acto para o Mercado Único» (AMU)⁴.

A consulta pública para o AMU⁵ revelou um grande interesse pela capacidade das empresas sociais e da economia social em geral de responder de forma inovadora aos actuais desafios económicos, sociais e, em certos casos, ambientais, criando postos de trabalho perenes e muito pouco deslocalizáveis, aprofundando a integração social, a melhoria dos serviços sociais locais, a coesão territorial, etc.

Com efeito, uma empresa social, agente da economia social, é uma empresa cujo objectivo principal é ter uma incidência social, mais do que gerar lucros para os seus proprietários ou parceiros. Opera no mercado fornecendo bens e prestando serviços de maneira empresarial e inovadora, e utiliza os seus excedentes principalmente para fins sociais. É gerida de forma responsável e transparente, nomeadamente associando os seus empregados, os seus clientes e outras partes interessadas nas suas actividades económicas⁶.

Por «empresa social» a Comissão entende as empresas⁷:

- cujo objectivo social ou de sociedade, de interesse comum, justifica a acção comercial, que se traduz, frequentemente, num alto nível de inovação social;
- cujos lucros são reinvestidos principalmente na realização desse objecto social;
- cujo modo de organização ou sistema de propriedade reflecte a sua missão, baseando-se em princípios democráticos ou participativos ou visando a justiça social⁸.

Assim, pode tratar-se de:

¹ EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM(2010) 2020.

² Comunicação «União da Inovação», COM(2010) 546 final, de 6 de Outubro de 2010.

³ Comunicação «Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial», COM(2010) 758 final, de 16 de Dezembro de 2010.

⁴ Acto para o Mercado Único – Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua – «Juntos para um novo crescimento», COM(2011) 206 final, de 13 de Abril de 2011.

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/consultations/2011/debate/index_en.htm

⁶ Para efeitos da presente comunicação, os termos ingleses «social business» e «social enterprise» correspondem à noção de «empresa social».

⁷ Na acepção das normas do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

⁸ Por exemplo, com um leque reduzido de salários.

- empresas que prestam serviços sociais e/ou fornecem bens ou prestam serviços destinados a um público vulnerável (acesso à habitação, acesso aos cuidados de saúde, ajuda às pessoas idosas ou deficientes, inclusão de grupos vulneráveis, guarda de crianças, acesso ao emprego e à formação, gestão da dependência, etc.) e/ou
- empresas que, através do seu modo de produção de bens ou serviços, prosseguem um objectivo de ordem social (integração social e profissional mediante o acesso ao trabalho de pessoas desfavorecidas, nomeadamente devido às suas fracas qualificações ou a problemas sociais ou profissionais, que conduzem à exclusão e à marginalização), mas cuja actividade pode abranger bens ou serviços que não sejam sociais.

A economia social emprega mais de 11 milhões de assalariados na UE, ou seja, 6% do total dos postos de trabalho⁹. Este sector da economia engloba as entidades que têm um estatuto jurídico específico (cooperativas, fundações, associações, mútuas, etc.), das quais muitas são também empresas sociais à luz das características acima mencionadas, assim como as empresas sociais sob a forma de sociedade privada ou sociedade anónima tradicional. Os estatutos jurídicos específicos da economia social são particularmente adaptados às empresas sociais, porquanto o seu modo de governação favorece a participação e a abertura.

Um estudo de 2009¹⁰ avalia a parte da população activa envolvida no empreendedorismo social¹¹ em 4,1% na Bélgica, 7,5% na Finlândia, 3,1% em França, 3,3% em Itália, 5,4% na Eslovénia e 5,7% no Reino Unido. Na Europa, cerca de uma em quatro empresas criadas serão empresas sociais. Este valor eleva-se a uma em três na Bélgica, na Finlândia e em França¹². Frequentemente, estas empresas são mais produtivas e mais competitivas do que se pensa. Tal deve-se ao empenho pessoal muito forte dos seus assalariados e às melhores condições de trabalho que as empresas oferecem¹³.

Respondendo com a inovação social a necessidades ainda não satisfeitas, as empresas sociais contribuem para um crescimento inteligente; tomando em consideração o seu impacto no ambiente e a sua visão de longo prazo, estas empresas modelam um crescimento sustentável; privilegiando a dimensão humana e a coesão social, actuam como motor do crescimento inclusivo. Noutros termos, a sua missão consiste em organizar transformações sociais e económicas que contribuam para os objectivos da estratégia «Europa 2020». A presente comunicação insere-se nas acções de incentivo e valorização da inovação social iniciadas pelo presidente Barroso em 2009¹⁴.

⁹ CIRIEC, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, p. 48.

¹⁰ Terjesen, S., Lepoutre, J., Justo, R. e Bosma, N. 2011. *Global Entrepreneurship Monitor Report on Social Entrepreneurship*. http://www.gemconsortium.org/about.aspx?page=pub_gem_special_topic_reports.

¹¹ Definido como actividade com um objectivo social, ambiental ou de interesse geral. Pode tratar-se da prestação de serviços ou de formação de pessoas socialmente desfavorecidas ou deficientes, da utilização dos lucros para objectivos de carácter social, da organização de grupos de ajuda mútua para uma acção de interesse geral, etc. *Ibid*, p. 44.

¹² Terjesen, S., Lepoutre, J., Justo, R. e Bosma, N. 2011. *Global Entrepreneurship Monitor Report on Social Entrepreneurship*. http://www.gemconsortium.org/about.aspx?page=pub_gem_special_topic_reports.

¹³ A título de exemplo, em França, o número de ausências por doença é, nessas empresas, claramente inferior ao do conjunto das empresas: 5,5% contra 22%, «Absence au travail pour des raisons de santé dans l'économie sociale», Chorum, Abril de 2011, <http://www.cides.chorum.fr>.

¹⁴ *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Bureau des Conseillers Politiques (BEPA), Comissão Europeia, Julho de 2010, pp. 11 e 109.

Devido aos diversos elementos que as caracterizam, as empresas sociais revelam, na maioria das vezes, um grau particularmente elevado de responsabilidade social e ambiental. A Iniciativa de Empreendedorismo Social é complementar da Comunicação da Comissão sobre a Responsabilidade Social das Empresas (RSE), adoptada no mesmo dia¹⁵, e permitirá a essas empresas defender melhor o seu valor acrescentado para a sociedade.

Alguns exemplos de empresas sociais europeias

Em Itália, um centro médico presta ajuda especializada de alto nível, incluindo mediação cultural, nomeadamente nas zonas mal servidas pelos serviços públicos, visando, em especial, as pessoas em situação de fragilidade socioeconómica (imigrantes, por exemplo).

Na Roménia, uma empresa com 5 empregados e 5 voluntários trabalha, desde 1996, na prestação de serviços culturais em língua romena a cegos, adaptando os suportes (designadamente, leitura de livros e adaptação de filmes) a um público estimado em 90 000 pessoas.

Em França, uma empresa pôs em prática, em 2004, um conceito inovador de serviços de lavagem de automóveis sem água, utilizando produtos biodegradáveis e empregando pessoal não qualificado ou marginalizado, a fim de reintegrá-lo no mercado de trabalho.

Na Hungria, uma fundação criou um restaurante que emprega pessoas deficientes (40 empregados), às quais oferece formação e presta um serviço de guarda de crianças, de modo a assegurar a sua transição para um emprego estável.

Nos Países Baixos, uma empresa ensina a ler utilizando meios digitais inovadores e um método baseado no jogo. O método está particularmente adaptado às crianças hiperactivas ou autistas, mas também aos analfabetos e aos imigrantes.

Na Polónia, uma cooperativa social constituída por duas associações emprega desempregados de longa duração e pessoas deficientes e oferece uma variedade de serviços no mercado, nomeadamente serviços de restauração e de fornecimento de refeições, pequenas obras de construção e de artesanato, assim como formação para a inclusão profissional de pessoas desfavorecidas.

Na sua abordagem deste sector diversificado, a Comissão não pretende dar uma definição normativa que se imponha a todos e constitua um espartilho regulamentar. Propõe, antes, uma descrição que assenta em princípios comuns à maioria dos Estados-Membros, cuja diversidade de opções políticas, económicas e sociais, assim como a capacidade de inovação dos empresários sociais, a Comissão pretende respeitar.

Por esta razão, a Comissão só adoptará uma definição mais precisa caso medidas regulamentares ou de incentivo requeiram uma delimitação precisa do respectivo âmbito de aplicação, e fá-lo-á em estreita associação com os representantes do sector.

¹⁵ COM(2011) 681 final.

A Comissão está empenhada em acompanhar o desenvolvimento das empresas sociais e em retirar ensinamentos das suas experiências para dar apoio ao conjunto da economia. Com a presente comunicação, a Comissão prossegue dois objectivos:

- apresentação de um plano de acção a curto prazo para o acompanhamento da evolução das empresas sociais, dos agentes-chave da economia social e da inovação social;
- apresentação, para debate, de pistas de reflexão para o médio/longo prazo.

2. EMPRESAS SOCIAIS: AGENTES QUE PODERIAM BENEFICIAR MAIS DO MERCADO ÚNICO

O potencial de crescimento e de divulgação do modelo das empresas sociais no mercado interno continua subexplorado. Estas empresas enfrentam obstáculos que foram apontados em vários relatórios¹⁶, dos quais o mais recente é o do BEPA¹⁷, de meados de 2010.

Na maior parte dos casos, as empresas sociais enfrentam os mesmos desafios que qualquer outra PME, podendo, portanto, beneficiar das iniciativas do *Small Business Act* para a Europa¹⁸. Enfrentam, além disso, dificuldades que lhes são próprias.

No entanto, as empresas sociais devem poder beneficiar, tanto como as outras, das vantagens do mercado interno. Isto aplica-se, naturalmente, às empresas de maiores dimensões, que podem ter vocação para se desenvolverem ao nível continental ou apenas transfronteiriço. Mas as pequenas empresas sociais que, em princípio, assentam apenas na acção local, também são afectadas directamente pelas regras do mercado único em matéria de regulamentação bancária, de acesso aos Fundos Estruturais ou de aplicação das regras dos contratos públicos.

As empresas sociais têm, desde logo, dificuldade em encontrar **financiamento**, variando as suas necessidades consoante o respectivo nível de desenvolvimento (apoio à ideia, criação de projectos-piloto ou de protótipos, desenvolvimento em grande escala). As limitações no que se refere à redistribuição dos lucros ou ao emprego de trabalhadores vulneráveis dão, frequentemente, aos credores ou potenciais investidores a impressão de que constituem empresas de maior risco e menos lucrativas do que outras. Ainda mais do que outras, as empresas sociais estão expostas às imperfeições dos mercados financeiros (fragmentação, ausência de plataformas pan-europeias para empréstimos, etc.). Os investidores não têm, portanto, uma ideia clara do impacto social de determinados fundos de investimento solidário. Por fim, o acesso aos fundos públicos é muitas vezes entravado por dispositivos demasiado rígidos ou demasiado burocráticos. Por exemplo, as empresas sociais podem ter dificuldade de acesso aos Fundos Estruturais quando as autoridades de gestão só financiam projectos de curta duração. Ao nível nacional como ao nível europeu, a multiplicidade dos programas torna-os dificilmente acessíveis às pequenas estruturas.

¹⁶ *Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe*, Instituto Austríaco de Investigação sobre PME e TSE Entre, Faculdade de Economia de Turku, Finlândia – Viena, Junho de 2007, relatório realizado por conta da Comissão Europeia.

¹⁷ *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Bureau des Conseillers Politiques (BEPA), Comissão Europeia, Julho de 2010.

¹⁸ Análise do «Small Business Act» para a Europa, COM(2011) 78 final.

Este fenómeno é acentuado pelo **fraco reconhecimento** do empreendedorismo social. A falta de interconexão entre agentes de diferentes regiões ou de diferentes países impede a divulgação das boas práticas, a criação de parcerias e a descoberta de novos mercados. Nos sistemas educativos europeus, o empreendedorismo social ainda é subvalorizado, sendo a sua integração na formação inicial e contínua um requisito prévio para o reforço da sua credibilidade. Cada vez mais jovens diplomados optam por trabalhar em empresas sociais. No entanto, devido à falta de informação, esta experiência não é suficientemente valorizada nas empresas tradicionais. A diversidade das definições na Europa, que explica a heterogeneidade dos dados disponíveis, agrava a situação. O conceito nem sempre é definido e, quando o é, não corresponde à mesma realidade em todos os países. Sendo frequentemente antigos, parcelares e não harmonizados, os dados dificultam a adaptação e a coordenação das políticas públicas.

