

**Suzana Tavares da Silva**

Professora da Faculdade  
de Direito de Coimbra

**Cláudia Dias Soares**

Professora da Faculdade  
de Direito da UCP

# REGIME FISCAL DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL E CIVIL

**VidaEconómica**

“Devemos exigir mais ao imposto  
e menos ao contribuinte”

*Alphonse Allais*

# ÍNDICE

Resumo .....	11
Nota Prévia .....	13
<b>PARTE I - Delimitação do objeto de estudo .....</b>	<b>15</b>
1. A economia de bem-estar, a crise do “Estado providência” e os novos caminhos para o “modelo social europeu” .....	21
2. A inexistência de um conceito uniforme de “terceiro setor” ..	31
2.1 Empresa social: um conceito vago e multiforme .....	32
2.2 O universo <i>nonprofit</i> .....	35
3. A solidariedade social e a prossecução do lucro.....	45
3.1 Teoria dos bens públicos.....	47
3.2. Teoria da agência .....	48
3.3. Teoria do altruísmo .....	48
3.4. Teoria do consumidor imperfeito.....	49
3.5. Teoria do ‘sistema gerível’ .....	49
4. A eliminação da ligação entre solidariedade e ausência de lucro .....	50
5. Isenções objetivas <i>versus</i> isenções subjetivas .....	51

6. O universo da solidariedade.....	53
6.1 As origens do modelo europeu sob a influência italiana e da doutrina social da Igreja.....	54
6.2 O universo económico que gera rendimentos sob uma forma de organização não capitalista: as cooperativas e as mutualidades.....	56
7. O “lugar” das entidades privadas de utilidade pública .....	62
8. Recorte constitucional do terceiro setor e a localização do setor da economia social na CRP .....	66
9. O novo recorte legal da economia social com a Lei de Bases 30/2013 .....	68
9.1 O primado das pessoas e dos objetivos sociais .....	68
9.2 A adesão e participação livre e voluntária.....	70
9.3 O controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros.....	70
9.4 A conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral.....	71
9.5. O respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade .....	72
9.6. A gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer entidades exteriores à economia social .....	72
9.7. A afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral .....	73
10. Justificação teórica para o tratamento fiscal mais favorável da solidariedade social .....	74

11. Solidariedade nacional <i>versus</i> solidariedade internacional ....	79
12. O terceiro setor no direito europeu .....	82

**PARTE II – O regime fiscal das entidades do terceiro setor .... 85**

1. A tributação dos “rendimentos” das entidades da economia social .....	87
1.1 O âmbito de incidência do IRC e a regra da tributação do rendimento global .....	87
1.2 As isenções subjetivas .....	94
1.3 As atividades isentas .....	102
1.4 As obrigações acessórias.....	103
1.5 O regime da normalização contabilística para as entidades do setor não lucrativo.....	105
1.6 Aspetos especiais da tributação de algumas entidades da economia social .....	109
2. As entidades da economia social e o regime do IVA .....	113
2.1 O regime das isenções do artigo 9.º do CIVA .....	113
2.2 O regime da devolução do IVA: a transmutação das isenções parciais em isenções quase-totais .....	118
2.3 As obrigações acessórias em sede de IVA .....	122
3. As entidades da economia social e a tributação do património	123
3.1 Isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).....	123
3.2 Isenção de Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) .....	125
3.3 Isenção de Imposto do Selo.....	126

4. O regime fiscal dos instrumentos de financiamento das entidades do “terceiro setor”.....	127
4.1 O regime fiscal dos donativos (mecenato).....	127
4.2 O regime fiscal das subvenções públicas .....	142
4.3 O exercício de atividades comerciais, industriais ou agrícolas por entidades isentas.....	146
 EPÍLOGO – Uma reflexão crítica sobre a evolução do terceiro setor no séc. XXI .....	 155
 Referências bibliográficas .....	 163

## RESUMO

*O setor social é hoje apontado como esteio essencial do novo modelo de desenvolvimento. A publicação da Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013) é por isso um pretexto crucial para prestar alguma atenção renovada a este setor económico e analisar o contributo que dele podemos esperar na promoção da sustentabilidade social e económico-financeira. Neste domínio, um dos pontos essenciais de análise será, certamente, o da tributação das entidades que o integram, matéria que não tem merecido especial atenção por parte da doutrina nacional, procurando-se, com o presente estudo, colmatar essa lacuna*

## NOTA PRÉVIA

Esta pequena monografia é o resultado da conjugação de dois trabalhos desenvolvidos pelas autoras em áreas separadas, mas com intensa conexão entre si.

