

O Projeto de Lei n.º 68/XII relativo à *Lei de Bases da Economia Social* Algumas reflexões

Deolinda Aparício Meira

**VI COLÓQUIO IBÉRICO DE
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL**



- As leis de bases são leis consagradoras de bases gerais de um regime jurídico, que o governo deverá concretizar através de decretos de desenvolvimento.
- Não se pretende a criação de uma forma jurídica *ex-novo* e específica para a Economia Social, mas que a Lei de Bases proporcione um regime aglutinador do setor da Economia Social, o qual trará consigo certeza e segurança jurídicas.

Uma Lei de Bases deverá assumir-se como uma lei geral, com objetivos muito limitados.

O projeto de *Lei de Bases da Economia Social* assume como sendo seus objetivos o reconhecimento institucional e jurídico explícito do setor da economia social, o que passa fundamentalmente:

- pela delimitação do âmbito subjetivo dos seus atores e dos princípios em que os mesmos assentam;
- pela identificação das formas de organização e representação da economia social;
- pela definição das linhas gerais das políticas de fomento da economia social;
- pela identificação das vias de relacionamento das entidades da economia social com os poderes públicos.

A visibilidade jurídica do setor da economia social resultante da Constituição da República Portuguesa

○ reconhecimento jurídico da Economia Social terá de partir das especificidades portuguesas nesta matéria, designadamente da singularidade de a nossa Constituição prever este setor no seu texto.

No Preâmbulo do Projeto de Lei de Bases é feita uma referência à circunstância de a Economia Social «ter o seu substrato jurídico em sede constitucional». Efetivamente, em Portugal, o setor da Economia Social é objeto de um tratamento jurídico autónomo por parte da Constituição da República Portuguesa, ainda que o texto constitucional não utilize esta designação, mas sim a designação de «setor cooperativo e social».

Art. 1.º (Objeto)

«A presente Lei estabelece o regime jurídico da Economia Social, sem prejuízo das normas específicas aplicáveis a cada uma das entidades que a integram, e determina medidas de incentivo à sua atividade em função dos princípios e fins que lhe são próprios.»

«A presente lei, *na sequência do disposto na Constituição quanto ao setor cooperativo e social*, estabelece o regime jurídico da Economia Social [...]» (acrescento em itálico).

Importância de vincar esta singularidade de a CRP prever este setor no seu texto.

Art. 2.º (Noção)

«Entende-se por Economia Social o conjunto das atividades económicas e empresariais, livremente levadas a cabo por entidades que atuam de acordo com os princípios referidos no art. 5.º, cuja missão vise o interesse geral económico ou social da Comunidade ou o interesse dos seus membros, utilizadores e beneficiários, com respeito pelo interesse geral da Comunidade.»

○ legislador deveria referir que estas entidades são entidades privadas, de forma a vincar o carácter não público das mesmas.

○ legislador associa a noção de economia social ao exercício de uma atividade económica e empresarial, a qual terá por finalidade a prossecução de um interesse geral, sem, contudo, explicitar o que se entende por «atividade económica e empresarial».

Art. 4.º (Entidades da Economia Social)

Integram a Economia Social as seguintes entidades, desde que constituídas em território nacional:

- a) Instituições Particulares de Solidariedade Social de natureza associativa, fundacional ou equiparadas;
- b) Organizações não Governamentais;
- c) Fundações;
- d) Associações com fins altruísticos que desenvolvam a sua atividade no âmbito científico, cultural e da defesa do meio ambiente;
- e) **Cooperativas;**
- f) Outras formas associativas ou empresariais constituídas de acordo com os princípios orientadores referidos no artigo seguinte.

- O legislador confunde estatutos jurídicos (o estatuto das instituições particulares de solidariedade social e o estatuto das organizações não governamentais) com formas jurídicas (associações, fundações, cooperativas).
- Não refere expressamente as mutualidades, as misericórdias e as entidades abrangidas pelos subsetores comunitário e autogestionário, constitucionalmente integrados no setor cooperativo e social.
- Relega as cooperativas para o quinto lugar desta enumeração, esquecendo que estas desde sempre se apresentaram como o braço mais robusto da economia social.
- Dificuldades colocadas pela redação da al. f).