Deste modo, não surpreende que o **quadro regulamentar**, ao nível europeu e nacional, nem sempre tenha suficientemente em conta as especificidades das empresas sociais, nomeadamente quando se trata de regras sobre os contratos públicos ou dos estatutos actuais. Este contexto complica a mobilização dos investidores, o acesso às subvenções e aos mercados públicos e, por vezes, força-as a utilizar construções jurídicas complexas. Acontece que empresas sociais que não têm uma forma associativa não possam beneficiar das facilidades oferecidas pelas colectividades públicas às associações.

3. UM PLANO DE ACÇÃO PARA APOIAR O EMPREENDEDORISMO SOCIAL NA EUROPA

Em resposta a estes desafios, a União Europeia e as organizações internacionais elaboram já políticas transversais no quadro da economia social, assim como programas orientados para o apoio às empresas sociais e à inovação social. O documento de trabalho dos serviços da Comissão publicado em simultâneo com a presente comunicação apresenta sucintamente o conjunto das medidas em vigor, assim como algumas experiências estrangeiras susceptíveis de inspirar a União Europeia.

Além disso, para permitir às empresas sociais o desenvolvimento de todo o seu potencial, a Comissão propõe um conjunto de acções que se inserem no apoio geral à inovação social e que facilitarão a instauração de um ecossistema adaptado, em estreita parceria com os agentes do sector e com os Estados-Membros.

Neste contexto, a Comissão propõe onze acções-chave, que lançará antes do fim de 2012.

3.1. Melhorar o acesso ao financiamento

3.1.1. Facilitar o acesso ao financiamento privado

A Comissão considera que o sistema de financiamento das empresas sociais se encontra subdesenvolvido em relação àquele de que beneficiam as outras empresas.

No entanto, cada vez mais investidores pretendem associar resultados sociais ou ambientais à sua preocupação legítima de obter rendimentos financeiros dos investimentos, apoiando a realização de objectivos de interesse geral a longo prazo.

Além do investimento socialmente responsável, objecto de propostas na Comunicação sobre a RSE¹⁹, um instrumento europeu de apoio ao financiamento das empresas sociais incitaria os agentes privados e públicos a investirem mais nestas empresas, através de participações no capital ou de empréstimos.

Poderá revelar-se desejável um quadro regulamentar que permita a criação destes veículos de investimento ao nível europeu.

Por outro lado, a Comissão congratula-se com o facto de o Fundo Europeu de Investimento²⁰ explorar a possibilidade de criar, no início de 2012, uma vertente «fundos próprios» (ESIEF²¹), para os investimentos em fundos que tenham por objectivo gerar um impacto social. Esta acção-piloto poderia preparar o novo instrumento financeiro europeu proposto pela Comissão em 6 de Outubro de 2011 (acção-chave n.º 3).

O acesso ao crédito condiciona a criação e o desenvolvimento de muitas empresas sociais. Se forem pouco conhecidas ou consideradas de maior risco, estas empresas terão ainda mais dificuldade do que as PME em encontrar os fundos necessários.

A Comissão verifica igualmente que os dois pilares regulamentares da comunicação de 2007 sobre a promoção do microcrédito²² (melhorar o quadro jurídico e institucional e criar um ambiente favorável ao espírito empresarial) não têm sido suficientemente desenvolvidos ao nível nacional.

Acção-chave n.º 1

- Conforme anunciado no AMU, **propor, antes do fim de 2011, um quadro regulamentar europeu para os fundos de investimento solidário, de modo a facilitar o acesso das empresas sociais aos mercados financeiros**, tendo em conta os resultados da consulta pública efectuada e do estudo de impacto. O quadro terá por objectivo incentivar a criação de fundos dedicados, que lhes permitam agir em todo o mercado único.

Acção-chave n.º 2

- Além de continuar a facilitar o acesso ao microcrédito através do **Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress»** e de desenvolver este instrumento mediante o reforço das capacidades institucionais no quadro do Programa da União Europeia para a Mudança Social e a Inovação Social para o período 2014-2020²³, **analisar melhor, incentivar e favorecer o desenvolvimento do quadro jurídico e institucional do microcrédito.**

3.1.2. Mobilização dos fundos europeus

A experiência do funcionamento dos Fundos Estruturais deve ser sintetizada, avaliada e discutida com as autoridades de gestão nacionais, a fim de incentivar os Estados-

¹⁹ COM(2011) 681 final.

²⁰ Grupo «Banco Europeu de Investimento».

²¹ *European Social Investment and Entrepreneurship Fund (ESIEF)*, que investiria em 10 a 15 veículos nos Estados-Membros.

²² Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego, COM(2007) 708.

²³ COM (2011) 609 final de 6.10.2011.

-Membros a aumentarem e tornarem mais eficaz o apoio às empresas sociais no decurso do próximo período de programação. Complementarmente, a Comissão desenvolverá uma acção específica de financiamento das empresas sociais.

Acção-chave n.º 3

- No quadro do Programa da União Europeia para a Mudança Social e a Inovação Social, a Comissão propôs a **criação de um instrumento financeiro europeu de 90 milhões de euros destinado a facilitar o acesso das empresas sociais ao financiamento** para o arranque, o desenvolvimento e a expansão, graças a investimentos em fundos de investimento solidário, que disponibilizam instrumentos de capital próprio e títulos de dívida.

Acção-chave n.º 4

- A Comissão propôs a **introdução expressa de uma prioridade de investimento «empresas sociais» nos Regulamentos FEDER e FSE a partir de 2014²⁴**, a fim de proporcionar uma base jurídica clara que permita aos Estados-Membros e às regiões incluírem acções orientadas nos seus programas do FSE e do FEDER para 2014-2020.

3.2. Promover a visibilidade do empreendedorismo social

3.2.1. Desenvolver os instrumentos para conhecer melhor o sector e tornar mais visível o empreendedorismo social

Uma das principais necessidades expressas por todos os agentes é a de um acesso simples e rápido à informação disponível sobre as empresas sociais e que permita o intercâmbio de experiências para divulgação das melhores práticas. Trata-se, em particular, da necessidade de dispor dos meios que permitam avaliar e valorizar o impacto e o desempenho social destas empresas (inspirando-se, por exemplo, nas experiências de certos Estados-Membros que desenvolveram contas-satélite que permitem recolher estatísticas sobre as empresas sociais, designadamente as cooperativas e as mútuas). A rotulagem e a certificação constituem potenciais instrumentos para responder a estes desafios. Importa ainda promover o empreendedorismo social, especialmente junto dos jovens.

Acção-chave n.º 5

- **Identificar as boas práticas e os modelos reproduzíveis**, elaborando com as partes interessadas um mapa completo das empresas sociais na Europa, com indicação das suas características, modelos económicos, peso económico, potencial de crescimento transfronteiriço, conteúdo e critérios dos estatutos jurídicos e dos regimes fiscais, assim como dos dispositivos de rotulagem existentes.

Acção-chave n.º 6

- **Criar uma base de dados pública de rótulos e certificações** aplicáveis às empresas sociais na Europa, para melhorar a visibilidade e facilitar a comparação.

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_fr.cfm.

Acção-chave n.º 7

- **Promover a aprendizagem mútua e o reforço das competências das administrações nacionais e regionais para a concretização de estratégias globais de apoio, promoção e financiamento das empresas sociais, nomeadamente no âmbito dos Fundos Estruturais, graças à análise, à partilha das boas práticas, à sensibilização e às actividades de ligação em rede e de divulgação.**

3.2.2. *Reforçar as capacidades de gestão, a profissionalização e a ligação em rede das empresas sociais*

Os empresários sociais, tanto jovens como já instalados, têm necessidade de adquirir as competências necessárias à boa gestão e ao crescimento das suas empresas. Para obviar a esta necessidade, a Comissão pretende incentivar as fertilizações cruzadas com outros empresários inovadores e com os mundos académico e da investigação. Tal é possível através, nomeadamente, de viveiros de empresas (incubadoras de empresas sociais em fase de arranque). As poucas experiências nestes campos merecem ser apoiadas e multiplicadas. Os empresários sociais deveriam, igualmente, poder beneficiar dos conselhos e do apoio de outros chefes de empresa ou banqueiros.

Acção-chave n.º 8

- **Criar uma plataforma electrónica de informação e intercâmbio, única e multilingue** – ligada, se necessário, à plataforma «Social Innovation Europe»²⁵ e à rede «Enterprise Europe Network» –, para os empresários sociais, os viveiros e agrupamentos, os investidores sociais e os que com eles trabalham.
- **Divulgar o conhecimento e tornar mais acessíveis os programas comunitários susceptíveis de apoiarem os empresários sociais**, como o ERASMUS, ERASMUS para jovens empresários, TEMPO, «Juventude em acção 2007-2013» (nomeadamente, as actividades «Iniciativas de jovens») e «HORIZON 2020».

3.3. Melhorar o quadro jurídico

3.3.1. *Criar formas jurídicas europeias adaptadas que poderão ser utilizadas pelo empreendedorismo social europeu*

O estudo sobre a aplicação do Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia²⁶ salientou a complexidade do texto e apontou várias pistas para tornar este regime mais simples e atractivo e permitir responder às necessidades dos empresários sociais. As fundações consideram frequentemente que lhes é difícil operar no quadro do mercado interno, porquanto a diversidade regulamentar resulta em exigências e procedimentos por vezes complexos (nomeadamente de natureza fiscal). Por último, o sector mutualista exprime regularmente o desejo de poder apoiar-se num estatuto europeu, mas alguns entendem, pelo contrário, que não existe tal necessidade.

²⁵ <http://www.socialinnovationeurope.eu/>.

²⁶ *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE)*, 5 de Outubro de 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sce_final_study_part_i.pdf.

Acção-chave n.º 9

- Em função dos resultados da consulta às partes interessadas, **apresentar uma proposta de simplificação do regulamento sobre o Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia** que vise reforçar a sua autonomia relativamente aos direitos nacionais e facilitar, deste modo, a sua utilização para a criação das cooperativas sociais.
- **Propor um regulamento que institua um estatuto da fundação europeia**, com vista a melhorar o exercício das actividades transfronteiriças das fundações. A forma instituída por esse estatuto coexistiria com as formas jurídicas nacionais e a sua utilização seria facultativa.
- **Lançar um estudo sobre a situação das mútuas nos Estados-Membros**, tendo em vista, nomeadamente, examinar as suas actividades transfronteiriças.

3.3.2. *Contratos públicos*

Não obstante as diversas possibilidades oferecidas pela regulamentação na matéria, as empresas sociais consideram, frequentemente, que ainda têm de enfrentar dificuldades desproporcionadas no acesso aos contratos públicos. Esta situação resultaria tanto das normas europeias como das regulamentações nacionais na matéria –, muito variáveis entre os Estados-Membros –, em que a prática de «sobretransposição» (*goldplating*) nem sempre permitiu tirar inteiramente partido das directivas «Contratos Públicos». Por outro lado, determinadas colectividades públicas nem sempre exploram o potencial de inovação existente para os serviços sociais. A maioria das respostas recebidas pela Comissão na sequência do seu Livro Verde sobre os Contratos Públicos indica que a possibilidade de recorrer a critérios sociais ou ambientais nos contratos públicos deveria ser salientada nas directivas.

Acção-chave n.º 10

- **No âmbito da reforma dos contratos públicos, valorizar mais o elemento da qualidade na adjudicação dos contratos, sobretudo no caso dos serviços sociais e da saúde, e estudar de que forma poderão ser tomadas em conta as condições de trabalho das pessoas que participam nos modos de produção dos bens e serviços que são objecto do contrato possam ser tomadas em conta**, contanto que sejam integralmente preservados os princípios da não-discriminação, da igualdade e da transparência consagrados no Tratado.

3.3.3. *Auxílios estatais*

Em 23 de Março de 2011, a Comissão adoptou a Comunicação «Reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral»²⁷, susceptível de interessar às empresas sociais que prestam tais serviços. A Comissão declara que tenciona adoptar regras mais diferenciadas em função dos efeitos dos auxílios sob a forma de compensações de serviço público no mercado intracomunitário. Reconhece, igualmente, que alguns tipos de serviços sociais apresentam particularidades inerentes à sua estrutura financeira e aos seus objectivos.