Em parte, o trabalho recolhe o conteúdo desenvolvido dos sumários preparados ao longo de um ano letivo para a unidade curricular de Direito Fiscal I, do mestrado em ciências jurídico-políticas (menção em direito fiscal), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que no ano letivo de 2013-2014 estava integrado no Projeto SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, um projeto de ensino, investigação e desenvolvimento, criado em 2013, no âmbito das atividades do Instituto Jurídico, mais concretamente, do Grupo de Investigação “Crise, Sustentabilidade(s) e Cidadanias”.

Em complemento, o texto acolhe também a investigação realizada para a lecionação do seminário de Direito Fiscal no Curso de Doutoramento da Universidade Católica Portuguesa, nos anos letivos 2010-2011 e 2012-2013, bem como o estudo desenvolvido pela segunda autora no âmbito da licença sabática que lhe foi atribuída pela mesma instituição no ano letivo 2013-2014.

A junção destes dois trabalhos foi também uma oportunidade para refletir e debater a atualidade e as perspetivas futuras da socialidade entre nós, sem esquecer a perspetiva comparada.

Coimbra, janeiro de 2015

PARTE I  
DELIMITAÇÃO DO OBJETO  
DE ESTUDO

## PARTE I

# DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Entre os diversos caminhos apontados pela doutrina para a reconstrução do Estado Social na perspectiva de “Estado cooperativo” na fase pós-Estado-Providência (ou pós-socialismo na economia de pós-guerra), sobressai a importância que deve ser atribuída ao *terceiro setor*, e, em particular, à *economia social* (Loureiro, 2013). Uma importância que resulta, em grande medida, da necessidade de reencontrarmos institutos e instrumentos para contrariar a hegemonia do individualismo e incentivar dinâmicas sociais comunitárias, num momento histórico em que a tradicional estrutura familiar sofreu diversas modificações que a impedem de continuar a cumprir algumas das funções que vinha assegurando (Daly, 2010). O desenvolvimento da economia social e solidária pode ser uma forma de abordar o novo desenvolvimento sustentado num crescimento mais próximo, mais justo e mais respeitador do meio ambiente.

Ao *setor da economia social* é hoje reconhecido um papel importante na prestação de serviços em áreas onde é essencial um reforço da coesão social, seja no contexto da salvaguarda do “modelo social europeu”, seja no âmbito dos desígnios da sustentabilidade ambiental. Este setor económico é perspectivado nos nossos dias como uma “nova terceira via”, sucedendo à visão dicotómica Estado / mercado que imperou até à década de 90’ do séc. XX, e à posterior solução de imbricação daqueles dois domínios (Estado e mercado) em formas

de cooperação baseadas em princípios de eficiência extraídos do mercado, com especial ênfase para as parcerias públicos-privadas e para os instrumentos contratuais de cooperação público-privado. Trata-se de um regresso aos institutos das cooperativas, das associações/sociedades mutualistas, das fundações, das misericórdias, das associações e de outras entidades que prossigam os *princípios orientadores da economia social* no contexto que eles não podem deixar de assumir no séc. XXI, ou seja, já despojados, por um lado, da faceta assistencialista que lhes era inerente até à Constituição de 76 (Martins: 2009), e, por outro, da enorme carga ideológica que caracterizou o *associativismo* entre nós na década de 70’.

Por essa razão, é importante estudar o problema da tributação das entidades que integram a denominada *economia social* no quadro do Estado fiscal aberto e da economia social de mercado, bem como analisar o *financiamento de bens culturais, desportivos, científicos e sociais e a integração do terceiro setor na economia pela via fiscal*.

