

Impacto dos Auxílios do Estado para o Desenvolvimento da Economia Social e Prestadores de Serviços para Pessoas com Deficiência

Sumário executivo

Introdução

A legislação da União Europeia, regra geral, proíbe os auxílios públicos, para evitar restrições e distorções da concorrência para os operadores económicos. Estão previstas exceções nos casos considerados essenciais para o bom funcionamento do mercado único. Com o tempo, o Tribunal de Justiça e a Comissão Europeia estabeleceram regras específicas para as entidades que prestam Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG). Além disso, os serviços sociais e de saúde, incluindo os que visam a inclusão social e profissional das pessoas com deficiência (PcD), gozam de um regime jurídico especial ao abrigo dos fins específicos de interesse geral e das suas características.

A reforma das normas em matéria de auxílios estatais, adotada em 2012 com o chamado “pacote Almunia”, marca um passo importante no reconhecimento jurídico das características específicas dos serviços sociais e de saúde, no contexto mais amplo dos SIEG.

O artigo 65 do Regime Jurídico da Concorrência (RJC, aprovado pela Lei n. 19/2012, de 8 de Maio) qualifica auxílios públicos como os auxílios concedidos a empresas pelo Estado ou por qualquer outro ente público, proibindo-os na medida em que impliquem uma restrição, distorção ou afetação da concorrência no todo ou em parte substancial do mercado nacional.

A noção de auxílio público implica a verificação cumulativa de 3 condições:

- (i) Transferência de recursos públicos;
- (ii) Atribuição de vantagem económica;
- (iii) Seletividade.

O primeiro requisito traduz uma intervenção estadual que independentemente da forma implica um sacrifício para as contas públicas, manifestado em despesa (subvenções, subsídios) ou na não percepção de receita (isenção fiscal, dispensa de pagamento de taxa).

O segundo critério consiste na concessão a uma empresa de um benefício que não seria obtido numa situação de normal funcionamento de mercado, ou seja, a ideia de que a empresa beneficiária não teria de suportar um custo que em resultado do regular jogo das forças de mercado, seria onerado pelos recursos financeiros próprios.

A seletividade implica a apreciação casuística do benefício em função de certa empresa, setor ou região, o que implica não subsumir à noção de auxílio público as medidas gerais promovidas pelo poder público no âmbito da política económica.

Incumbe à Autoridade da Concorrência (AdC) analisar qualquer auxílio ou projeto de auxílio, que lhe seja notificado, que conheça oficiosamente ou perante a apresentação de queixa, formulando ao Governo ou a qualquer entidade pública, recomendações necessárias à eliminação dos efeitos negativos sobre a concorrência. A AdC encontra-se sujeita a um dever de divulgação e de acompanhamento da execução das recomendações formuladas.

Por conseguinte, as regras em matéria de auxílios estatais são pertinentes para os prestadores de serviços sociais sem fins lucrativos e as para as entidades que integram a economia social.

O quadro jurídico relevante para a qualificação de auxílios públicos está em vigor há já uma década e emana de dois atos legislativos fundamentais, o Regulamento Jurídico da Concorrência (RGC, aprovado pela Lei n. 19/2012, de 8 de Maio) e o Regulamento de minimis sobre SIEG que expirou a 31 de dezembro de 2023, sendo substituído pelo Regulamento EU n. 2023/2831, de 13 de Dezembro.

Em 2019, a Comissão Europeia (CE) tinha iniciado os trabalhos preparatórios tendo em vista a revisão do quadro normativo aplicável para as situações de auxílio público. Ao mesmo tempo, a 9 de dezembro de 2021, a CE lançou o Plano de Ação para a Economia Social (PAES), no qual reconhece que as empresas da economia social têm características específicas que as distinguem de outros tipos de empresas e que o apoio financeiro público através do Estado a ajuda desempenha um papel essencial para apoiar as organizações da economia social e para permitir o arranque de empresas sociais. O PAES proporciona o reconhecimento formal do sector da economia social e das suas especificidades pela CE, alinhando assim as políticas da UE com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que reconheceu pontualmente as características específicas de certas entidades pertencentes à economia social.