²⁷ COM(2011)146 final.

Acção-chave n.º 11

- **Simplificar a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais aos serviços sociais e aos serviços locais.** Tal simplificação poderia beneficiar também as empresas sociais, uma vez que estas últimas prestam serviços sociais ou que não têm efeito no comércio entre Estados-Membros. Com as propostas de reforma das regras sobre os serviços de interesse económico geral (SIEG), tornadas públicas em Setembro de 2011, a Comissão visa responder a este objectivo de simplificação para os serviços sociais e os serviços locais, nomeadamente através de um regulamento *de minimis* para os SIEG locais e de uma nova decisão que, sob determinadas condições, isente os serviços sociais da obrigação de informação prévia. Prevê-se que as novas regras sejam adoptadas pela Comissão antes do final de 2011.

4. PARA ALÉM DO PLANO DE ACÇÃO: OUTRAS IDEIAS PARA DEBATE

Além das acções prioritárias anunciadas supra, a Comissão apresenta para debate propostas cujos pormenores e condições merecem aprofundamento, nomeadamente:

- colocar em rede e permitir a reprodução das experiências de bancos, frequentemente públicos ou semipúblicos, vocacionados, totalmente ou em parte, para o financiamento do empreendedorismo social²⁸ e, neste quadro, recolocar no circuito económico os fundos inactivos (por exemplo, as contas bancárias não encerradas de pessoas falecidas);
- desenvolver o acesso das empresas sociais ao capital de risco, no âmbito da sua proposta sobre o quadro europeu dos fundos de capital de risco;
- estimular o desenvolvimento do empreendedorismo social junto das pessoas mais velhas no âmbito do Ano do Envelhecimento Activo, em 2012 (reorientação de carreira ou desenvolvimento do voluntariado entre os reformados);
- favorecer a investigação sobre as características e o impacto socioeconómicos do empreendedorismo social e, em particular, financiar projectos nacionais de estabelecimento de contas-satélite²⁹, de modo a revelar as empresas sociais nos sistemas de contabilidade nacionais;
- examinar a possibilidade de incluir novas categorias de auxílios através da revisão do regulamento geral de isenção por categoria, aplicável até 31 de Dezembro de 2013;
- desenvolver o intercâmbio entre Estados-Membros no que se refere às boas práticas sobre a adaptação dos regimes fiscais nacionais a favor das empresas sociais e do investimento solidário;
- desenvolver o intercâmbio, entre os Estados-Membros, de boas práticas quanto ao tratamento do capital acumulado nas empresas sociais, em particular o «bloqueio de activos» (*asset locks*), de modo a permitir que o capital em causa permaneça na empresa ou seja libertado para investimento noutras empresas sociais.

²⁸ Citem-se, entre outros, a *Caisse des dépôts et consignations* (França), o *KfW Entwicklungsbank* (Alemanha), o projecto do *Big Society Bank* (Reino Unido) e o *Triodos Bank* (Bélgica, Países Baixos).

²⁹ <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article705&lang=en>.

A Comissão propõe, igualmente, que se prossiga a reflexão sobre:

- novas estratégias para melhorar o acesso ao financiamento, incentivando o diálogo entre as empresas sociais e as instituições financeiras, por exemplo, no âmbito do Fórum sobre o Financiamento das PME;
- as possibilidades de acesso das empresas sociais a patentes inactivas, para se desenvolverem, comprometendo-se a Comissão a realizar um estudo sobre esta questão, na sequência da adopção da iniciativa «União da Inovação» e do pedido do Conselho Europeu de 4 de Fevereiro de 2011 relativo ao estabelecimento de um instrumento de valorização da propriedade intelectual ao nível europeu;
- o desenvolvimento e a ligação em rede das plataformas de intercâmbio (bolsas³⁰) dedicadas às empresas sociais;
- a possibilidade de as empresas sociais geradoras de lucros recorrerem ao voluntariado e recolherem donativos sem impacto fiscal negativo;
- a eventual necessidade de um estatuto europeu para as outras formas de empresas sociais, como as associações sem fins lucrativos, e/ou de um estatuto europeu comum para as empresas sociais. Para tal, uma vez adoptada a proposta relativa ao estatuto da fundação europeia, a Comissão organizará uma reunião de alto nível entre as partes interessadas de todos os sectores envolvidos no empreendedorismo social, o Parlamento Europeu e o Conselho, com vista a uma reflexão sobre as iniciativas a tomar para aperfeiçoar o quadro jurídico das empresas sociais ao nível europeu.

5. CONCLUSÃO

A Comissão:

- apresenta a todas as partes interessadas as análises e as medidas propostas na presente comunicação, a fim de dar seguimento ao amplo diálogo encetado com os agentes europeus do sector, e convida todas as pessoas interessadas a participarem na conferência sobre o empreendedorismo social e a economia solidária, a realizar em Bruxelas em 18 de Novembro de 2011. Esta conferência proporcionará a todos a possibilidade de exprimirem a sua opinião sobre a presente comunicação;
- apela aos Estados-Membros e às colectividades locais e regionais para que, no âmbito das suas competências, apoiem e incentivem a criação de empresas sociais, nomeadamente através das estruturas de desenvolvimento económico e das câmaras de comércio, tendo em conta a sua dimensão transfronteiriça e as parcerias e iniciativas que apoiam;
- apela ainda às mesmas entidades para que desenvolvam uma estratégia global que favoreça o reforço das capacidades, a ligação em rede e a mobilização dos fundos

³⁰ Depois do Brasil (*Bovespa* – 2004) e da *África do Sul* (*SASIX* – 2006), Portugal criou a primeira bolsa social europeia em 2008 (*Bolsa de Valores Sociais*), integrada na *Euronext Lisboa*. Dentro de meses, poderá ser concretizado o projecto da *London Social Stock Exchange*.

privados e públicos, e para que integrem as empresas sociais nos pactos sobre o emprego e nas iniciativas relativas à inclusão social.

Por seu lado, a Comissão:

- concretizará as suas iniciativas em parceria com os Estados-Membros, no respeito do princípio da subsidiariedade, tendo em conta as questões da coesão económica e social aos níveis local, regional e nacional;
- criará um grupo consultivo multipartido sobre o empreendedorismo social, que examinará a aplicação das medidas previstas na presente comunicação. À semelhança do Grupo Consultivo SBA³¹, esse grupo poderá ser composto por representantes dos Estados-Membros, das colectividades locais, das organizações de empresários sociais, do sector bancário e financeiro e dos mundos académico e universitário.

³¹ Análise do «Small Business Act» para a Europa, COM(2011) 78 final, p. 20.

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social Europeu
sobre a «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»
[JO C 229 de 31.7.2012, p. 44-48]

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «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

(2012/C 229/08)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Em 25 de outubro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

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.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 193 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) subscreve a iniciativa oportuna da Comissão de apresentar a comunicação em apreço, que estabelece onze ações-chave. Além disso, apraz-lhe verificar que a Comissão se baseou em diversos pontos do seu parecer exploratório ⁽¹⁾ sobre o empreendedorismo social.

1.2 O CESE entende que as empresas sociais devem ser apoiadas devido ao papel fundamental que podem desempenhar enquanto força motriz da inovação social, quer por introduzirem novos métodos para a execução de serviços e de intervenções destinados a melhorar a qualidade de vida das pessoas, quer por fomentarem a criação de novos produtos para satisfazer as novas necessidades da sociedade. Salienta, em particular, o grande potencial que as empresas sociais apresentam para melhorar o acesso e as condições de trabalho, em especial das mulheres e dos jovens, mas também de diversas categorias de trabalhadores desfavorecidos.

1.3 Esta iniciativa da Comissão é uma ocasião importante para apoiar iniciativas em prol de um rigor crescente na terminologia utilizada [evitando a sobreposição dos conceitos de economia social (*social economy*), empresa social (*social business*, *social enterprise*) e empreendedorismo social (*social entrepreneurship*)]. Isto ajudaria a consolidar os objetivos e as metas da iniciativa, conferindo-lhe maior eficácia. Por esta razão, o CESE recomenda às instituições da UE que utilizem coerentemente o conceito de «empresa social», tanto nas propostas de políticas como a nível da comunicação.

1.4 O CESE congratula-se com a ação prevista pela Comissão para desenvolver instrumentos destinados a melhorar o conhecimento do setor e a visibilidade da empresa social, e subscreve o objetivo de desenvolver iniciativas que ajudem as empresas sociais a reforçar as capacidades empresariais, a profissionalização e a ligação em rede das suas competências. Isso servirá também para incentivar o contributo destas para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

1.5 O CESE saúda e aprova os objetivos da Comissão para melhorar o acesso ao financiamento e o quadro regulamentar. No que respeita a estes dois objetivos, frisa que para promover a empresa social é indispensável um contexto económico e regulamentar favorável.

1.6 O CESE congratula-se com o apelo formulado na comunicação relativo a iniciativas para encorajar e favorecer as medidas que facilitem o acesso das empresas sociais aos contratos públicos.

1.7 Faz seu o apelo aos Estados-Membros para que desenvolvam quadros nacionais para o crescimento e o desenvolvimento de empresas sociais, tendo em conta as principais áreas afetadas para assegurar o apoio e o desenvolvimento, e recomenda, em especial, a realização de iniciativas que permitam aos Estados-Membros isentar de impostos os lucros não distribuídos, a fim de favorecer a consolidação patrimonial das empresas sociais.

⁽¹⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

1.8 Para apoiar mais adequadamente as ações propostas na comunicação, seria conveniente promover atividades para avaliar o êxito e os benefícios gerados pelas empresas sociais.

2. Introdução

2.1 A empresa social tem vindo a assumir nos últimos anos uma importância crescente no âmbito das políticas económicas e das políticas para a coesão, tendo sido alvo de inúmeras e variadas iniciativas promovidas por diversos organismos. O próprio CESE contribuiu com alguns pareceres de iniciativa, que o presente documento corrobora plenamente inserindo-se na sua continuidade. Refiram-se, em particular, o parecer sobre a «Diversidade de formas de empresas»⁽²⁾, de 2009, e o recente e importante parecer exploratório sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais»⁽³⁾, elaborado a pedido da Comissão Europeia como contributo para a Iniciativa de Empreendedorismo Social e que inclui diversas áreas importantes prioritárias para o desenvolvimento e o crescimento das empresas sociais.

2.2 Há vários anos que se vem acumulando na Europa – mas não só – uma sólida experiência académica e científica sobre o tema do empreendedorismo social, que também tem servido de estímulo às instituições europeias.

2.3 É importante recordar, neste contexto, a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de fevereiro de 2009, sobre a economia social (2008/2250(INI)), bem como o apelo lançado por 400 docentes universitários europeus «From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises» [Das palavras às ações: Académicos europeus em defesa do empreendedorismo social], que culminou no Parlamento Europeu com a intervenção dos comissários Michel Barnier e Antonio Tajani, em 13 de outubro de 2010.

2.4 O conceito de «empreendedorismo social» assumiu com o passar do tempo significados diferentes, alargando progressivamente o seu campo semântico em função dos autores que o empregam. Inicialmente, era utilizado para identificar as atividades empresariais promovidas por organizações sem fins lucrativos, a fim de gerar lucros que eram reinvestidos no financiamento da própria organização. Importa proteger o conceito de empresa social, evitando que se possa confundir com o conceito de responsabilidade social das empresas. Este ponto deve ser destacado nas próximas iniciativas das instituições da UE neste domínio.

3. Definição de empresa social

3.1 A definição de empresa social proposta na comunicação sobre a Iniciativa de Empreendedorismo Social é um passo positivo para o reconhecimento da especificidade deste tipo de organização e deve ser essa a descrição de referência utilizada pelas instituições da UE. Com efeito, toma devidamente em conta as três dimensões-chave que distinguem a empresa social: o objetivo/finalidade social, a atividade empresarial e a governação participativa. O CESE insiste na necessidade de que a mesma

descrição seja utilizada na proposta de regulamento relativo aos fundos de empreendedorismo social europeus.

3.2 Além disso, importa recordar que a própria Comissão Europeia, na proposta de regulamento do Parlamento e do Conselho relativo a um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social, define uma série de critérios extremamente pertinentes para identificar a empresa social.

3.3 Aprova-se o facto de a Comissão não dar uma definição normativa de empresa social, tendo em conta as diferentes disposições em vigor a nível nacional, que deverão ser respeitadas para garantir que não há abusos relativamente a esta definição.