Art. 5.º (Princípios orientadores da Economia Social)

As entidades da Economia Social são autónomas, emanam da Sociedade Civil e distinguem-se do sector público e do sector privado, atuando com base nos seguintes princípios orientadores:

- a) O primado do indivíduo e dos objetivos sociais;
- b) O livre acesso e a participação voluntária;
- c) O controlo democrático pelos seus membros;
- d) A conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral;
- e) A defesa e o compromisso com os princípios da solidariedade, igualdade e não discriminação, coesão social, equidade, responsabilidade partilhada e subsidiariedade;
- f) A gestão autónoma e independente das autoridades públicas;
- g) O reinvestimento final dos excedentes obtidos na prossecução das suas actividades, sem prejuízo da garantia da auto-sustentabilidade necessária à prestação de serviços de qualidade, cada vez mais eficazes e eficientes, numa lógica de desenvolvimento e crescimento sustentável.

- Contradição entre a delimitação das entidades da Economia Social (art. 4.º) e os princípios em que as mesmas assentam (art. 5.º), quanto às cooperativas.
- Impõe-se uma outra redação para a al. g) desta norma, prevendo-se que o reinvestimento final dos excedentes possa ser total ou parcial.

Artigo 10º (Fomento da Economia Social)

1. Considera-se de interesse geral o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da Economia Social bem como das organizações que a representam.
2. Nos termos do disposto no número anterior, os poderes públicos, no âmbito das suas competências em matéria de políticas de incentivo à Economia Social, devem:
 - a) promover os princípios e os valores da Economia Social;
 - b) fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico-financeira das entidades da Economia Social;
 - c) facilitar a criação de novas entidades da Economia Social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste setor, potenciando-se como instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito, removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das atividades económicas das entidades da Economia Social;
 - d) incentivar a formação profissional no âmbito das entidades da Economia Social, bem como apoiar o seu acesso aos processos de inovação tecnológica e de gestão organizacional;
 - e) aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da Economia Social a nível nacional e comunitário promovendo, assim, o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas.

Uma Lei de Bases sem medidas concretas de fomento e sem compromissos de carácter fiscal.

Quais as opções político-fundamentais quanto ao fomento do setor da Economia Social?

- Art. 11.º
- (Estatuto Fiscal):
- «As entidades da economia social beneficiarão de um estatuto fiscal específico definido em função dos respetivos substrato e natureza»

Princípio da proteção do setor cooperativo e social (art. 80.º da CRP)

- Art. 85.º da CRP: o estímulo e apoio do Estado à criação e atividade das cooperativas.
- n.º 2 do art. 85.º da CRP: discriminação positiva das cooperativas relativamente ao setor privado, impondo-se ao legislador ordinário a definição de benefícios fiscais e financeiros, bem como o estabelecimento de condições privilegiadas em matéria de acesso ao crédito e ao auxílio técnico.

Se as cooperativas e as restantes entidades da economia social forem tratadas em termos absolutamente iguais aos que caracterizam o relacionamento do Estado com o setor privado estará a ser desrespeitada a CRP.

Artigo 12º (Concorrência)

As entidades que constarem da base de dados prevista no art. 6º estarão sujeitas às normas nacionais e comunitárias de concorrência no que respeita ao desenvolvimento das atividades enquadráveis nos requisitos nelas estabelecidos.

O respeito pelas normas da concorrência terá de ser devidamente balizado pelo *Princípio de Proteção* previsto na CRP para o setor cooperativo e social.

Um tratamento diferenciado não configura qualquer vantagem competitiva:

- visará compensar os fins sociais que estas entidades são chamadas a desempenhar;
- visará compensar os encargos que recaem sobre as cooperativas em virtude do seu peculiar regime económico, designadamente as limitações decorrentes do carácter variável do capital social, a obrigação de dotação de determinados fundos de reserva, as limitações quanto à repartição dos excedentes.