Regulamento de minimis

A Comissão Europeia aprovou no passado dia 13 de dezembro de 2023, o novo Regulamento de minimis SIEG (Regulamento EU n. 2023/2832, de 13 de dezembro), o qual estabelece as regras aplicáveis aos pequenos montantes de auxílio, isentos dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais, uma vez que se considera que não tem impacto na concorrência e no Mercado Único da União Europeia.

As alterações agora adotadas entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2024 e serão aplicáveis até 31 de dezembro de 2030, deixando de vigorar o regulamento UE n. 1407/2013, de 24 de dezembro. As principais novidades agora aprovadas são:

-O aumento do limite máximo de auxílio por empresa única de 200 000 EUR (aplicável desde 2008) para 300 000 EUR durante 3 anos (e não três exercícios financeiros como desde 2008);

- A introdução da obrigação de os Estados-Membros registarem os auxílios de minimis num registo central, estabelecido a nível nacional ou da União Europeia, a partir de 1 de janeiro de 2026. Portugal já dispõe de um Registo Central de Auxílios de minimis - o **SircaMinimis**;

-A introdução de zonas de proteção para os intermediários financeiros, a fim de facilitar ainda mais os auxílios sob a forma de empréstimos e garantias, deixando de ser necessária uma transferência completa das vantagens dos intermediários financeiros para os beneficiários finais.

Regulamento minimis SIEG (Serviços de Interesse Económico Geral)

A Comissão Europeia aprovou no passado dia 13 de dezembro de 2023, o novo Regulamento de minimis SIEG (Regulamento EU n. 2023/2832, de 13 de dezembro), o qual estabelece as regras aplicáveis aos pequenos montantes de auxílio, isentos dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais, uma vez que se considera que não tem impacto na concorrência e no Mercado Único da União Europeia.

Os serviços de interesse económico geral designam as atividades de serviço comercial que preenchem missões de interesse geral sujeitas a obrigações de serviço público.

As alterações agora adotadas entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2024 e serão aplicáveis até 31 de dezembro de 2030, deixando de vigorar o regulamento UE n. 360/2012, de 25 de Abril. As principais novidades agora aprovadas são:

-O aumento do limite máximo de auxílio por empresa única de 500 000 EUR (aplicável desde 2012) para 750 000 EUR durante 3 anos (e não três exercícios financeiros como desde 2012);

- A introdução da obrigação de os Estados-Membros registarem os auxílios de minimis num registo central, estabelecido a nível nacional ou da União Europeia, a partir de 1 de janeiro de 2026. Portugal já dispõe de um Registo Central de Auxílios de minimis - o **SircaMinimis**;

-A introdução de zonas de proteção para os intermediários financeiros, a fim de facilitar ainda mais os auxílios sob a forma de empréstimos e garantias, deixando de ser necessária uma transferência completa das vantagens dos intermediários financeiros para os beneficiários finais.

Por esta razão, em 2019, a Comissão Europeia (CE) iniciou os trabalhos preparatórios tendo em vista a revisão das regras, que ainda está em curso. Ao mesmo tempo, em 9 de dezembro de 2021, a CE lançou o Plano de Ação

para a Economia Social (PAES), no qual reconhece que as empresas da economia social têm características específicas que as distinguem de outros tipos de empresas e que o apoio financeiro público através do Estado a ajuda desempenha um papel essencial para apoiar as organizações da economia social e para permitir o arranque de empresas sociais. O PAES proporciona o reconhecimento formal do sector da economia social e das suas especificidades pela CE, alinhando assim as políticas da UE com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que por vezes reconheceu as características específicas de certas organizações da economia social.