3.4 O CESE aproveita a ocasião para referir o parecer exploratório – recentemente adotado – sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais», que inclui uma descrição de empresa social caracterizada por:

- ter objetivos essencialmente sociais e não lucrativos; trazer vantagens sociais aos sócios e ao público em geral;
- ser essencialmente sem fins lucrativos e os excedentes orçamentais serem investidos e não distribuídos por acionistas ou proprietários;
- se apresentar sob uma variedade de formas legais e de modelos (por ex: cooperativas, mútuas, associações de voluntariado, fundações e empresas com e sem fins lucrativos); muitas vezes, combinam-se formas legais diferentes e outras vezes a forma muda, em função das necessidades;
- ser um operador económico que produz bens e serviços (frequentemente de interesse geral) amiúde com uma forte componente de inovação social;
- operar (enquanto conjunto de) entidades independentes, com uma forte componente de participação e codecisão (empregados, utilizadores, sócios), administração e democracia (representativa ou aberta);
- ter, muitas vezes, origem na sociedade civil organizada.

3.5 Relativamente a estas características, importa sublinhar os seguintes critérios distintivos:

- **Ausência de fins de lucro**, a prever nos estatutos, através da obrigação de destinar os lucros e excedentes de gestão ao desempenho das funções legais ou ao aumento do património mediante a sua afetação a um fundo indivisível entre os proprietários, tanto durante a vida da empresa como no caso da sua dissolução. Na empresa social é proibida a distribuição direta de lucros e de excedentes de gestão, assim como de fundos e reservas a favor dos administradores, sócios, participantes, trabalhadores ou colaboradores. Esta

⁽²⁾ JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽³⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

limitação estende-se, obviamente, também a formas indiretas, como, por exemplo, o pagamento a administradores e a trabalhadores de compensações superiores às previstas nas empresas que operam em setores e condições idênticos ou análogos. Por analogia, também a remuneração de instrumentos financeiros deve ser limitada e não ultrapassar uma percentagem determinada, para garantir a possibilidade de capitalizar adequadamente as empresas sociais.

— **Atenção ao bem comum e ao interesse geral das comunidades.** A empresa social define-se muitas vezes atendendo a dois elementos: o objetivo social alargado ao interesse geral da comunidade local ou de determinados grupos sociais de algum modo «desfavorecidos» e, acima de tudo, o tipo de bem ou de serviço produzido em coerência com o objetivo.

— **Função de promoção da coesão social** através de bens ou serviços produzidos em coerência com o objetivo de alcançar uma maior sustentabilidade económica, social e ambiental.

4. Observações à proposta da Comissão

4.1 A comunicação realça diversos aspetos sobre a melhoria do acesso ao financiamento (3.1), a visibilidade das empresas sociais (3.2) e a melhoria do quadro regulamentar (3.3).

4.2 Em relação à melhoria das possibilidades de acesso a financiamento, subscreve-se a avaliação da Comissão Europeia no tocante à necessidade de financiamento das empresas sociais. Isto porque se verifica, tanto entre as instituições de crédito como entre os gestores de medidas de apoio ao crédito desenvolvidas pelas instituições públicas, uma carência de instrumentos adequados para avaliar a qualidade creditícia das empresas sociais. Com efeito, em muitos casos regista-se uma fraca propensão para reconhecer o valor «empresarial» e a solidez económica das empresas sociais.

4.3 Para uma maior visibilidade dos benefícios das empresas sociais, é fundamental aferir resultados sociais e não estritamente económicos. É preciso dispor de instrumentos que permitam avaliar e valorizar o impacto e a eficácia social das atividades das empresas sociais.

4.4 As práticas de responsabilização social têm um papel fundamental para as organizações da economia social. Existem vários instrumentos para aferir os resultados de uma empresa no plano social, desenvolvidos principalmente pelas organizações mais estruturadas. Contudo, importa estudar e modelar instrumentos adequados para serem utilizados também por pequenas empresas sociais. A Comissão deverá lançar um estudo que compare os modelos existentes, bem como encorajar a utilização destes sistemas e criar um sistema ou código de conduta europeu comum, que possa ser utilizado por um vasto leque de empresas sociais.

4.5 Para aumentar a confiança e a convicção nas empresas sociais, há que tornar comparável a «rotulagem» social em toda a UE e, assim, criar confiança na empresa social. Por conseguinte, reputa-se conveniente criar — como propõe a Comissão na ação-chave n.º 6 — uma base de dados pública que permita comparar modelos sobre como aferir os resultados sociais e a forma como os métodos atuais são aplicados.

4.6 Reputa-se útil a intenção de melhorar o quadro jurídico ao dispor do empreendedorismo social europeu (ação-chave n.º 9), quer por simplificar o regulamento sobre o estatuto da sociedade cooperativa europeia, quer por criar a possibilidade de instituir um estatuto da fundação europeia. Um quadro jurídico melhor para a empresa social poderá também recorrer a orientações para estabelecer estatutos para as associações de promoção e de voluntariado, que muitas vezes dão origem a empresas sociais. Por esta razão, exorta o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovarem as propostas de regulamento.

4.7 A este propósito, é oportuno o compromisso assumido pela Comissão na comunicação em apreço de realizar um estudo sobre a situação das mútuas nos Estados-Membros, tendo em vista, nomeadamente, examinar as suas atividades transfronteiras. A redescoberta e valorização dos sistemas mutualistas como instrumento de proteção social oferece certamente uma boa perspectiva para manter um sistema de segurança social inclusivo.

4.8 O apoio às empresas sociais pode criar ocasiões para envolver as partes interessadas e favorecer a participação dos cidadãos em formas auto-organizadas de ajuda que privilegiem processos de agregação da procura e promovam as experiências de assistência em regime mutualista.

4.9 A empresa social de inserção profissional pode ser, se adequadamente promovida, um instrumento de grande alcance de políticas laborais ativas, facilitando o emprego de pessoas desfavorecidas. No atual cenário de crise do emprego, tal pode revelar-se fundamental para quem ficou excluído do mercado de trabalho.

4.10 A participação dos trabalhadores pode ser um incentivo importante para enfrentar também algumas crises industriais e poderiam adotar-se formas de aquisição da empresa que assentem na associação dos trabalhadores para diversos tipos de empresa social.

4.11 As empresas sociais desempenham um papel fundamental enquanto força motriz da inovação social. A experiência das cooperativas sociais na inclusão laboral é um exemplo evidente, mas independentemente da forma legal, a inovação social também resulta de novos métodos de prestação de serviços, da criação de novos produtos inovadores e serviços destinados a satisfazer novas necessidades da sociedade. Assim, as instituições europeias devem agir com coerência, coordenando as medidas relativas às empresas sociais com as medidas referentes à inovação e às mudanças sociais.

4.12 Muito úteis no apoio à inovação são as organizações que fomentam a criação e o desenvolvimento de redes entre empresas sociais, promovendo a participação em processos de parceria e agrupamentos de empresas sociais em consórcios. Assim, é importante a proposta da Comissão que, com a ação-chave n.º 5, propõe medidas destinadas a favorecer a agregação e as redes entre empresas sociais que promovam o intercâmbio de boas práticas, as economias de escala e os serviços comuns (formação, conceção, administração, etc.).

4.13 O CESE acolhe favoravelmente a ação prevista pela Comissão para desenvolver os instrumentos para melhorar o conhecimento do setor e a visibilidade do empreendedorismo social (ações-chave n.º 5, 6 e 8). Um melhor conhecimento das potencialidades deste modelo empresarial ajuda a favorecer uma colaboração mais estreita entre as empresas sociais e as empresas convencionais.

4.14 É essencial desenvolver iniciativas que ajudem as empresas sociais a reforçar as capacidades empresariais, a profissionalização e a ligação em rede das suas competências. A este propósito, é útil a proposta de promover plataformas para o intercâmbio de boas práticas, incluindo para aumentar os níveis de internacionalização das empresas sociais.

4.15 Considera-se que a Comissão deverá dar prioridade à comparação entre as novas formas jurídicas emergentes para as empresas sociais, lançando um estudo exploratório. Contudo, a subsidiariedade deve ser o princípio orientador, visto que os modelos nacionais poderão necessitar – ou não – de quadros regulamentares adequados aos seus contextos e tradições.

4.16 Importa fomentar uma atitude mais favorável à subsidiariedade por parte das instituições públicas, introduzir políticas de incentivo orientadas e desenvolver iniciativas de associativismo empresarial, que se revelaram cruciais para o crescimento das empresas sociais.

4.17 É necessário que as políticas de incentivos não distorçam os princípios da concorrência e reconheçam a especificidade das empresas sociais, que não podem ser manipuladas de modo oportunista para ganhar vantagem.

4.18 No atinente ao desenvolvimento de instrumentos para melhorar os financiamentos, o CESE deverá compilar e divulgar as abordagens inovadoras nos Estados-Membros. Convém privilegiar os instrumentos que se destinam a apoiar os aspetos marcadamente empresariais:

— instrumentos de garantia de crédito para as empresas sociais (como as redes de garantias mutualistas ou os fundos públicos de garantia);

— instrumentos de capitalização dos investimentos sociais de médio e longo prazo (como fundos éticos, fundos para a inovação social ou fundos de capital de risco social);

— mecanismos de natureza regulamentar ou fiscal, destinados a apoiar a capitalização das empresas sociais, fomentando ou facilitando a participação das diversas partes interessadas.

4.19 Haverá que prestar especial atenção às formas híbridas de investimento que são mais adequadas às empresas sociais, já que combinam elementos de avaliação de tipo solidário e elementos de tipo financeiro. Importa também valorizar, a par das empresas sociais, as melhores experiências dos bancos e das instituições de crédito de forte cariz comunitário e participativo, como os bancos de crédito cooperativo ou os bancos com fins éticos e sociais.

4.20 É útil apoiar domínios como o microcrédito (ação-chave n.º 2), mas é importante distinguir entre a função de interesse social do microcrédito, formidável instrumento para ajudar a sair das armadilhas da pobreza dos indivíduos, dos instrumentos para o desenvolvimento empresarial, necessariamente mais complexos e estruturados. Com efeito, algumas empresas sociais realizam investimentos de centenas de milhares de euros que não poderiam ser adequadamente apoiados pelo microcrédito.

4.21 O CESE saúda as oportunidades de apoio à inovação social, ao empreendedorismo e às empresas proporcionadas pelos novos programas dos fundos estruturais propostos nas ações-chave n.ºs 3 e 4 ou pela Iniciativa de Empreendedorismo Social. Sublinha que os Estados-Membros devem considerar estes domínios prioritários nos seus programas nacionais de reformas, para permitir a inclusão dos referidos domínios no próximo período de programação do Fundo Social Europeu. Além disso, a proposta de programa para a mudança social e a inovação poderá também permitir um apoio adicional ao desenvolvimento das capacidades e do financiamento das empresas sociais, o que é acolhido favoravelmente.

4.22 Relativamente à ação-chave n.º 1 (fundos para o empreendedorismo social), o CESE congratula-se com a iniciativa mas salienta a necessidade de manter a mesma descrição contida na Iniciativa de Empreendedorismo Social. É necessário que esse fundo seja considerado como uma das diversas formas de instrumentos de investimento destinados às empresas sociais.

4.23 Seria útil rever de modo menos restritivo o regime *de minimis* para as empresas sociais (ação-chave n.º 11), particularmente as que prestam serviços de inserção profissional, mesmo quando as ajudas públicas são concedidas diretamente à empresa e não aos trabalhadores. Para justificar esta posição poder-se-á invocar o caso recente do «Big Society Fund» inglês, que foi cofinanciado com uma parcela significativa de fundos públicos que a Comissão não entendeu como auxílio estatal, dado o valor social inequívoco da iniciativa.

4.24 É positiva a intenção de favorecer o acesso das empresas sociais ao sistema dos contratos públicos (ação-chave n.º 10). Nos últimos anos, a Comissão Europeia tem desempenhado um papel crucial na promoção das cláusulas

sociais nos contratos públicos. Há mais de uma década que se regista uma maior sensibilidade por parte das instituições europeias em relação aos temas da coesão social e do desenvolvimento sustentável, reconhecendo-se plenamente que, para atingir os objetivos de uma sociedade mais próspera e mais justa, é necessário que o crescimento económico promova a sustentabilidade ambiental e a coesão social.