Não se trata apenas de analisar os *benefícios fiscais* que abrangem este universo institucional e funcional, cuja fundamentação reside, essencialmente, nos efeitos económicos e sociais do desagravamento fiscal, ou seja, a nossa preocupação não reside em abordar a temática da economia social na exclusiva ótica da respetiva fiscalidade. Trata-se, pelo contrário, da tentativa de levar a efeito uma reflexão sobre os *bens fiscais* em presença, os limites constitucionais ao poder tributário nesta sede e os “custos de oportunidade” e as “eficiências”, procurando discernir as situações em que está ou não em causa a produção de *bens económicos com carga ética*, de *bens sociais* e de *bens da economia social*.

A obrigação de divulgação da utilização de benefícios fiscais por parte dos Serviços da Administração Tributária, prevista no artigo 15.º-A do EBF, permite-nos ter hoje uma visão rigorosa da importância económica desta realidade. Com efeito, consultando

os registos da AT referentes ao ano 2011, pudemos apurar que: *(i)* o montante de receita fiscal que o Estado deixou de receber por conta da despesa fiscal referente a rendimentos não tributados de pessoas coletivas de utilidade pública e IPSS ascendeu a €96.311.165,60; *(ii)* o valor da despesa fiscal em matéria de atividades culturais, recreativas e desportivas foi de €4.772.274,47 (um valor onde a entidade recordista no financiamento é a Federação Portuguesa de Voleibol, que obteve um benefício fiscal de €837.030,69); e *(iii)* as cooperativas representaram uma despesa fiscal de €5.303.604,69. É bem certo que, se compararmos estes valores com a “despesa fiscal” correspondente à Zona Franca da Madeira (€813.985.870,08), ela parece pouco significativa, mas se essa comparação incidir sobre a “despesa fiscal” com a criação de emprego ou com as denominadas políticas ativas de emprego (€40.841.635,40) talvez já faça sentido prestar-lhe a atenção que aqui nos propomos dar.

Importa desde já sublinhar que a (re)descoberta destas formas de organização económico-social em finais do séc. XX (sobretudo, a redescoberta ou a retoma da semântica da economia civil – Bruni / Zamagni, 2009, 11-12), nos países ocidentais que não integram o universo anglo-saxónico, se deveu, em muitos aspetos, mais a razões de ordem fiscal, designadamente ao aforro fiscal que elas proporcionam, do que a uma recuperação dos valores do coletivismo, do assistencialismo privado, da entreaajuda ou mesmo do mecenato. E é por serem as razões fiscais que justificaram o florescimento destas “novas entidades” não apenas como criações de raiz do setor intermédio ou terceiro setor, mas sobretudo como instituições que, adotando um tipo estatutário semelhante àquelas, surgem no universo dos grandes grupos económicos e até no universo do setor económico público, que entendemos ser este o momento adequado para estudar o tema.

Um tema que é transversal ao direito público, compreendendo, para além dos aspetos fiscais das entidades antes mencionadas,

também os aspetos constitucionais da localização do *terceiro setor na organização económica do Estado*, e da localização de todas estas entidades nesse universo, respetivo recorte constitucional e sua articulação com as liberdades económicas europeias. Perspetivas a que podemos somar ainda um olhar sobre os “novos” *aspetos administrativos* destas entidades privadas subordinadas a vinculações de direito público, na medida em que atuem como cooperantes, colaboradores ou entidades subsidiárias na realização das tarefas públicas, beneficiando para o efeito de transferências de dinheiros públicos e/ou de “despesa fiscal” decorrente de isenções e benefícios fiscais. Pontos que trataremos nesta breve introdução a um trabalho centrado, claro está, num olhar mais atento sobre *o regime fiscal das entidades da economia social e da economia civil* e num exercício comprado com o tratamento fiscal de realidades próximas nesta compreensão alargada do setor económico intermédio: os fundos soberanos, fundos de estabilização, de investimento e de pensões; o microcrédito ou mesmo o financiamento dos partidos políticos.

Acresce ainda que, na Europa, a economia social (que se contrapõe à economia industrial), cujas raízes se encontram na sociedade industrial, é cada vez mais orientada para o mercado devido às restrições dos orçamentos sociais do Estado e às preocupações com a eficiência que assolam hoje o setor público (Esping-Andersen, 1996).

