

Memorando

Ref.: Anteprojeto de Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública
| Pronúncia Centro Português de Fundações

Vem o Centro Português de Fundações (doravante, CPF), enquanto associação privada de utilidade pública, interlocutor único das fundações portuguesas junto dos diferentes órgãos do Estado e das demais organizações da sociedade civil, em representação e para defesa dos interesses das Fundações em Portugal, apresentar a sua pronúncia em relação ao Anteprojeto de Proposta de Lei-Quadro que pretende aprovar uma reforma global do regime jurídico-público das pessoas coletivas de utilidade pública (doravante, Proposta de Lei-Quadro), em resposta à consulta por ofício remetido pelo Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (doravante, PCM), remetendo os comentários que se seguem.

ANÁLISE À PROPOSTA DE LEI DE APROVAÇÃO

I. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A unificação num único diploma, associada a uma uniformização de regime, das pessoas coletivas de utilidade pública é, na perspetiva do CPF, uma medida globalmente positiva, já que a dispersão legislativa, ainda mais de disposições legais nem sempre fáceis de harmonizar entre si, é inimiga da certeza e da segurança jurídicas. A iniciativa, em si, é, pois, de saudar.

No entanto, e tratando-se de um diploma destinado a regular as pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública – leia-se, *todas* as pessoas coletivas dotadas desse estatuto –, não parecem justificar-se as referências às fundações, de forma particular. É, assim, entendimento do CPF que quaisquer referências às fundações devem ser eliminadas, sob pena de este novo e relevante diploma contribuir para alimentar um ambiente de suspeição profundamente injusto e desprovido de sentido ou mesmo de gerar um “estigma” que, se considera hoje inexistir.

Notamos, ainda, que a exposição de motivos refere expressamente a necessidade de assegurar modelos de fiscalização, nomeadamente das fundações privadas, o que também pode conduzir a uma representação negativa e errada do setor; na verdade, não se regista incumprimento reiterado que o justifique.

Por outro lado, alusões às iniciativas filantrópicas parecem extemporâneas, ainda mais em tempos de pandemia, em que tem sido reconhecido na sociedade portuguesa o caráter determinante que as iniciativas de cariz social e filantrópico assumem em cenários de crise, reforçando o seu papel de “rede de segurança” e de força protetora dos segmentos mais frágeis da sociedade, em geral, e das comunidades beneficiárias, em particular.

II. MODELO DE FISCALIZAÇÃO DAS FUNDAÇÕES PRIVADAS

De um ponto de vista legístico, mormente sistemático, a alusão ao modelo de fiscalização das fundações privadas não deve ocorrer por intermédio de uma alteração legislativa em torno do estatuto de utilidade pública, sobretudo quando a proposta de alteração em causa incide sobre todas as fundações e não apenas sobre as que possuem este estatuto. Se a pretensão do legislador é de alterar o modelo de fiscalização aplicável a todas as fundações, a alteração que se propõe no artigo 9.º da Proposta de Lei de Aprovação (alteração ao artigo 36.º da Lei-Quadro das Fundações) deverá ser equacionada em sede própria, desde logo, no contexto de uma muito necessária revisão à referida Lei-Quadro das Fundações.

A revisão da Lei-Quadro das Fundações e, nessa sede, uma reflexão sobre a melhoria do modelo da fiscalização das fundações privadas é o caminho preconizado pelo CPF, pressupõe um diálogo institucional e terá de observar estritamente o princípio da autonomia privada que não permite enquadrar instrumentos como a inspeção ou o inquérito.

Considera-se, além disso, que o artigo 23.º da Proposta de Lei-Quadro do estatuto de utilidade pública já dispõe sobre o regime de fiscalização aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública, incluindo, naturalmente, as fundações que tenham obtido o referido estatuto. Sugere-se, por essa razão, que se mantenha apenas a regulação do modelo de fiscalização para as pessoas coletivas de utilidade pública no contexto da Proposta de Lei-Quadro do estatuto de utilidade pública e que o modelo aplicável às fundações privadas, a ser revisto, o seja em sede própria.