4.25 A Comissão deverá avançar com firmeza no sentido de promover critérios sociais e ambientais no âmbito dos critérios de adjudicação dos concursos públicos e deverá compilar e divulgar os melhores métodos em prática nos Estados-Membros que tenham em consideração os aspetos sociais e ambientais nos referidos critérios. Aliás, o próprio Tribunal de Justiça Europeu, com a sua jurisprudência, levou ao reconhecimento da importância de tais disposições.

4.26 O CESE acolhe favoravelmente a ação-chave n.º 6 da Comissão de desenvolver uma base de dados sobre a certificação para tornar os sistemas mais comparáveis. A Comissão

deverá ainda realizar um estudo sobre esses sistemas, para encontrar sinergias e partilhar os ensinamentos. Neste trabalho exploratório, o CESE destacou a necessidade de estatísticas comparáveis e consolidadas, de pesquisa e de dados no domínio das empresas sociais. A Comissão e o Eurostat deverão desempenhar um papel central para facilitar a aprendizagem mútua no interior da UE.

4.27 A proposta de um único ponto de acesso aos dados (ação-chave n.º 8) é bem acolhida e deverá ser complementada com iniciativas semelhantes nos Estados-Membros, para garantir a compatibilidade e as sinergias.

4.28 A Comissão Europeia desempenha um papel fundamental para manter a questão do apoio às empresas sociais na agenda política, e garantir que essas empresas sejam consideradas de forma coerente. Para isso, é importante a proposta de criar um grupo consultivo sobre as empresas sociais, que examinará o grau de aplicação das medidas previstas na comunicação. Deverão ser promovidas estruturas semelhantes também nos Estados-Membros.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social Europeu
sobre o Empreendedorismo social e empresas sociais
(parecer exploratório)
[JO C 24 de 28.1.2012, p. 1-6]



Comité Económico e Social Europeu

INT/589
Empreendedorismo social e
empresas sociais

Bruxelas, 26 de Outubro de 2011

PARECER

do
Comité Económico e Social Europeu
sobre o
Empreendedorismo social e empresas sociais
(parecer exploratório)

Relatora: **Ariane Rodert**

Por carta de 6 de Junho de 2011, Maroš Šefčovič, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre:

Empreendedorismo social e empresas sociais.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 106 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

*

* *

1. Conclusões e recomendações

- 1.1 Ao explorar iniciativas de promoção do empreendedorismo social, o CESE considera necessário analisar esta temática no contexto da noção mais ampla de «empresa social», uma vez que são necessárias iniciativas em todas as fases do ciclo de vida de uma empresa deste tipo.
- 1.2 As empresas sociais são uma das pedras angulares do modelo social europeu, estão intimamente ligadas à Estratégia UE 2020 e contribuem de forma significativa para a sociedade em geral. Ao apoiar e promover estas empresas, podemos tirar o maior partido do seu potencial de crescimento e da sua capacidade de gerar valor social. O CESE apoia o lançamento, por parte da Comissão, de um enquadramento político e de um plano de acção para promover as empresas sociais na Europa e destaca a importância de aplicar plenamente estas iniciativas, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros.
- 1.3 Dado que as definições variam de país para país, importa descrever a «empresa social» na base de características comuns, entre as quais, os objectivos sociais, o reinvestimento dos lucros, a multiplicidade de estatutos jurídicos e a participação das partes interessadas.
- 1.4 Os Estados-Membros e as instituições da UE devem garantir que as iniciativas e programas de política empresarial incluem e levam em conta as empresas sociais, em igualdade de tratamento com as outras formas de empresa. A melhor maneira de promover iniciativas transfronteiras relativas às empresas sociais é através de financiamento da UE para espaços de reunião na Europa destinados ao intercâmbio de ideias e modelos.

- 1.5 A melhoria do acesso ao capital e a existência de instrumentos financeiros adaptados são prioridades para as empresas sociais. A Comissão deveria compilar e divulgar as boas práticas e iniciativas inovadoras já aplicadas nos Estados-Membros – como o capital híbrido e formas de cooperação entre investimentos públicos e privados – e assegurar-se de que o actual quadro jurídico da UE não obsta ao desenvolvimento de novos instrumentos.
- 1.6 É vital que o próximo período de programação dos fundos estruturais inclua explicitamente programas para a criação e o desenvolvimento de empresas sociais. A Comissão deveria dar orientações sobre como articular instrumentos financeiros de várias proveniências e aproveitar ao máximo o seu potencial.
- 1.7 A Comissão deveria efectuar, a nível da UE, uma comparação das abordagens de financiamento público que se adequam particularmente às empresas sociais. Deveria também encorajar e avaliar a generalização de concursos públicos que incluam critérios sociais, bem como abordar a questão da sobre-regulamentação no domínio dos contratos públicos. Na sua revisão da regulamentação referente aos auxílios estatais, a Comissão deveria considerar a possibilidade de isentar completamente os serviços sociais de interesse geral ou de conceder isenções de notificação a todos os serviços públicos de pequena escala, bem como a certos serviços sociais, de forma a incentivar a criação de mais empresas sociais.
- 1.8 Dada a diversidade de estatuto jurídico e de missões sociais específicas, estas empresas gozam, em certos Estados-Membros, de certos benefícios fiscais, que devem ser revistos e divulgados como forma de encorajar a criação de regras adequadas.
- 1.9 A Comissão e os Estados-Membros deveriam encorajar o aparecimento de programas de apoio específicos para o desenvolvimento das empresas sociais e da nova geração de empreendedores neste sector.
- 1.10 A Comissão, juntamente com as empresas sociais, deveria tomar a iniciativa de estudar a possibilidade de criar um sistema europeu comum para avaliar os resultados sociais no terreno e encorajar a utilização dos sistemas existentes. Além disso, haveria que examinar mais em profundidade as iniciativas de criação de um sistema mais transparente de elaboração de relatórios, de modo a dar mais confiança aos investidores. O CESE apela à Comissão para que promova um estudo das «marcas sociais» existentes, tendo em vista a criação de um sistema ou código de conduta europeu comum.
- 1.11 A empresa social deveria fazer parte dos programas de investigação, inovação e desenvolvimento. Além disso, deveriam ser tomadas iniciativas para recolher e partilhar dados estatísticos sobre as empresas sociais na Europa. Esta responsabilidade poderia ser conferida a um observatório das empresas sociais a nível da UE.

- 1.12 Tal como qualquer outro empregador, as empresas sociais devem cumprir os requisitos das condições de trabalho digno e respeitar quaisquer convenções colectivas vigentes, assegurando a sua correcta aplicação.
- 1.13 Importa dedicar especial atenção aos novos Estados-Membros, de forma a assegurar a criação de empresas sociais, através da abertura dos serviços públicos, adopção de políticas de inclusão social e promoção de formas de empresa social, como a economia social.

2. Introdução

- 2.1 A comunicação da Comissão «Um Acto para o Mercado Único», de 27 de Outubro de 2010¹, prevê medidas para dar corpo ao conceito de «economia social de mercado altamente competitiva». Uma das medidas propostas foi uma «iniciativa em favor do empreendedorismo social». Esta proposta foi reiterada como uma das principais medidas na versão final da comunicação «Acto para o Mercado Único», de Abril de 2011², e salientada como domínio prioritário no parecer do CESE INT/548³, que deu resposta à consulta sobre o acto para o mercado único.
- 2.2 A Europa tem pela sua frente desafios que requerem soluções que combinem bem-estar económico e bem-estar social. Promover o empreendedorismo social e as empresas sociais, especialmente no difícil clima económico actual, permitirá captar o potencial de crescimento deste sector e o seu valor acrescentado nesta área. Para concretizar estas potencialidades importa criar e aplicar um quadro político abrangente que envolva, a todos os níveis (local, regional, nacional e europeu), um grande número de actores de todos os sectores da sociedade (sociedade civil, sector público e privado).
- 2.3 O empreendedorismo social e as empresas sociais abrangem uma diversidade de conceitos que compreendem actores e condições diferentes em cada Estado-Membro. O presente parecer exploratório é intitulado «Empreendedorismo social e empresas sociais», sendo que o CESE considera que deverá ser utilizado, ao longo do documento, o termo mais lato «empresa social», que abrange todas as actividades de empreendedorismo social, uma vez que são necessárias iniciativas em todas as fases do ciclo de vida de uma empresa social.
- 2.4 Este parecer exploratório destina-se a identificar áreas prioritárias para a criação de um ambiente propício para as empresas sociais na Europa. O CESE já referiu esta questão em vários pareceres⁴ ao longo dos anos e congratula-se por a Comissão passar agora a prestar atenção a estas empresas. Importa também reconhecer o valioso trabalho levado a cabo há

1 COM(2010) 608 final.

2 COM(2011) 206 final.

3 JO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

4 JO C 95 de 30.3.1998, p. 99; JO C 117 de 26.4.2000, p. 52; JO C 112 de 30.4.2004, p. 105; JO C 234 de 22.9.2005, p. 1; JO C 120 de 20.5.2005, p. 10; JO C 318 de 23.12.2009, p. 22; JO C 44 de 16.2.2008, p. 84.

muito neste domínio por diferentes partes interessadas, algum do qual é tido em conta neste parecer⁵.

3. Observações do CESE

3.1 Definição de empresa social

3.1.1 A diversidade linguística e de tradições culturais levou a uma divergência de significados do conceito de empresa social.

3.1.2 O CESE compreende que seja necessário clarificar a definição, para que os esforços possam ser bem direccionados, mas propõe, em vez de uma definição, uma descrição baseada em características comuns, tais como:

- perseguir **primeiramente objectivos sociais**, por oposição a fins lucrativos, que beneficiem o público em geral ou os seus membros;
- ter predominantemente actividade sem fins lucrativos, com **lucros que serão principalmente reinvestidos** e não distribuídos por accionistas ou proprietários privados;
- ter uma **variedade de formas ou modelos jurídicos** (como por exemplo, cooperativas, mútuas, associações de voluntariado, fundações, empresas com ou sem fins lucrativos), muitas vezes combinando várias formas jurídicas e, por vezes, mudando em função das suas necessidades;
- ser um agente económico que **produz bens e serviços** (frequentemente de interesse geral), amiúde com uma forte vertente de inovação social;
- funcionar como **entidade independente**, com uma forte vertente de **participação e co-decisão** (pessoal, utilizadores, membros) e de **governança e democracia** (representativa ou aberta);
- ser, em muitos casos, oriunda de uma **organização da sociedade civil** ou a ela estar associada.

3.1.3 As empresas sociais prestam um **importante contributo à sociedade** e são uma das pedras angulares do **modelo social europeu**. Contribuem para os objectivos da Estratégia UE 2020 na medida em que criam emprego, desenvolvem soluções inovadoras para responder às necessidades do público, geram coesão e inclusão social e fomentam uma cidadania activa. Além disso, são particularmente importantes para promover a participação das mulheres, dos idosos, dos jovens, das minorias e dos migrantes. Importa ainda assinalar que muitas empresas sociais são PME, frequentemente provenientes da economia social, e muitas desenvolvem actividade no domínio da integração no mercado de trabalho.

3.1.4 Os **trabalhos** em curso da Comissão sobre **estruturas jurídicas** da economia social têm que ter em consideração estas características para garantir que elas englobam todas as formas de

⁵ Rede EMES (www.emes.net), CIRIEC International (www.ciriec.ulg.ac.be), CECOP (www.cecop.coop).

empresa social. A Comissão também deve ponderar a hipótese de **estudar as novas formas jurídicas e iniciativas legislativas emergentes** em certos Estados-Membros no domínio das empresas sociais⁶, com vista a avaliar a sua utilidade.

3.2 **Incluir as empresas sociais nas políticas públicas empresariais**

3.2.1 As políticas públicas de fomento do desenvolvimento e crescimento das empresas estão associadas a vários domínios políticos, como a concorrência, o mercado interno, as finanças e a inovação. As iniciativas públicas destinadas a facilitar o arranque e funcionamento de empresas devem ter em conta as **empresas sociais** e incluí-las **em pé de igualdade com as restantes formas de empresa**, tanto nos Estados-Membros como à escala da UE, reconhecendo, muito embora, as características específicas deste tipo de empresa.

3.2.2 As empresas sociais têm muitas vezes uma implantação local e a sua expansão nem sempre é um interesse manifesto ou uma prioridade óbvia. Em vez de competirem ou expandirem o seu modelo, estas empresas preferem muitas vezes outros tipos de crescimento. Há que ter em conta estas realidades ao explorar **iniciativas transfronteiras** neste domínio. A UE e os Estados-Membros deveriam financiar e apoiar a criação de fóruns, intercâmbios para formação, «estágios de inovação social» e *franchising* social, que podem ser a melhor maneira de estimular novas ideias e de promover a cooperação transfronteiras.