A redefinição e a nova abordagem à produção de serviços públicos e sociais abriram espaço a um novo setor económico com uma importância crescente e que se situa entre os conceitos tradicionais da economia privada e da economia pública e que normalmente se designa por ‘*empresa social*’. Estas novas formas de organização, que não se situam no âmago mas nos limites do ‘terceiro setor’ (Eva Heckl *et alter*, 2007, 7), permitem a introdução de um elemento empresarial na prestação de serviços de natureza social com a eficiência, inovação e ‘orientação para o cliente’ que lhe estão associadas (Eva Heckl *et alter*, 2007, 5).

Estas entidades desempenham uma função de fornecimento de serviços que é especialmente importante em mercados que não são adequadamente servidos nem por entidades privadas nem por entidades públicas e na prossecução de objetivos sociais e de interesse público, contribuindo para a realocação dos recursos e para uma transformação positiva do Estado de bem-estar, ajudando a combater a exclusão social e a fomentar o desenvolvimento local (Eva Heckl *et alter*, 2007, 5).

## 1. A economia de bem-estar, a crise do “Estado-providência” e os novos caminhos para o “modelo social europeu”

Em março de 2012, Mario Draghi disse, em entrevista ao *Wall Street Journal*, “*The European social model has already gone when we see the youth unemployment rates prevailing in some countries*”. O presidente do BCE referia-se aos efeitos que fenómenos como a concorrência dos países emergentes, a inovação, a precariedade laboral, as modificações na estrutura familiar e o envelhecimento populacional tinham sobre a economia europeia e à necessidade de reestruturação global do modelo de proteção social europeu erigido no pós-guerra.

Recordemos alguns marcos fundamentais desse modelo.

Em 1942, William Beveridge apresentou o seu plano de proteção e política social. De acordo com este documento, a “*proteção social*” significava a garantia de um rendimento seguro e a “*política social*” a construção de um serviço social (serviço público) baseado na articulação entre diversos ramos ou áreas da economia de bem-estar. Este plano assentava em alguns postulados fundamentais: (i) um subsídio à infância e à maternidade, pressupondo não só a ajuda financeira para as crianças dada aos pais, mas também um rendimento para a mãe e a preservação do respetivo posto de trabalho durante o período de

assistência aos filhos; *(ii)* um serviço nacional de saúde baseado em duas áreas de intervenção principais, incluindo a prevenção e cura e a reabilitação para o trabalho, envolvendo não só o financiamento dos serviços médicos, que teriam um custo acessível a todos, independentemente do respetivo rendimento e dos custos ocasionados, mas também dos rendimentos substitutivos do trabalho durante o período de reabilitação; *(iii)* conservação do emprego, pois já neste documento era possível perceber a íntima dependência existente entre o nível de emprego e o financiamento dos serviços sociais (Beveridge, 2010, 33ss).

O objetivo fundamental deste plano era combater a pobreza e “capacitar” os indivíduos, dotando-os de um mínimo de rendimentos para fazer face às necessidades/responsabilidades essenciais. Aliás, o conceito de “capacitação” que aqui encontramos não se diferencia substancialmente do que viria a ser apresentado por Amartya Sen na sua “ideia de justiça”, para explicar que condições materiais e condições humanas de vida não são a mesma coisa quando procuramos determinar parâmetros de justiça material (Sen: 2010, 344ss). No contexto histórico beveridgiano, o combate à pobreza era entendido também como um instrumento de construção da paz nas sociedades democráticas (basta recordar os efeitos desastrosos da inflação após a I.<sup>a</sup> Guerra Mundial), a partir de instrumentos organizados de entreaajuda e solidariedade.

