

Índice

Dar sem que ao fisco lhe doa	1
Tratamento fiscal das entidades filantrópicas	3

Dar sem que ao fisco lhe doa

Ocupar-se do bem público não é uma prerrogativa exclusiva do Estado. A filantropia desempenha também um papel importante, se se tiver em conta que o setor sem fins lucrativos representa 5 % do PIB em muitos países da OCDE. Em geral, os governos estimulam a filantropia com incentivos fiscais. Mas os modos de fazê-lo são variados e muitas vezes discutidos. Um relatório da OCDE, "[Taxation and Philanthropy](https://doi.org/10.1787/df434a77-en)", (OECD Tax Policy Studies, No. 27, OECD Publishing, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/df434a77-en>) apresenta-se como a mais exaustiva análise realizada sobre a abordagem fiscal da filantropia e as opções possíveis.

Quando em 2019, Amancio Ortega (o espanhol mais rico), fez um donativo de 310 milhões de euros para equipar a saúde pública com máquinas avançadas de radioterapia para doentes oncológicos, não obteve um aplauso unânime. As sociedades médicas e associações de luta contra o cancro agradeceram esta colaboração. Mas forças de esquerda como o Podemos afirmaram que o sistema público de saúde não deveria ser financiado com "escolas de multimilionários" e que aquilo que os ricos tinham de fazer era pagar os seus impostos (embora ninguém tenha dito que Ortega não os pagasse).

Esta alergia à filantropia é uma posição bastante atípica no mundo de hoje, pois a maioria dos países tentam estimular estas iniciativas com um tratamento fiscal favorável. O relatório da OCDE, produzido em colaboração com o Geneva Centre for Philanthropy, baseia-se em dados de 40 países.

EUA no topo

Quando as isenções fiscais para a filantropia foram introduzidas no começo do século XX, havia poucas entidades deste tipo e a maior parte dos seus rendimentos provinha de donativos. Hoje o setor cresceu consideravelmente, e muitas entidades filantrópicas dependem em grande parte do auto-financiamento, também através de atividades comerciais e investimentos do seu património.

O volume dos donativos em percentagem do PIB é considerável no mundo anglo-saxónico, onde se destacam Estados Unidos (1,4 % do PIB), Canadá (0,77 %), Reino Unido (0,54 %) e Nova Zelândia (0,79%). Na Ásia, Coreia do Sul (0,50 %) e mesmo a Índia (0,37 %), encontram-se muito à frente do Japão (0,12 %).

O relatório examina primeiro os argumentos a favor e contra os incentivos fiscais para as atividades filantrópicas e os seus doadores.

Nem o mercado nem o Estado

Do ponto de vista da teoria económica, existe um motivo para oferecer um estímulo fiscal à filantropia, quando nem o mercado nem o Estado são capazes de proporcionar um bem público num montante suficiente. As bolsas para universitários podem ser um exemplo.

Outro motivo económico na mesma linha surge quando uma atividade filantrópica tem aquilo que os economistas designam por externalidades positivas, isto é, um efeito indireto do qual beneficiam sem pagar terceiros ou a sociedade em geral. Assim, uma atividade filantrópica na educação beneficia não só os que a recebem, como igualmente todos os outros, na medida em que criará uma sociedade mais culta e produtiva.

Uma alternativa aos benefícios fiscais para estimular a filantropia é que o Estado conceda diretamente subsídios às entidades sem fins lucrativos que desenvolvam essas atividades. Isto pode ser conveniente quando o Estado quer exercer um maior controlo sobre o destino dos recursos. Mas também se discute o efeito que estes subsídios diretos do Estado podem ter sobre os potenciais doadores privados. Estes podem retrair-se se pensarem que já contribuíram com os seus impostos. Mas outros pensam que o facto do Estado reconhecer a utilidade destas atividades com o seu subsídio pode encorajar os particulares a doar.