III. CONFIRMAÇÃO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

A Proposta de Lei de Aprovação não leva em devida conta o processo de renovação do estatuto de utilidade pública pelo qual as fundações já passaram na sequência da aprovação da Lei-Quadro das Fundações. Com efeito:

O artigo 3.º da Proposta de Lei de Aprovação estabelece uma série de datas-limite para a confirmação do estatuto de utilidade pública, que dependem da data em que este estatuto haja sido atribuído. Parece esquecer, porém, que as fundações com estatuto de utilidade pública já passaram pela referida confirmação, válida por um período de 5 anos (idêntico ao período que o novo regime propõe, e bem, para as demais entidades da economia social, pondo assim fim a uma discriminação injustificada do sector fundacional). Ao não excepcionar as fundações, esta disposição lança, porém, a dúvida sobre se estas devem sujeitar-se de novo ao referido processo e em que datas (isto é, devem ter em conta as datas referidas no artigo em causa, mesmo que o seu atual estatuto de utilidade pública expire antes dessa data). Admitindo que não é isso que se pretende, propõe-se que o referido artigo 3.º excecione expressamente as fundações (estipulando a manutenção do estatuto de utilidade pública pelos prazos que estão em curso), evitando, assim, dúvidas interpretativas desnecessárias, tendo em conta o regime de renovação quinquenal que já lhes é atualmente aplicável.

IV. VACATIO LEGIS

Finalmente, e quanto ao período de *vacatio legis* previsto no artigo 14.º da Proposta de Lei de Aprovação, teme-se que 30 dias seja um período excessivamente curto para a entrada em vigor do que se considera ser uma verdadeira reforma global do regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública. Refira-se que estamos perante um regime jurídico que impacta mais de 20 000 entidades que atualmente se regem por normas que têm mais de 40 anos.

Nesse sentido, sugere-se que seja previsto um período para a entrada em vigor deste diploma, após a sua publicação, não inferior a 90 / 120 dias, o período mínimo que se entende necessário para assegurar o adequado processo de adaptação e de conhecimento das novas disposições pelas entidades abrangidas.

ANÁLISE À PROPOSTA DE LEI-QUADRO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

V. ATRIBUIÇÃO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

Por interpretação conjugada das disposições contidas no artigo 2.º e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Proposta de Lei-Quadro, conclui o CPF que se pretende que o novo diploma se venha a aplicar a três grupos de fundações: (i) as que caem no âmbito pessoal de aplicação, justamente por serem fundações (artigo 2.º), (ii) as referidas no Anexo I à proposta de Lei-Quadro, designadamente as fundações que beneficiam do estatuto de IPSS (n.º 2 do artigo 3.º e alínea b) do Anexo I) e (iii) as que se encontram referidas no Anexo III (alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º). Com efeito, constata-se que o legislador pretende, e bem, salvaguardar os aspetos particulares relativos aos regimes específicos e direitos históricos atualmente previstos para as fundações de solidariedade social (Anexo I) e para as fundações com estatuto de utilidade pública administrativa (Anexo III). No entanto, tal como previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º, sugere-se que, também no caso das fundações de solidariedade social (n.º 2 do artigo 3.º), se estabeleça que a aplicação dos Capítulos II e V é feita “*sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, no que for mais favorável*”, assim se acautelando de forma expressa a manutenção dos benefícios legalmente estabelecidos a favor das IPSS, em razão do relevante e insubstituível papel que prestam à sociedade e ao contributo que dão para a concretização dos direitos sociais com tutela constitucional e para a coesão social. A salvaguarda deste aspeto é tão mais importante quanto é certo que o n.º 2 do artigo 1.º estabelece que as normas da nova Lei-Quadro prevalecem sobre as normas especiais atualmente em vigor.

Ainda a respeito do tema da atribuição do estatuto de utilidade pública, sublinha-se que a redação do n.º 3 do artigo 4.º é injustificadamente limitativa. Refira-se, desde logo, que, ao abrigo da mesma, entidades como o CPF não poderiam à partida obter o estatuto de utilidade pública (por não atuarem em nenhum dos setores elencados naquela disposição), sendo assim consequentemente incerto que possam manter o atual estatuto se a referida redação não for alterada, o que, naturalmente, não pode ser a intenção do legislador. A este respeito, a redação do artigo 2.º do diploma atualmente em vigor (Decreto-Lei n.º 460/77 de 7 de

novembro) parece ser bem mais adequada e equilibrada¹, não só por conter uma disposição como a do seu n.º 2 (*“As associações que funcionem primariamente em benefício dos associados podem ser declaradas de utilidade pública se pela sua própria existência fomentarem relevantemente atividades de interesse geral e reunirem os requisitos previstos no número anterior”*), como, sobretudo, por o n.º 1 ter caráter exemplificativo e não taxativo. Adicionalmente, sugere-se incluir expressamente nesta disposição a salvaguarda de obtenção do estatuto de utilidade pública pelas associações que sejam constituídas por entidades que possam aceder ao mesmo.