3.3 **Incentivar o investimento de carácter social**

3.3.1 Para as empresas sociais a melhoria do acesso ao capital, tanto para o arranque como para o crescimento, constitui uma prioridade. Há poucos instrumentos financeiros concebidos especificamente para as empresas sociais, não obstante o grande interesse pela cooperação demonstrado pelas instituições financeiras e pelas próprias empresas. Estão agora a surgir a nível local e nacional instrumentos financeiros inovadores. A Comissão deveria começar a **recensar e a difundir as boas práticas subjacentes a estas iniciativas inovadoras**, bem como os conhecimentos especializados que já existem nos Estados-Membros para **estimular o investimento de cariz social** em benefício das empresas sociais na Europa. Ao fazê-lo, a Comissão deveria ter presente os pontos seguintes:

3.3.1.1 A empresa social, pelas suas características específicas e formas jurídicas diversas, precisa de instrumentos financeiros diferentes dos utilizados pelos outros tipos de empresas. Estas empresas são mais bem servidas, ao longo de todo o seu ciclo de vida, por uma forma específica de **capital híbrido**⁷, que seja composto por subvenções, capital próprio e capital alheio. O capital híbrido inclui uma componente de subvenções (subsídios públicos, fundos de beneficência, doações) juntamente com capitais próprios e com instrumentos de partilha

⁶ Reino Unido: *Community Interest Company* (CIC), 2005; lei n.º 118/2006 e decreto n.º 155/2006 em Itália; lei n.º 1351/2003 na Finlândia, «Acto sobre o Empreendedorismo Social» da Eslovénia, de 2011.

⁷ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf> [em inglês].

das dívidas e dos riscos. Os instrumentos de financiamento de capital híbrido incluem subsídios reembolsáveis, empréstimos perdoáveis, subvenções convertíveis em acções da empresa e acordos de partilha de rendimentos. Muitas vezes, o capital híbrido associa estreitamente capitais públicos e privados.

- 3.3.1.2 Também deve ser tido em conta o aparecimento de **intermediários** especificamente vocacionados para as empresas sociais, que desempenham um papel fundamental no que toca a aproximar empresas sociais e investidores, a fornecer informação sobre fundos e reunir capital e a prestar aconselhamento e assistência. Há numerosos exemplos interessantes que deveriam ser examinados em profundidade⁸.
- 3.3.1.3 A Comissão deveria dar atenção ao aparecimento de diferentes tipos de **investimento público de cariz social**⁹ e de outras iniciativas empreendidas no sector financeiro (bancos cooperativos¹⁰, bancos sociais¹¹, bancos comerciais com programas sociais¹²) ou outros instrumentos inovadores, como as obrigações com impacto social (*social impact bonds*)¹³. É especialmente importante apoiar estas iniciativas neste momento, dada a redução dos financiamentos públicos.
- 3.3.2 É essencial que a Comissão garanta que o **quadro regulamentar da UE** (como por exemplo, a regulamentação relativa aos auxílios estatais) não constitui um obstáculo, apoiando antes a emergência destes novos instrumentos financeiros.
- 3.3.3 O próximo período de programação dos **fundos estruturais** deveria incluir explicitamente programas para a criação e desenvolvimento de empresas sociais e deveria estar disponível durante um período mais longo, de forma a garantir a continuidade do apoio na sensível fase do arranque. Para que os fundos estruturais apoiem as empresas sociais, a Comissão deveria também **dar orientações sobre boas práticas** de combinação e aproveitamento máximo de instrumentos financeiros provenientes de diversas fontes.

3.4 Modernizar o financiamento público

- 3.4.1 As empresas de economia social produzem, não raro, bens e serviços de interesse geral que são essencialmente financiados por fundos públicos. A aplicação dos quadros legais actuais

⁸ www.unltd.org.uk; www.commoncapital.org.uk; www.cafonline.org.

⁹ Os principais agentes do investimento social são fundos de «filantropia de risco», fundos de investimento social, consultoras no domínio do financiamento e bolsas de valores sociais. Para mais pormenores, ver *Investor Perspectives on Social Enterprise Financing* [Perspectivas das empresas sociais quanto a investidores]: (http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/1FC8B9A1-6DE2-495F-9284-C3CC1CFB706D/0/BC_RS_InvestorPerspectivesonSocialInvestment_forweb.pdf). Um exemplo de um investimento social é a organização Big Society Capital, do Reino Unido (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-capital>).

¹⁰ www.eurocoopbanks.coop.

¹¹ www.triodos.be.

¹² Iniciativa do grupo bancário Intesa Sanpaolo para empresas sociais; Banca Prossima; www.bancaprossima.com.

¹³ www.socialfinance.org.uk/sib.

favorece muitas vezes os grandes operadores privados bem capitalizados. Importa criar novos instrumentos jurídicos e/ou desenvolver os existentes, para que se adequem melhor às empresas sociais. A Comissão deveria lançar um **exercício a nível da UE para comparar abordagens de financiamento público** que se ajustem particularmente bem ao empreendedorismo social.

- 3.4.2 Como referiu no seu parecer INT/570¹⁴, o CESE sublinha que a participação das PME, incluindo as empresas sociais, nos concursos públicos deverá ser incrementada. Esta questão é essencial para garantir a **igualdade** de condições de todos os actores no **acesso aos contratos públicos**. A adjudicação de contratos públicos deveria ser simplificada através da **simplificação dos procedimentos administrativos**. A Comissão desempenha um papel crucial neste ponto, reunindo e difundindo modelos de contratação simples e eficazes para as empresas sociais.
- 3.4.3 O parecer do CESE sobre contratos públicos assinala também a **importância dos aspectos inovadores, ambientais e sociais no domínio dos contratos públicos**. O guia da Comissão *Compra social*¹⁵, que define pistas para integrar as preocupações sociais e ambientais nos contratos públicos, é um documento importante ao qual deve ser dado mais destaque. A Comissão deveria tomar medidas para encorajar e avaliar a generalização dos contratos que têm preocupações sociais.
- 3.4.4 A Comissão deve lutar contra a **sobrerregulamentação** no domínio dos contratos públicos, que se verifica em alguns Estados-Membros, chamando a atenção para outras alternativas, como instrumentos de financiamento público mais adequados e inovadores.
- 3.4.5 A actividade das empresas sociais é, muitas vezes, dificultada por disposições regulamentares em matéria de auxílios de Estado. No seu parecer TEN/455¹⁶, o CESE preconiza uma abordagem mais diversificada e ajustada e defende a necessidade de serem tidos em conta não só os critérios económicos mas também os aspectos sociais, territoriais e ambientais, bem como de se avaliar a eficiência em termos da qualidade, dos resultados e da sustentabilidade. Os esforços em curso para **simplificar e clarificar** a legislação sobre auxílios estatais devem, por conseguinte, ter em conta as repercussões que a revisão de tais disposições terá para as empresas sociais. É igualmente importante **salientar as isenções** já existentes a estas disposições¹⁷.
- 3.4.6 Na sua revisão da regulamentação referente aos auxílios estatais, a Comissão deveria considerar a possibilidade de alargar a **isenção a todos os serviços sociais de interesse geral**

14 [JO C 318 de 29.10.2011, p. 113.](#)

15 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=en&pubId=606&type=2&furtherPubs=yes>.

16 JO C 248 de 25.8.2011, p. 26.

17 Designadamente o apoio à formação do pessoal, ao emprego, às pessoas portadoras de deficiência, bem como diferentes tipos de apoio de menor importância.

ou, como propõe o CESE no seu parecer, **prever a isenção de notificação** para todos os serviços públicos de pequena dimensão e para determinados serviços sociais. A incerteza e a carga burocrática adicional inerente à observância da regulamentação relativa aos auxílios estatais podem dissuadir os investidores privados e os responsáveis pelos contratos públicos de envolverem as empresas sociais. As isenções podem estimular a inovação e a criação de empresas. No entanto, esta iniciativa deveria também prever mecanismos para evitar a corrupção.

- 3.4.7 As empresas sociais apresentam formas jurídicas diversas e, por isso, estão muitas vezes sujeitas a **regras e condições fiscais** diferentes. Em virtude dos seus objectivos de cariz social e da sua distribuição limitada dos lucros, as empresas sociais beneficiam, em alguns Estados-Membros, da redução de impostos ou de outros benefícios fiscais. Importa rever e divulgar estas vantagens, de modo a incentivar o desenvolvimento de regras adequadas para as empresas sociais, qualquer que seja a sua forma jurídica.

3.5 Lançar programas de desenvolvimento para a empresa social

- 3.5.1 Para que se desenvolvam, as empresas sociais necessitam de **acesso a programas de apoio concebidos especificamente para si**. Está comprovada a eficácia de iniciativas de criação de centros que oferecem apoio empresarial, espaços de trabalho e aconselhamento durante a fase de arranque, assim como dos programas de formação realizados por redes de empresas sociais. Importa dar atenção especial a programas relacionados com a disponibilidade para investir. Deveria encorajar-se o aparecimento e difusão deste tipo de iniciativas de apoio.

- 3.5.2 São necessários esforços para apoiar a **próxima geração de empreendedores sociais**. O empreendedorismo social deveria ser encorajado na aprendizagem formal, informal e não formal e deveria também partilhar-se, entre Estados-Membros, iniciativas especiais de formação para as empresas sociais¹⁸.

- 3.5.3 A Comissão e os Estados-Membros deveriam **apoiar e cooperar com os agentes e redes de empreendedorismo social já estabelecidos**. As empresas sociais têm frequentemente origem no sector do voluntariado ou na economia social. Estes sectores são, portanto, uma excelente via de acesso aos empreendedores e empresas sociais.

3.6 Aumentar a visibilidade e confiança nas empresas sociais

- 3.6.1 As empresas sociais devem ser mais visíveis e reconhecidas como um sector fulcral da sociedade. A Comissão deveria ponderar a criação de um **rótulo de empresa social** europeu, que sensibilizasse o público para estas empresas, aumentasse o seu reconhecimento e gerasse confiança e procura. Um primeiro passo seria a realização de um estudo, iniciado pela

18

www.sse.org.uk e vários programas de Mestrado para empreendedores sociais (Università di Trento ou Università Bocconi).

Comissão e efectuado em cooperação com as empresas sociais, dos rótulos e sistemas existentes de certificação, já em vigor em vários Estados-Membros¹⁹.

- 3.6.2 Nos âmbitos da investigação e da definição de políticas, as empresas são frequentemente entendidas como empresas privadas com fins lucrativos. Assim sendo, importa envidar esforços para incluir continuamente as **empresas sociais nos programas de investigação, inovação e desenvolvimento**.
- 3.6.3 Existe, a nível dos Estados-Membros e da UE, uma falta de **estatísticas consolidadas sobre as empresas sociais**. A utilização de contas satélite²⁰ deveria ser promovida em todos os Estados-Membros. Além disso, a criação de um "observatório" das empresas sociais a nível da UE, que contasse com o envolvimento activo do CESE e dos seus homólogos nacionais, em cooperação estreita com os Estados-Membros, ajudaria a reunir, comparar e divulgar conhecimentos de forma sistemática.
- 3.6.4 É imperativo dar mais visibilidade aos benefícios das empresas sociais através da **medição de outros valores que não os puramente económicos**. Existem vários instrumentos para medir os resultados sociais²¹, bem como métodos de contabilidade social, mas, infelizmente, estes são, em muitos casos, demasiado complexos para serem utilizados por agentes de pequena dimensão. A UE, juntamente com as empresas sociais, os investigadores e os financiadores, deveria encorajar o uso destes sistemas já existentes, mas deveria também criar um sistema ou código de conduta europeu comum mais simples, baseado nesses mesmos sistemas.
- 3.6.5 O **aumento da confiança** nas empresas sociais depende da sua responsabilidade e transparência. Estas empresas recorrem frequentemente a financiamento público, donativos privados e quotas de membros. A utilização destes recursos deve ser objecto de relatórios mais transparentes, elaborados através de um **sistema aberto de divulgação de informações**, que poderia ser harmonizado a nível da UE, com vista a aumentar a confiança dos investidores. A maior transparência e a elaboração de relatórios limitariam ainda o risco de as empresas sociais se transformarem rapidamente em actividades lucrativas, com salários excessivos para os directores e membros dos conselhos de administração.
- 3.6.6 A criação das condições ideais para as empresas sociais requer **liderança e diálogo constante** entre todos os sectores da sociedade, o que implica, por sua vez, uma cooperação, sob os auspícios da Comissão, entre todas as instituições da UE, os Estados-Membros e a sociedade em geral, com uma atenção especial dedicada às entidades regionais, que são, muitas vezes, actores importantes. Graças à sua composição, aos seus conhecimentos especializados e às suas relações próximas com os Estados-Membros, o CESE e o Comité das Regiões podem desempenhar uma função essencial na próxima fase destes trabalhos.