O enquadramento jurídico em matéria de auxílios estatais é complexo e, há muitas vezes problemas na sua interpretação e implementação ao nível das autoridades dos Estados-Membros, dos prestadores de serviços sociais e das organizações da economia social. Esta situação, tem por vezes como consequência um uso demasiado restrito do quadro normativo em matéria de auxílios de Estado pelas autoridades públicas para promover o crescimento da economia social.

Finalidade

O objetivo deste estudo é garantir uma perspetiva integrada das regras em matéria de auxílios públicos aplicáveis às organizações da economia social e aos prestadores de serviços sociais. Em particular, para as entidades que operam no domínio da deficiência, para viabilizar a avaliação das oportunidades que o quadro legal em vigor lhes oferece e fornecer exemplos de boas práticas. O estudo visa ainda a identificação dos desafios frequentemente encontrados na implementação dos auxílios públicos e, com base nesta recolha, propor uma serie de recomendações dirigidas aos legisladores da UE e nacionais, às entidades da economia social e a todas as demais partes interessadas na melhoria da aplicação das regras em matéria de auxílios do Estado, com vista a apoiar a inclusão social e profissional das PcD, nomeadamente através da economia social.

Principais conclusões

Desafios na aplicação das regras em matéria de auxílios do Estado à prestação de serviços sociais e à promoção da economia social

A partir de uma serie de entrevistas efetuadas a um conjunto de operadores- referência, revisão sistemática da literatura e dos quadros normativos, foram identificados desafios em relação a três áreas principais:

a) conhecimento limitado das oportunidades promovidas pelo quadro legislativo dos auxílios de Estado da UE, designadamente nas áreas de promoção da inclusão social e profissional para as PcD e ainda, para a prestação de serviços sociais e de desenvolvimento da economia social;

b) um quadro jurídico que não está devidamente adaptado às especificidades dos serviços sociais, de prestação de cuidados de saúde, organizações da economia social. Foi ainda detetado um elevado grau de insegurança na mobilização das normas relativas à aplicação cumulativa de diferentes apoios e desafios sistémicos na sua implementação.

Desafios relacionados com o conhecimento limitado do quadro normativo:

- Conhecimento e recursos insuficientes nas entidades públicas para a mobilização adequada e eficiente das oportunidades oferecidas pelo enquadramento normativo dos auxílios estatais no apoio à prestação de serviços sociais e ao pleno desenvolvimento da economia social.
- Predomínio da utilização do Regulamento de minimis, em particular nos países da Europa Central e Oriental (CEE), designadamente pelos Ministérios, autoridades locais e regionais que decidem sobre auxílios estatais, associado ao uso restrito das oportunidades no quadro do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC, Regulamento UE 2023/1315 de 23 Junho 2023) e a Decisão SIEG.
- Preponderância do “medo”, “adversidade ao risco” ou “estratégia de prevenção”, por parte de muitas entidades públicas, designadamente ao nível regional e local, hesitar em “dialogar” com a Comissão Europeia para averiguar da compatibilidade de um potencial auxílio do Estado com o quadro legal e, no afirmativo, se e como poderá este poder ser compatibilizado com o mercado interno.
- Relutância das autoridades públicas na clarificação dos critérios de implementação do quadro do SIEG (Serviços de Interesse Económico Geral) nos casos específicos, temendo a identificação e qualificação de um potencial um “erro manifesto” pela Comissão Europeia.
- Falta de reconhecimento das PcD e, de serviços de integração profissional de trabalhadores desfavorecidos, como SIEG por parte das autoridades de alguns Estados-Membros. Certas empresas sociais, como por exemplo, empresas sociais de integração no trabalho - WISE, podem ter dificuldades de elegibilidade na obtenção de tal atribuição e, conseqüentemente no acesso à atribuição de auxílio público.
- Conhecimento limitado da amplitude dos instrumentos de auxílio do Estado por parte dos prestadores de serviços sociais/empresas, e do seu valor como catalisador de políticas e serviços inovadores.
- Perceção limitada do quadro de todas as opções oferecidas pelo RGIC em matéria de acesso a linhas de financiamento para empresas sociais.