Não são rendimentos de um negócio

Outro motivo para um tratamento fiscal diferente da filantropia sublinha que só podem ser tributadas as atividades com fins lucrativos. Uma parte significativa dos recursos destas entidades provêm das quotas dos seus membros, que não podem ser tratadas como rendimentos. E se, por exemplo, a Cruz Vermelha faz uma série de gastos para responder a um desastre, não se pode dizer que estes sejam gastos dedutíveis como os que se fazem para desenvolver um negócio. É verdade que algumas entidades sem fins lucrativos, como hospitais ou universidades, podem obter grande parte dos seus recursos de atividades comerciais, mas nesses casos é relativamente simples determinar o que são rendimentos sujeitos a tributação.

Uma variante deste argumento destaca que os benefícios fiscais à filantropia são preferíveis ao subsídio estatal para assim manter a independência do chamado “terceiro setor”. As isenções fiscais mantêm o governo à margem do funcionamento destas entidades e evitam que elas tenham de estar a pedir subsídios públicos.

Do ponto de vista da justiça distributiva, se a atividade filantrópica em questão beneficia os lares de baixos rendimentos, pode haver mais um motivo para subsidiá-la fiscalmente. Independentemente do tipo de benefícios fiscais, o mero facto de que para poderem beneficiar com eles, os doadores terem de renunciar a parte dos seus rendimentos ou da sua riqueza, reduz a desigualdade.

O custo fiscal da filantropia

Mas também há argumentos que questionam a necessidade de benefícios fiscais para a filantropia, ou pelo menos em determinadas fórmulas.

O ponto de partida é que as concessões fiscais têm um “custo”, isto é, fazem reduzir os rendimentos do Estado, e assim transferem a carga fiscal para outros contribuintes. Alguns dizem mesmo – embora isto seja mais controverso – que esta diminuição reduz a responsabilidade fiscal para obter determinados objetivos sociais ou económicos. Este tipo de análise considera as isenções fiscais como subsídios governamentais e avalia-as como gasto público.

Há quem argumente que o doador teria doado em qualquer caso, ainda que não houvesse benefícios fiscais. E como a sua conduta não se alterou, não pode dizer-se que tenha havido uma perda de rendimento merecedora de uma compensação fiscal.

Maior influência para os mais ricos

Outro tipo de objeção salienta que o modo de conceber a isenção fiscal pode favorecer grandes donativos por parte de um reduzido número de filantropos, em vez de pequenos donativos de muitos pequenos contribuintes. Isto choca com a premissa básica de um sistema fiscal progressivo, pois as isenções beneficiarão mais os contribuintes mais ricos.

Por outro lado, está comprovado que os donativos dos grupos de rendimentos mais elevados tendem a concentrar-se em entidades que se dedicam à arte, à educação e à cultura, enquanto que os de doadores de rendimentos mais baixos se dirigem a iniciativas religiosas e de assistência social.

Nas objeções menciona-se também a que assegura que os mais ricos, operando através de fundações privadas, têm a possibilidade de influir mais nas decisões públicas. Por outras palavras, o poder de gastar dinheiro propicia um significativo poder político. Isto aplica-se de modo especial aos grandes filantropos, sobretudo na sociedade dos EUA. Bill e Melinda Gates ou George Soros não necessitam de ganhar mais dinheiro, mas podem influir em importantes decisões políticas com os seus financiamentos.

Restrições à concorrência

Também se diz que as operações comerciais de entidades sem fins lucrativos podem gozar de uma vantagem injusta quando concorrem com outros negócios que oferecem o mesmo tipo de bens e serviços. Poderia ser, por exemplo, o caso de hospedarias geridas por comunidades religiosas, que têm um tratamento fiscal privilegiado por atuarem com objetivos filantrópicos mais amplos. Nestes casos, as legislações dos EUA e de outros países procuram distinguir entre as atividades relacionadas com o objetivo filantrópico e as atividades comerciais não relacionadas, que teriam de pagar os mesmos impostos que os restantes fornecedores.