19 www.standardsmap.org/en e www.socialenterprisemark.org.uk.

20 http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf.

21 www.thesoinetwork.org; <http://iris.thegiin.org>; www.iso.org/iso/social_responsibility.

3.7 Outras observações

- 3.7.1 As empresas sociais envolvem, muitas vezes, **voluntários**. É importante que o seu papel seja claro. A decisão do Conselho de 27 de Novembro de 2009²² afirma que as actividades de voluntariado são «realizadas por vontade própria do interessado, por sua livre escolha e motivação». Não substituem as oportunidades de emprego profissional remunerado e acrescentam valor à sociedade.
- 3.7.2 Tal como qualquer outro empregador, as empresas sociais devem cumprir os requisitos das **condições de trabalho digno** e respeitar quaisquer convenções colectivas vigentes. Ao aplicar as disposições da legislação europeia e nacional e/ou das convenções colectivas em matéria de informação, consulta e participação dos trabalhadores, as empresas sociais devem identificar a forma mais adequada de garantir o cumprimento destes direitos.
- 3.7.3 As empresas sociais surgiram em contextos nacionais diferentes. O CESE insta a Comissão a prestar apoio adequado ao **desenvolvimento das empresas sociais nos novos Estados-Membros** e a tomar iniciativas neste sentido. Neste contexto, medidas importantes serão a adopção de alterações ao seu sistema de assistência social, a promoção de políticas de inclusão activas, o incentivo à criação de agentes da economia social ou das empresas sociais e a abertura do mercado de serviços públicos.
- 3.7.4 A UE deveria ainda promover as **empresas sociais fora das suas fronteiras**. O modelo da UE para as empresas sociais deve ser partilhado, de forma a inspirar a criação de modelos semelhantes não só nos países candidatos, mas também internacionalmente.

Bruxelas, 26 de Outubro de 2011

O Presidente
do
Comité Económico e Social Europeu

Staffan Nilsson

22

[JO L 17 de 22.1.2010, p. 43.](#)

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social Europeu
sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu
e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo
Social Europeus»

[JO C 229 de 31.7.2012, p. 55-59]

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus»

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Relatora: **Ariane RODERT**

Em 20 de janeiro de 2012 e em 17 de janeiro de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 194 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus, apresentada pela Comissão Europeia, que visa regular o desenvolvimento deste tipo de fundos criando maior clareza e segurança para todos os parceiros e facilitar, ao mesmo tempo, a mobilização de capital a nível transnacional.

1.2 As empresas sociais são um setor em crescimento que contribui em muito para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. O CESE congratula-se com o interesse da Comissão por este setor e com a sua vontade de apoiar o seu desenvolvimento e crescimento.

1.3 Um melhor acesso a um capital apropriado para as empresas sociais constitui uma prioridade. O CESE gostaria, porém, de sublinhar que esta iniciativa deve ser considerada como um dos múltiplos instrumentos financeiros indispensáveis que devem ainda ser desenvolvidos.

1.4 O CESE insta a Comissão a utilizar a definição de empresa social já usada no quadro da Iniciativa de Empreendedorismo Social, em vez de criar uma nova. Convém, em particular, ajustar e clarificar a abordagem diferente do regulamento no tocante à autorização para repartir os lucros pelos proprietários, a fim de sublinhar as características específicas das empresas sociais em comparação com as empresas cujo único objetivo é maximizar os lucros, bem como a orientação específica destes fundos em comparação com outros tipos de fundos de capital de risco, mais tradicionais.

1.5 Segundo o CESE, corre-se o risco de alguns dos instrumentos de capitais próprios propostos terem um impacto limitado nos investimentos em empresas sociais, na medida em que

a estrutura dos instrumentos de investimento propostos pressupõe um tipo de propriedade que, em muitos casos, é incompatível com as formas jurídicas sob as quais as várias empresas sociais exercem as suas atividades. No tocante a estas formas jurídicas, os instrumentos mais úteis a desenvolver e a aprofundar são os empréstimos a longo prazo ou a possibilidade de «qualquer outro tipo de participação».

1.6 Convém igualmente ter em conta outras características especiais das empresas sociais. Assim, há que prestar atenção aos desinvestimentos em ativos para as atividades de grupos vulneráveis, ao impacto na perceção que as empresas sociais têm da sua independência, aos seus sistemas especiais de gestão, à necessidade de investimentos de preferência a longo prazo, e não a curto prazo, e às menores perspetivas de rentabilidade.

1.7 A fim de aumentar o impacto deste tipo de fundos nas empresas sociais, seria útil encará-los como parte de uma solução de capital híbrido, que é a forma mais apropriada de financiamento das empresas sociais. O capital híbrido combina subvenções com empréstimos «pacientes» de longa duração e outros instrumentos cuja durabilidade e viabilidade são garantidas por uma participação ou garantia pública. É também de considerar a conciliação com outras formas de capital privado como subsídios e doações, bem como com formas mais apropriadas de propriedade de «empresas em carteira» (termo utilizado pelo regulamento para designar os objetos de investimento, nomeadamente as empresas sociais), nomeadamente participações sem direito de voto.

1.8 O regulamento propõe que estes novos fundos se destinem, numa primeira fase, aos investidores profissionais e às pessoas com património elevado, com um investimento mínimo de 100 000 euros. O CESE gostaria, porém, de sublinhar que estes fundos, sob certas formas, deviam ser abertos a curto prazo a investidores mais modestos e acessíveis ao público.

1.9 O maior desafio levantado por esta proposta é a necessidade de medir e notificar as incidências sociais e o seu impacto na sociedade das empresas em carteira. O CESE recomenda como ponto de partida uma análise e um trabalho conjuntos ao nível da UE, e a elaboração de critérios e indicadores ao nível nacional em função da forma, orientação e objetivos das atividades, em colaboração com todas as partes envolvidas.

1.10 O poder de adotar atos delegados conferido à Comissão tendo em vista definir conceitos essenciais deve entrar em vigor o mais rápido possível, com base numa vasta consulta aberta aos representantes das partes interessadas, ou seja, os fundos de investimento, os investidores e as empresas sociais.

1.11 Devem ser lançados programas de investimento rápido e outras formas de reforço das capacidades para todos os parceiros destinados a instaurar a confiança e a criar estruturas conjuntas especialmente adaptadas a este tipo de fundos de empreendedorismo social.

2. Introdução

2.1 Na comunicação «Um Ato para o Mercado Único»⁽¹⁾, a Comissão comprometeu-se a tomar diversas medidas para apoiar o desenvolvimento e o crescimento das empresas sociais na Europa. A proposta sobre um quadro europeu para os fundos de empreendedorismo social constitui uma dessas medidas, que também foi sublinhada como ação essencial na Iniciativa de Empreendedorismo Social⁽²⁾.

2.2 As empresas sociais constituem um setor em crescimento na UE, e as estimativas indicam que este mercado de investimentos sociais crescerá muito rapidamente e ultrapassará largamente os 100 mil milhões de euros⁽³⁾, o que confirma o potencial deste setor emergente. Por conseguinte, garantir que o setor continue a crescer é um contributo valioso para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Todavia, os requisitos regulamentares ao nível nacional e da UE não foram concebidos para facilitar a mobilização de capital para este tipo de empresas. Este ponto já tinha sido claramente sublinhado pelo CESE num parecer exploratório sobre o empreendedorismo social e empresas sociais (INT/589)⁽⁴⁾.

2.3 A proposta de regulamento relativo aos fundos de empreendedorismo social europeus (em seguida «o regulamento») visa estabelecer regras e exigências uniformes aplicáveis aos organismos de investimento coletivo que pretendam usar a denominação «fundo de empreendedorismo social europeu» (FESE). O regulamento define as regras aplicáveis a estes fundos a fim de instaurar um clima de confiança, segurança e fiabilidade perante os investidores, apoiando ao mesmo tempo o crescimento das empresas sociais através de uma maior eficácia na

recolha de fundos junto de investidores privados. A proposta foi precedida de uma consulta pública e de uma avaliação de impacto realizadas em 2011.

2.4 O presente parecer estabelece prioridades e apresenta recomendações de clarificação a ter em conta para que a proposta relativa aos fundos de empreendedorismo social europeus produza o resultado desejado.

3. Observações do CESE à proposta de regulamento

3.1 Capítulo I – Objeto, âmbito e definições

3.1.1 O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de tornar mais visível e apoiar as empresas sociais na Europa e dar prioridade ao acesso ao capital para o seu desenvolvimento e crescimento. O CESE considera que a proposta de regulamento pode facilitar a recolha de fundos privados por certas empresas sociais e que é uma iniciativa indispensável, tal como outras propostas incluídas na Iniciativa de Empreendedorismo Social que também menciona a necessidade de outras soluções de financiamento.

3.1.2 O capital é fundamental para o crescimento das empresas sociais, mas parte do capital descrito no regulamento é, por natureza, de acesso especialmente difícil para as empresas sociais, em particular no âmbito da economia social. O regulamento deve, pois, ser encarado como apenas uma de entre várias medidas necessárias para melhorar o acesso das empresas sociais a capital de desenvolvimento.

3.1.3 Dos instrumentos de investimento referidos no regulamento (*artigo 3.º, n.º 1, alínea c*), a ênfase deve ser colocada nos instrumentos de crédito, tais como empréstimos a juros baixos, ou nos empréstimos «pacientes» (*patient capital*), dado que os instrumentos de capital próprio podem ser de mais difícil acesso para certos atores. Muitas empresas sociais da Europa são propriedade dos seus membros, parceiros, fundações ou organizações sem fins lucrativos, o que em muitos casos dificulta uma participação externa. Outras formas mais apropriadas de participação já existentes em alguns Estados-Membros, tais como ações especiais livremente transferíveis sem direito de voto e vários tipos de instrumentos de dívida, devem ser consideradas valores mobiliários e outros ativos financeiros nas empresas sociais. Os incentivos fiscais também devem ser examinados em mais pormenor como parte do modelo de rentabilidade.

3.1.4 Os instrumentos de investimento referidos no regulamento (*artigo 3.º, n.º 1, alínea c, subalínea v*) devem colocar mais ênfase nos instrumentos utilizados habitualmente pelas empresas sociais e que se adequam melhor às suas características, tais como os títulos de capital, iniciativas especiais desenvolvidas no setor financeiro (bancos cooperativos⁽⁵⁾), bancos sociais e éticos⁽⁶⁾ e bancos comerciais com programas sociais⁽⁷⁾), instrumentos inovadores como as obrigações com impacto

⁽¹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽²⁾ COM(2011) 682 final.

⁽³⁾ Ver J.P. Morgan sobre os efeitos dos investimentos: *An Emerging Asset Class* [Uma categoria emergente de ativos], 2011.

⁽⁴⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽⁵⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽⁶⁾ www.triodos.be.

⁽⁷⁾ Por exemplo., www.bancaprossima.com, <https://www.unicredit.it/it/chisiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html> e www.ubibanca.com/page/ubi-comunita

social⁽⁸⁾ (*social impact bonds*) e soluções favoráveis financiadas pelas receitas fiscais. Esses instrumentos podem ser utilizados como parte do capital híbrido, que o CESE considera como o modelo mais apropriado para financiar empresas sociais.

3.1.5 A participação pública nestes fundos, por exemplo através de soluções do tipo «fundo dos fundos» (*fund of fund*) ou fundos de pensões, deve ser promovida como forma de garantir que os investimentos têm uma perspectiva de longa duração. O CESE assinala, porém, que é importante não combinar compromissos públicos com recursos dos fundos estruturais cujos objetivos políticos são diferentes.

