

Cooperativismo e Economia Social, nº 35 (2012-2013), pp. 231-236

A LEI DE BASES DA ECONOMIA SOCIAL PORTUGUESA. BREVE APRESENTAÇÃO

Deolinda APARÍCIO MEIRA

*Professora Adjunta da Área Científica de Direito do Instituto Superior de
Contabilidade e Administração do Instituto Politécnico do Porto/CECEJ
meira@iscap.ipp.pt*

1. INTRODUÇÃO

Em 15 de março de 2013, foi aprovada por unanimidade pela Assembleia da República a Lei n.º 30/2013, de 8 de maio, *Lei de Bases da Economia Social* (LBES).

Portugal surge, deste modo, como o segundo país na Europa (a seguir à Espanha²) a aprovar uma Lei de Bases da Economia Social³.

Esta Lei de Bases assume-se como uma lei geral, com objetivos muito limitados, destacando-se 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.

² - *Ley n.º 5/2011, de Economia Social*, que entrou em vigor em finais de abril de 2011.

³ - Entretanto, em França foi já publicado e encontra-se em discussão o «*Projet de Loi relative à l'économie sociale et solidaire*», NOR[V10.º 27-05-2013]; assim como no Quebec (Canadá): «*Projet de loi n.º 27 – Loi sur l'économie sociale*».

Neste sentido, e sem se alhear do facto de, em Portugal, a economia social ter o seu substrato jurídico em sede constitucional, sendo objeto de um tratamento jurídico autónomo por parte da Constituição da República Portuguesa, o art. 1.º da LBES (que tem por epígrafe «Objeto») dispõe que: «*A presente lei estabelece, no desenvolvimento do disposto na Constituição quanto ao setor cooperativo e social, as bases gerais do regime jurídico da economia social [...]».*

2. A DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE ECONOMIA SOCIAL

A LBES optou, quanto à delimitação do conceito de economia social, por uma técnica combinada, ou seja, complementando a definição de economia social constante do art. 2.º por uma enumeração aberta das entidades da economia social (art. 4.º) e pela enunciação dos seus princípios orientadores (art. 5.º).

2.1. A definição de economia social

Assim, nos termos do n.º 1 do art. 2.º da LBES, «*entende-se por Economia Social o conjunto das atividades económico-sociais, livremente levadas a cabo por entidades referidas no art. 4.º (...)»*, atividades estas que «*têm por finalidade prosseguir o interesse geral da sociedade, quer diretamente quer através da prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes»*.

Desta definição ressaltam dois critérios delimitadores do conceito de economia social: a atividade desenvolvida e o fim prosseguido. De facto, o legislador associa a noção de economia social ao exercício de uma atividade económico-social, a qual terá por finalidade a prossecução de um interesse geral.

2.2. A enumeração aberta das entidades da economia social

A definição de economia social é complementada por uma enumeração aberta das entidades da economia social constante do art. 4.º, nos termos do qual «*integram a Economia Social, nomeadamente, as seguintes entidades, desde que constituídas em território nacional: a) cooperativas; b) associações mutualistas; c) misericórdias; d) fundações; e) instituições particulares de solidariedade social não abrangidas pelas alíneas anteriores; f) associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e*

do desenvolvimento local; g) entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da CRP no setor cooperativo e social; h) outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social, previstos no art. 5.º da LBES, e que constem da base de dados da economia social».

2.3. Os princípios orientadores da economia social

Os princípios orientadores que complementam a delimitação do conceito de economia social aparecem enumerados no art. 5.º da LBES, nos termos do qual *«As entidades da economia social são autónomas e atuam no âmbito das suas atividades de acordo com os seguintes princípios orientadores: a) o primado da pessoa e dos objetivos sociais; b) a adesão e participação livre e voluntária; c) o controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; d) a conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral; e) o respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade; f) a gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social; g) a afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada».*

3. FORMAS DE ORGANIZAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E RELACIONAMENTO DA ECONOMIA SOCIAL COM OS SEUS MEMBROS, COM A COMUNIDADE E COM O ESTADO

Para conhecer a economia social é preciso dispor de estatísticas fiáveis e adaptadas ao setor. Neste sentido, o art. 6.º da LBES dispõe que *«compete ao Governo elaborar, publicar e manter atualizada em sítio próprio a bases de dados permanente da economia social»* (n.º 1) e que *«deve ainda ser assegurada a criação e manutenção de uma conta satélite para a economia social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico nacional»* (n.º 2).

O estabelecimento de formas de organização e de representação das entidades da economia social, que possam atuar como interlocutores perante os outros setores da economia e perante os poderes públicos, foi também uma preocupação da LBES.