Por outro lado, as isenções fiscais não estão sujeitas a uma revisão periódica, diversamente do que acontece com os subsídios. Assim, uma vez recebidas, os beneficiários não estão obrigados a justificar a concessão.

Além disso, as grandes fundações não têm que prestar contas aos consumidores nem, diversamente dos políticos, podem ser excluídas, ainda que tenham de justificar as suas atividades perante as autoridades fiscais.

O “soft power” de Bill Gates

Os argumentos citados referem-se a atividades no próprio país, mas grande parte das iniciativas filantrópicas têm lugar hoje para lá das próprias fronteiras. O relatório da OCDE aborda separadamente estas “contribuições voluntárias de doadores privados de um país para recetores noutros países”.

Um traço característico destes donativos é que a sua origem está muito concentrada. Das 143 fundações incluídas na amostra de 40 países, o doador mais importante na ajuda a países em desenvolvimento é de longe a Fundação Bill e Melinda Gates, e 81 % de toda esta ajuda no período 2013-2015 foi proporcionada por somente 20 fundações.

Fará sentido que os doadores e contribuintes de um país se preocupem em ajudar os de outros países, quando continuam a existir necessidades na sua própria casa? Os argumentos favoráveis a incentivos fiscais para este tipo de filantropia são de dois tipos. Uns sublinham o “imperativo moral” de ajudar países menos desenvolvidos: se a luta contra a pobreza, pela educação ou pela saúde são objetivos louváveis no próprio país, também deveriam justificar um tratamento fiscal especial para os que dão dinheiro com estes objetivos no estrangeiro.

Outros apelam ao “interesse próprio”. Assim como a ajuda ao desenvolvimento por parte dos Estados permite exercer um *soft power* mediante uma influência cultural e económica, também

o estímulo à filantropia privada poderia incluir-se neste ascendente. Além disso, o país de onde provêm os doadores está interessado em que nos países da região haja estabilidade e bem-estar, para evitar problemas a si próprio. É o tipo de argumento que costuma ser avançado na Europa para proporcionar ajuda aos países africanos de onde tem chegado a imigração irregular.

Mas também se podem encontrar motivos para não conceder estímulos fiscais a esta filantropia transnacional. Um argumento possível é que as isenções fiscais são um custo para o país doador, sem que obtenha um benefício comparável ao da filantropia no próprio país.

A falta de supervisão sobre o modo como se gastam essas contribuições privadas é outro motivo de preocupação. As entidades que operam no estrangeiro podem encontrar dificuldades adicionais para se encaixarem noutro regime jurídico, ou para fazerem concessões a governos cuja corrupção tem sido endémica, ou para enfrentarem os custos que derivam da sua relação com a população local. Estes custos vão reduzir o dinheiro dedicado ao autêntico objetivo dos donativos, o que pode dissuadir os doadores deste tipo de filantropia.

I. A.

Tratamento fiscal das entidades filantrópicas

As diversas fórmulas para dar incentivos fiscais às entidades de beneficência e aos doadores levantam questões de justiça e equidade.

Para que uma entidade receba um tratamento fiscal próprio de entidade filantrópica, normalmente são exigidas três condições: não distribuir lucros, uma causa digna de proteção, e que a atividade esteja aberta a um setor do público suficientemente amplo. Entre as causas que merecem apoio, as mais habituais entre os 40 países do relatório “Taxation and Philanthropy” da OCDE são: assistência social, educação, investigação científica e saúde, cultura e meio ambiente (mais de 33 países), enquanto que a religião é incluída em 29 países.

A grande maioria dos países concede isenções fiscais às entidades filantrópicas, de acordo com duas possíveis abordagens. A primeira é isentar todos os rendimentos (ou rendimentos específicos) da entidade, enquanto que a segunda considera tributáveis todos os seus rendimentos, mas permite à entidade reduzir o seu rendimento tributável se o reinvestir nos seus objetivos filantrópicos.