3.1.6 A definição de empresa em carteira qualificada, designação dada pelo regulamento às empresas sociais, fixa o limiar do volume de negócios anual em 50 milhões de euros (*artigo 3.º, alínea d*). A Comissão devia ponderar em eliminar esse limiar, pois poderá refrear as ambições de expansão da empresa. Um limite destes excluiria também alguns setores das empresas sociais, tais como os cuidados de saúde e a habitação social.

3.1.7 O CESE considera essencial que a definição de empreendedorismo social e empresa social seja coerente com a definição constante da Iniciativa de Empreendedorismo Social. O regulamento propõe uma definição algo diferente para uma empresa social em carteira qualificada (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d*). A diferença reside, entre outras coisas, na descrição das suas atividades (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea i*). O CESE considera preferível a descrição que faz referência à missão da organização, já que uma empresa social é um setor complexo que envolve atividades diversas.

3.1.8 No tocante aos lucros (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea ii*), o CESE remete para o seu parecer INT/589, que afirma claramente que as empresas sociais têm «predominantemente [uma] atividade sem fins lucrativos, com lucros que serão principalmente reinvestidos e não distribuídos por acionistas ou proprietários privados». A afirmação no regulamento de que os lucros são permitidos e que podem ser distribuídos por acionistas e proprietários terá de ser clarificada especificando que os lucros devem ser utilizados para alcançar o objetivo social principal da empresa e que, nos casos muito raros em que podem ser autorizadas exceções, há que estabelecer regras que garantam a perseguição do objetivo social. Esta abordagem, e as regras associadas, devem ser clarificadas no regulamento, em particular a fim de diferenciá-las do processo paralelo no âmbito do Regulamento relativo aos Fundos de Capital de Risco Europeus destinados às pequenas e médias empresas⁽⁹⁾.

3.1.9 Os tipos de bens e serviços, os métodos de produção de bens ou de serviços, bem como os grupos-alvo das atividades com um objetivo social (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea i*) e *artigo 3.º, n.º 2*) devem ser definidos em conjunto com um grupo de trabalho representante das empresas sociais. Importa que este grupo de trabalho seja igualmente o reflexo da diversidade que caracteriza as empresas sociais na Europa.

3.1.10 Importa aplicar um quarto requisito às «empresas em carteira qualificadas». Em caso de dissolução da empresa social, a maioria dos seus bens líquidos (por exemplo, um mínimo de 60 % a 70 %) não poderá ser distribuída pelos sócios, acionistas, proprietários ou trabalhadores, devendo antes ser utilizada para objetivos de impacto social.

3.1.11 O regulamento será inicialmente dirigido aos investidores profissionais e às pessoas com património elevado. Neles estão igualmente incluídos investidores especializados do setor público e dos setores sem fins lucrativos, tais como bancos cooperativos e instituições financeiras de orientação social. No entanto, o CESE recomenda que a Comissão estabeleça assim que possível um calendário para a abertura do fundo ao público, na medida em que participações deste tipo têm também grande interesse para ele.

3.2 Capítulo II – Condições para utilização da denominação «fundo de empreendedorismo social europeu»

3.2.1 Na opinião do CESE, a percentagem num fundo de empresas em carteira qualificadas, que deve representar pelo menos 70 % dos ativos do fundo, é razoável enquanto primeiro passo. Todavia, é aconselhável estabelecer quais são os ativos não elegíveis que constituem os restantes 30 %, de forma a sublinhar que se destinam às empresas sociais. Deve-se exigir sempre uma avaliação da pertinência da aquisição de ativos que não sejam investimentos qualificados (*artigo 5.º, n.º 1*). Há que encorajar investimentos sólidos e duradouros, tais como obrigações do Tesouro, a fim de estabilizar o fundo. Pela mesma razão, convém esclarecer a definição de «equivalentes de tesouraria».

3.2.2 Há várias semelhanças entre a proposta de regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus e a Diretiva OICVM⁽¹⁰⁾. Tanto as semelhanças como as diferenças entre ambos os documentos devem ser clarificadas, em especial no que se refere à definição de clientes profissionais (*artigo 6.º*), atividades de gestores (*artigo 7.º*) e aplicação dos fundos (*artigo 8.º*). Dado que, muitas vezes, as empresas sociais são de pequena dimensão e com raízes locais, é importante facilitar a operação de fundos de menor porte neste mercado. O limiar mínimo de investimento de 100 000 euros deve, pois, ser reconsiderado (*artigo 6.º, alínea a*)).

3.2.3 É essencial poder-se rapidamente identificar, impedir, gerir, monitorizar e indicar eventuais conflitos de interesses, devendo ser adotadas medidas para evitá-los antes de o regulamento entrar em vigor. Será conveniente que a Comissão especifique desde logo que ações tem em mente (*artigo 8.º, n.º 5*) e quais as regras aplicáveis em caso de conflitos de interesses entre as empresas em carteira e os investidores e/ou os gestores do fundo (*artigo 8.º, n.º 2*)).

⁽⁸⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽⁹⁾ COM(2011) 860/2 final.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2009/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009.

3.2.4 O regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social depende muito da capacidade de quantificar as incidências sociais e o impacto na sociedade, o que não é tarefa fácil. Presentemente, não existe um método unívoco que possa ser facilmente adaptado ao âmbito em que operam os Fundos de Empreendedorismo Social Europeus. É mais importante medir o impacto social (tanto em termos qualitativos como quantitativos) das atividades do que das empresas em carteira. Em vez de tentar encontrar um método **único** comum para monitorizar e avaliar o impacto social, será mais útil desenvolver um quadro europeu que servirá de base à definição de critérios e indicadores mensuráveis a nível nacional. A Comissão deve clarificar, já nesta fase, como tenciona aferir as incidências sociais e o impacto na sociedade, lançando um estudo de diferentes métodos e experiências de medição em colaboração com as empresas sociais, os investigadores e os financiadores.

3.2.5 Um dos fundamentos principais das empresas sociais é a independência. Os procedimentos a aplicar pelos gestores dos fundos, que segundo o regulamento incluem o «controlo e avaliação das incidências sociais positivas», devem, pois, ser definidos com maior clareza, tal como a sua obrigação de notificar os investidores do impacto social, de forma a garantir que as empresas desenvolvem efetivamente atividades sociais (*artigo 9.º, n.º 1 e n.º 2*). A falta de clareza fomenta mal-entendidos sobre o papel dos gestores dos fundos, devendo portanto ser colmatada. Não é apropriado nem realista exigir dos gestores de fundos que meçam e verifiquem o impacto social, porque, por um lado, afetaria a independência das empresas sociais, e por outro, não existem métodos de aferição e de monitorização apropriados e eficazes.

3.2.6 A problemática em torno da aferição também está patente nas regras relativas ao relatório técnico e ao método utilizado para medir os efeitos sociais (*artigo 12.º, n.º 2, alínea a*). Cabe precisar de que forma este relatório será articulado com as especificações técnicas de aferição que a Comissão tem a intenção de elaborar.

3.2.7 O relatório técnico também oferece ao gestor dos fundos a possibilidade de desinvestir em empresas em carteira (*artigo 12, n.º 2, alínea b*). O regulamento deve ser muito mais claro sobre as regras que se aplicam aos desinvestimentos em empresas em carteira qualificadas. Os ativos de uma empresa social que trabalha com grupos-alvo vulneráveis não podem ser alvo de desinvestimento da mesma forma como sucede com as participações de empresas comerciais, devido à natureza delicada do seu trabalho. Os investidores e os gestores de fundos devem estar conscientes da natureza especial e, consequentemente, da sensibilidade dessas atividades e adaptar o seu comportamento em consonância. A Comissão deve também indicar qual a importância do mercado secundário criado por esses desinvestimentos. Muitas empresas sociais dependem de investimentos fiáveis e de longo prazo para poderem desenvolver as suas atividades.

3.2.8 É importante esclarecer de que forma os métodos de aferição a desenvolver pela Comissão se articularão com a metodologia a utilizar supostamente pelos gestores de fundos nos

seus relatórios e com tudo aquilo que servirá de base à informação prestada aos investidores (*artigo 13.º, n.º 1, alíneas c e d*). É também importante fornecer uma definição de ativos que não sejam empresas em carteira qualificadas e descrever os critérios utilizados para selecionar esses ativos. O regulamento deve incluir regras que definam os ativos e os investimentos não qualificados também para esta parte do fundo (*artigo 13.º, n.º 1, alínea e*). No tocante ao processo de avaliação de um fundo e à metodologia de determinação dos preços (*artigo 13.º, n.º 1, alínea g*), o CESE estima necessário desenvolver um modelo especialmente adaptado às formas e atividades das empresas sociais.

3.3 Capítulo III – Supervisão e cooperação administrativa

3.3.1 As regras sobre medidas administrativas e sanções aplicáveis a incumprimentos das disposições do regulamento devem ser uniformes em toda a UE, pelo que devem ser elaboradas ao nível da UE, e não ao nível dos Estados-Membros (*artigo 20.º, n.º 2*). Essas regras devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Há, por isso, que definir medidas suplementares que vão além de uma simples proibição de utilizar a denominação «fundo de empreendedorismo social europeu», já que um dos objetivos da iniciativa é instaurar a confiança e, assim, minimizar os abusos. É necessário criar mecanismos de proteção para as empresas em carteira inseridas nos fundos, de modo que possam prosseguir as suas atividades se forem aplicadas sanções ao gestor do fundo.

3.4 Capítulo IV – Disposições transitórias e finais

3.4.1 O regulamento afirma repetidamente que será conferida à Comissão uma delegação de competências por um período de quatro anos após a entrada em vigor do regulamento em 2013. A maioria dessas competências é essencial para a conceção dos fundos, por exemplo a área de atividade (bens, serviços e métodos de produção), eventual redistribuição dos lucros e conflitos de interesses. Todas as partes interessadas, designadamente os fundos de investimento, os investidores e as empresas sociais, devem ser envolvidos no processo de definição desses atos delegados. O grupo de partes interessadas referido na Iniciativa de Empreendedorismo Social poderá desempenhar aqui um papel essencial.

4. Outras observações

4.1 É importante que o impacto deste regulamento seja avaliado de forma permanente, garantindo que o principal grupo-alvo, ou seja, as empresas sociais (que corresponde muitas vezes à economia social), tenha realmente um acesso mais fácil a capitais adequados. O CESE tenciona insistir neste ponto anualmente no âmbito dos seus trabalhos em curso sobre as empresas sociais e a economia social.

4.2 Dado que o conceito de «fundo social» em sentido lato (privado ou público) é pouco familiar e relativamente limitado na maioria dos Estados-Membros, há que desenvolver uma estratégia para o tornar mais visível. Em muitos países da Europa não há esse tipo de fundos, e onde os há são pouco conhecidos do grande público. A Comissão tem um papel essencial a

desempenhar na compilação e divulgação desses instrumentos inovadores e eficazes para gerar e desenvolver o crescimento das empresas sociais na Europa.

4.3 Há uma verdadeira necessidade de garantir apoios e programas de investimento rápido e ao reforço das capacidades (em termos de estruturas e de compreensão) orientados para todas as partes envolvidas, como sejam os investidores, os gestores de fundos e as empresas em carteira, tanto ao nível nacional como da UE. Os «intermediários» já existentes em alguns Estados-Membros desempenham aqui um papel importante e a sua existência deve ser, portanto, encorajada. Cabe referir aqui

que, em vários contextos, os investimentos em empresas sociais foram classificados como de baixo risco ⁽¹¹⁾, e este facto deve ser sublinhado nesses programas.

4.4 Muitas vezes, o regulamento refere, incorretamente, os «acionistas» das empresas sociais, sugerindo, assim, que a forma mais comum das empresas sociais é a da sociedade cotada na bolsa. Tal não é verdade e pode induzir em erro. O termo correto a utilizar deve ser «membros» ou «sócios» das empresas sociais, que são, na sua maioria, cooperativas, associações, fundações e empresas de responsabilidade limitada (que não têm ações mas sim participações sociais e membros).

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ O Banco de Itália assinala em 2011 uma taxa de incumprimento das instituições sem fins lucrativos de 4,3 %, bastante abaixo da média da taxa de incumprimento em todos os setores (5,4 %), das sociedades não financeiras (7,9 %) e das microempresas (10,3 %). Além disso, os bancos cooperativos (BCC) constataram para as instituições sem fins lucrativos uma taxa de incumprimento de apenas 0,6 % (fonte: Federcasse, Associação Nacional Italiana de Bancos Cooperativos).