Desafios relacionados com um quadro jurídico que não está plenamente adequado às características específicas dos serviços sociais, de prestação de cuidados de saúde, das organizações de economia social e, incerteza quanto às regras do uso cumulativo de diferentes linhas de financiamento:

- Os limiares definidos no Regulamento de minimis geral (300 000 EUR) e no SIEG (750 000 EUR) são claramente demasiado baixos, em particular para entidades que empregam mais PcD ou pessoal, o que demonstra uma consideração insuficiente da inflação e de custos mais elevados.
- Falta de clareza sobre as opções para a acumulação de auxílios estatais para o mesmo SIEG ou provenientes de fontes diferentes (incluindo fundos da UE) e não utilização de financiamento combinado devido a regras demasiado complicadas e ao risco de ser solicitado o reembolso do dinheiro.
- As regras em matéria de auxílios estatais são frequentemente mais rigorosas do que as regras do FSE/FSE+ (por exemplo, exigindo documentos que já não são necessários quando se utiliza uma opção de custos simplificados ou verificações de conformidade para auxílios estatais), conduzindo a uma maior carga de trabalho para os beneficiários e as autoridades de gestão.

Desafios relacionados a um sistema inadequado:

- Sistema de economia social rudimentar, confrontado com problemas de acessibilidade a fontes de financiamento (devido ao bloqueio de ativos), à falta de um quadro jurídico adaptado às especificidades da economia social e às empresas sociais, incluindo a WISE, em particular nos países da Europa Central e Oriental.
- Administrações públicas em transição, as mais das vezes com falta de pessoal, procedimentos onerosos, conhecimento limitado sobre adequada gestão de fundos da UE ao nível dos órgãos de poder local, regional ou das autoridades nacionais competentes.
- Perceção limitada das especificidades da prestação de serviços sociais sem fins lucrativos e da economia social por parte de entidades na administração pública.
- Falta de fóruns de aprendizagem mútua e de partilha de boas práticas entre entidades e prestadores de serviços interessados a nível europeu, com o fito de viabilizar o intercâmbio de soluções e práticas promissoras, bem como detetar obstáculos e desafios comuns relativos à elegibilidade para auxílios públicos.
- Persistência de linhas de financiamento muito reduzidas para auxílios do Estado, em particular nos casos de empresas sociais/prestadores de serviços sociais de media, grande dimensão que recebem subsídios para o recrutamento de (pelo menos 30%) PcD ou para apoiar a sua inserção no mercado de trabalho.

Oportunidades

- Existe um potencial inexplorado para a mobilização de todo um conjunto de novas oportunidades no que concerne aos auxílios do Estado para fins sociais e, designadamente para entidades prestadoras de serviços sociais às quais foi reconhecida a prossecução de interesse público, incluindo no apoio ao recrutamento, criação de emprego e formação de PcD, através de subsídios e complementos salariais, bem como esquemas de compensação de custos adicionais (adaptação, formação, apoio ao emprego, transporte).
- Otimização dos auxílios do Estado para aumentar o emprego das PcD, de pessoas em situações de vulnerabilidade e no apoio à transição para o mercado de trabalho convencional/ambiente inclusivo.
- Invocação do artigo 27 da CDPD (Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, ONU/UN de 30/03/2007), "Trabalho e Emprego" => Promulgar medidas e fazer os investimentos necessários para assegurar a criação e promoção de emprego decentemente remunerado, em ambiente inclusivo e, com as prestações livremente definidas e acordadas pelas partes.

Este estudo termina com uma serie de pertinentes recomendações à Comissão Europeia, aos Estados-Membros, às autoridades locais, regionais, bem como aos prestadores de serviços sociais e às demais partes interessadas, para enfrentar os desafios identificados.