Acresce que as formas de articulação destas entidades permitirão incrementar, quer a competitividade das mesmas, quer o seu potencial económico. Neste sentido, o n.º 1 do art. 7.º da LBES reconhece o direito das entidades da economia social de poderem *«livremente organizar-se e constituir-se em associações, uniões, federações ou confederações que as representem e defendam os seus interesses»*. Por sua vez, o n.º 2 do art. 7.º da LBES dispõe que *«as entidades da economia social estão representadas no Conselho Económico e Social e nos demais órgãos com competências no domínio da definição de estratégias e de políticas públicas de desenvolvimento da economia social»*, evidenciando a preocupação do legislador com o estabelecimento de vias que permitam a estas entidades uma intervenção nos processos de decisão política, na sua condição de atores económicos e sociais, dotados de especial relevância na sociedade atual.

No desenvolvimento da sua atividade social — atividade que se orienta necessariamente para os seus membros, utilizadores e beneficiários —, estas entidades deverão assegurar os necessários níveis de qualidade e segurança, e atuar com transparência (art. 8.º da LBES). Esta transparência deverá ser assegurada, igualmente, pelo Estado, ao qual caberá *«desenvolver, em articulação com as organizações representativas das entidades da economia social, os mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente entre essas entidades e os seus membros, procurando otimizar os recursos, nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes»* [al. c) do art. 9.º da LBES].

4. A QUESTÃO DO «FOMENTO DA ECONOMIA SOCIAL»

Um dos objetivos primordiais da LBES consiste na promoção, estímulo e desenvolvimento da economia social e das suas organizações.

Assim, o n.º 1 do art. 10.º da LBES prevê o «fomento da economia social» por parte dos poderes públicos, fundamentando-o no facto de se considerar de *«interesse geral o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da economia social, bem como das organizações que a representam»*. O interesse geral surge, deste modo, como a justificação para a adoção de medidas de fomento da economia social.

Nesta decorrência, os poderes públicos devem *«promover os princípios e valores da economia social»* [al. a) do n.º 2 do art. 10.º da LBES], *«fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico-financeira das entidades da Economia Social em conformidade*

com o disposto no art. 85.º da Constituição da República Portuguesa» [al. b) do n.º 2 do art. 10.º da LBES].

O fomento da economia social por parte dos poderes públicos passará, também, por: «*facilitar a criação de novas entidades da economia social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector, 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*» [al. c) do n.º 2 do art. 10.º da LBES]; «*incentivar a investigação e a inovação na economia social, a formação profissional no âmbito das entidades da economia social, bem como apoiar o acesso destas aos processos de inovação tecnológica e de gestão organizacional*» [al. d) do n.º 2 do art. 10.º da LBES]; e «*aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da economia social a nível nacional e a nível da União Europeia promovendo, assim, o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas*» [al. e) do n.º 2 do art. 10.º da LBES].

O fomento da economia social passará, igualmente, pela consagração, para estas entidades, «*de um estatuto fiscal mais favorável, definido por lei em função dos respetivos substrato e natureza*» [art. 11.º da LBES]. Desta norma ressaltam duas notas: em primeiro lugar, o legislador assume um compromisso de caráter fiscal ao consagrar que as entidades da economia social beneficiarão de um regime fiscal diferenciado, em sentido mais favorável (discriminação positiva), relativamente às outras entidades privadas que operam no mercado; em segundo lugar, dada a heterogeneidade das entidades que integram o setor da economia social, o regime fiscal será diferenciado entre elas, tendo em conta, segundo o meu entendimento, o grau de intensidade da prossecução de objetivos de interesse geral, pois é neste sentido que interpreto o complexo segmento da norma «*definido por lei em função dos respetivos substrato e natureza*».

5. A QUESTÃO DA SUJEIÇÃO DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL À DISCIPLINA JURÍDICA DA CONCORRÊNCIA

Sem mencionar expressamente o termo «concorrência», o art. 12.º da LBES dispõe que as entidades da economia social estão sujeitas «*às normas nacionais e comunitárias dos serviços sociais de interesse geral no âmbito*

das suas atividades, sem prejuízo do princípio constitucional de proteção do setor cooperativo e social».

Desta norma resultará então que: (i) o facto de uma entidade integrar o setor da economia social não a exime da sujeição às normas da concorrência nacionais e comunitárias; (ii) foi intenção do legislador estabelecer que a estas entidades da economia social, do mesmo modo que aos serviços sociais de interesse geral, poderão não ser aplicadas as regras, nacionais ou comunitárias, da defesa da concorrência, quando essa aplicação impossibilitar o cumprimento da respetiva missão: a prossecução do interesse geral.

6. A RENOVAÇÃO JURÍDICA DO SETOR

Nos termos do art. 13.º, com a entrada em vigor da LBES dar-se-á início a uma reforma da legislação aplicável às entidades da economia social, reforma esta que deverá ter em conta o disposto na LBES e os princípios orientadores da economia social nela consagrados.

Esta reforma abrangerá, igualmente, a revisão do Estatuto do Mecenato e do Estatuto de Utilidade Pública.