A principal originalidade e valia do *plano Beveridge* foi a articulação sistemática dos diversos subsectores da socialidade, até aí regulados de forma avulsa em diplomas do início do séc. XX, que iam instituindo benefícios sociais à medida das necessidades e das disponibilidades financeiras existentes. Ora, o *Plano* constituía um instrumento poderoso de articulação e harmonização de políticas, partindo dos resultados já conhecidos ao abrigo das normas e subsistemas vigentes, com ganhos significativos de sinergias. Tratava-se, segundo o autor, de combater não só a pobreza, mas também a

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENASSI, David, 2010, «William Beveridge e il Piano del 1942: alle origini del welfare state», in *Alle origini del welfare state. Il reporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali* (tradução do original de 1944), FrancoAngeli, Milano, pp. 7-38.
- BEVERIDGE, William, 2010, «Il Piano Beveridge: protezione sociale e politica sociale», in *La Libertà Solidale. Scritti 1942-1945*, Donzelli Editore, Roma.
- 2010a, *Alle origini del welfare state. Il reporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali* (tradução do original de 1944), FrancoAngeli, Milano.
- BITTKER, Boris I., 1972, «Charitable Contributions: Tax Deductions or Matching Grants?», *28 Tax Law Review* 37, 46-49
- BRUNI, Luigino / ZAMAGNI, Stefano (eds.), 2009, *Dizionario di Economia Civile*, Città Nuova, Roma
- BRODY, Evelyn, 1996, «Agents Without Principals: The Economic Convergence of the Nonprofit and For-Profit Organizational Forms», *40 New York Law School Review*, 457, 535-536
- CASALTA NABAIS, José, 2010, *Por um Estado Fiscal Suportável. Estudos de Direito Fiscal III*, Almedina, Coimbra

- 2007, «Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania», *Por uma Liberdade com Responsabilidade. Estudos sobre Direito e Deveres Fundamentais*, Coimbra Editora
- DALE, Harvey P., 1995, «Foreign Charities», *48 Tax Law Review*, 655, 696
- DALY, Mary, 2010, «Families versus State and Market», in Castles *et alii*, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, pp. 139-151.
- DUNN, Alison, 2008, «CHARITIES AND RESTRICTIONS ON POLITICAL ACTIVITIES: DEVELOPMENTS BY THE CHARITY COMMISSION FOR ENGLAND AND WALES IN DETERMINING THE REGULATORY BARRIERS», *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 11, n.º1 (recurso on-line)
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, 1996, «After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy», in Esping-Andersen *et alii* (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage, pp. 139-151.
- EUGENE STEUERLE *et alii*, 2010, *Vouchers and the Provision of Public Services*, Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, and Urban Institute Press
- GALLE, Brian, 2011), «The Role of Charity in a Federal System», *Florida State University College of Law, Public Law Research Paper N. 394*, Business and Economics Research Paper n. 09-25 2011, 9
- GERGEN, Mark P., 1988, «The Case for a Charitable Contributions Deduction», *74 Virginia Law Review*, 1393, 1398
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Cristina, 1997, *El Trust. La institución anglo-americana y el derecho internacional privado español*, Bosch, Barcelona.

# REGIME FISCAL DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL E CIVIL

O *Regime Fiscal das Entidades da Economia Social e Civil* visa proporcionar ao leitor uma reflexão crítica sobre as virtudes e os riscos atuais da incentivação pela via fiscal da economia social e civil. Num momento em que o capitalismo enfrenta novas dificuldades e renasce o debate sobre as alternativas em matéria de sistemas económicos e financeiros, assentes em parâmetros morais, como a ecologia ou a socialidade, é importante compreender o papel que a fiscalidade tem desempenhado e pode vir a desempenhar nestes processos de mudança.

Uma vez referidos os pressupostos teóricos da *fiscalidade do setor* não lucrativo, a obra centra-se na análise do regime jurídico-legal atualmente em vigor, apresentando um estudo do direito positivo complementado com referências às orientações administrativas e às decisões judiciais mais relevantes nesta matéria.

Trata-se, por isso, de um texto que não se limita a uma função didática no ensino do direito fiscal, mostrando igualmente interesse prático para os profissionais desta área, assim como atualidade e pertinência para quem procure apenas elementos que ajudem a formar uma cidadania fiscal mais informada.

Visite-nos em  
[livraria.vidaeconomica.pt](http://livraria.vidaeconomica.pt)

[www.vidaeconomica.pt](http://www.vidaeconomica.pt)