Na primeira abordagem, que é a mais frequente, tem de se distinguir entre os rendimentos não comerciais da entidade (donativos de indivíduos ou empresas, subsídios públicos) e os possíveis rendimentos comerciais que derivam do fornecimento de bens e serviços de pagamento, como um museu que cobra a entrada ou vende *merchandising*.

Em geral, os países declaram isentos os rendimentos não comerciais destas entidades, enquanto que o tratamento dos rendimentos comerciais varia. Alguns poucos países declaram isentos todos os rendimentos que derivam da atividade comercial. Noutros, todos os rendimentos da entidade estão livres de impostos, mas são restringidas as atividades comerciais que podem realizar. E noutros ainda, diferencia-se entre os rendimentos relacionados com o objetivo específico da entidade, que estão isentos, e os rendimentos não relacionados, os quais pagam impostos.

Além disso, alguns países concedem a estas entidades um IVA reduzido ou nulo, assim como determinadas isenções noutros impostos, de que é exemplo a taxa sobre a propriedade imobiliária. Neste último caso, o imóvel deve ser destinado a atividades próprias da entidade.

Para evitar abusos

Num relatório sobre a filantropia e os impostos, não podia faltar uma secção sobre o possível risco de uma fundação ser utilizada como instrumento de evasão fiscal ou para fins de aproveitamento pessoal dos seus diretores. Entre os possíveis abusos, o relatório menciona salários excessivos para a equipa de gestão e os empregados; desviar os fundos recebidos pela entidade para gastos pessoais em escritórios, automóveis, emprego de familiares; disfarçar como filantrópica uma atividade com fins lucrativos; investimentos da entidade filantrópica em empresas controladas pelos seus empregados; assalariados encobertos como voluntários; não declarar as remunerações; não pagar o IVA em atividades não isentas; e até a utilização por parte de grupos terroristas do ecrã da filantropia para se financiarem.

Perante a possibilidade da ocorrência destes abusos, alguns Estados estabeleceram regras sobre a remuneração dos diretores e o gasto total em empregados, entre outras medidas de supervisão.

Opções para os donativos

Em geral, as pessoas que fazem um donativo a uma entidade filantrópica gozam de algum benefício fiscal. Na maioria dos países, o benefício tem sido na forma de deduções fiscais (*tax deductions*), que reduzem a parte do rendimento submetido a impostos. Noutros, é através de desagrvamentos (*tax credits*), que reduzem a dívida fiscal a pagar. Nalguns também é possível que na declaração do rendimento o contribuinte determine que uma parte dos seus impostos se destine a uma determinada entidade filantrópica (por exemplo, em Itália, para a Igreja católica).

O que é preferível? Segundo o relatório, nos países com um imposto sobre o rendimento progressivo, as deduções fiscais favorecem mais os contribuintes mais ricos, porque o benefício da dedução cresce à medida que a taxa tributável a pagar é mais alta. Além disso, isto pode dar aos mais ricos maior influência na altura de determinar em que é gasto o dinheiro no campo filantrópico. Mas também se deve ter em conta que se os ricos depararem com um estímulo fiscal mais forte, o total de donativos para atividades filantrópicas será maior.

A fórmula do desagrvamento assegura que a mesma proporção de benefício fiscal é atribuída a todos os doadores, qualquer que seja o seu rendimento. Isto pode ser mais justo, embora também venha a reduzir o interesse dos ricos em doar.

Quanto à possibilidade de destinar parte dos impostos a uma determinada entidade através da declaração do rendimento, o relatório considera que pode ser uma fórmula oportuna em países onde não existe uma cultura da filantropia, pois torna mais visível este setor. De qualquer forma, não é um incentivo fiscal para doar. Quando se procura aumentar o nível de donativos, os incentivos fiscais são mais úteis.

I. A.