VI. ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS

Saúda-se aquilo que parece ser (mas não é certo que seja, desde logo face à parte final da alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º da Proposta de Lei-Quadro), uma atribuição automática, às pessoas coletivas dotadas de estatuto de utilidade pública, de uma série de isenções tributárias, incluindo isenção de IRC. No entanto, e em particular no que se refere à isenção de IRC:

- a. Não é claro como se compatibiliza a referida atribuição automática (se tal automatismo for efetivamente pretendido) com o disposto no artigo 10.º do Código do IRC (cujo n.º 3 estabelece que a isenção de IRC de pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública carece de reconhecimento pelo Ministro das Finanças, a requerimento dos interessados, mediante despacho publicado no *Diário da República*, que define a respetiva amplitude, de harmonia com os fins prosseguidos e as atividades desenvolvidas para a sua realização, pelas entidades em causa);
- b. Considera-se, assim, que o artigo 10.º do Código do IRC carecerá também de ser revisto (devendo ser salvaguardadas as matérias relativas à legalidade fiscal, já que esta alteração pressuporia uma reserva de competência relativa da Assembleia da República).

Por outro lado, constata-se que a alínea b) do artigo 11.º, ao pretender prever e reunir o conjunto de isenções tributárias que se aplicam às entidades com estatuto de utilidade pública, não é claro quanto à sua extensão. Deste modo, por motivos de clarificação e segurança jurídica, sugere-se que seja inserida uma nova alínea, referindo de forma expressa as isenções tributárias especificamente aplicáveis às IPSS, nomeadamente a isenção de IUC, de ISV e de IVA.

VII. OBRIGATORIEDADE DE JUNÇÃO DE PARECER DE ENTIDADE PÚBLICA DO “SECTOR DE ATIVIDADE”

Discorda-se da abordagem seguida no n.º 3 do artigo 14.º – obrigatoriedade de junção, por parte das pessoas coletivas (incluindo Fundações), que requeiram atribuição de estatuto de

¹ Cf. versão republicada do Decreto-Lei nº 470/77 aqui:

http://www.sg.pcm.gov.pt/media/8122/decreto_lei_n391_2007_de13_dezembro.pdf.

utilidade pública, de um parecer circunstanciado e fundamentado de uma entidade pública com atribuições “*no sector de atividade*” em que se enquadrem os fins principais da requerente. Isto, porque:

- a. Como saber que entidade pública é essa, sobretudo sendo certo que nem todas as associações/fundações têm uma atividade sectorial? Como assegurar que a entidade pública em questão emite o parecer em causa? (desde logo, a entidade requerente do estatuto de utilidade pública não tem forma alguma de o forçar e a entidade pública pode não ter incentivo algum para dedicar meios e recursos à elaboração desse parecer);
- b. O regime previsto no atual n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 470/77 parece preferível, afigurando-se, no nosso entender, bem mais equilibrado (a entidade competente para a atribuição do estatuto de utilidade pública, se o considerar justificado e necessário, pode solicitar pareceres adjuvantes a quaisquer entidades públicas ou privadas), sobretudo sendo certo que, se for uma entidade pública, como a PCM, a pedir o parecer em causa, este será certamente emitido, o mesmo não sucedendo se o pedido for proveniente de uma associação/fundação. Questionamo-nos sobre a razão da mudança de regime, passando o ónus para o requerente de estatuto de utilidade pública e colocando-o numa situação de grande incerteza.
- c. Quando muito, pelos motivos acima expostos, sugere-se a referência a que as pessoas coletivas que requeiram o estatuto de utilidade pública possam (não tendo necessariamente de o fazer), obter aquele parecer junto da(s) entidade(s) pública(s) com quem se relacionam habitualmente no decurso da prossecução das suas atividades, deixando cair a obrigatoriedade prevista na Proposta de Lei-Quadro.

VIII. DEFERIMENTO TÁCITO DO PEDIDO DE RENOVAÇÃO

Regista-se muito positivamente o disposto no n.º 5 do artigo 16.º da Proposta de Lei-Quadro que, ao estipular o regime do deferimento tácito do pedido de renovação do estatuto de utilidade pública, garante que as pessoas coletivas dotadas daquele estatuto, cuja renovação requeiram atempadamente, não fiquem numa situação de incerteza jurídica caso a entidade competente não adote qualquer decisão num determinado prazo (que foi justamente o que sucedeu, infelizmente, com as Fundações ao abrigo da Lei-Quadro das Fundações).

IX. REGISTO OBRIGATÓRIO NO EPORTUGAL.GOV.PT

No que se refere ao n.º 2 do artigo 19.º da Proposta de Lei-Quadro (obrigatoriedade de as pessoas coletivas dotadas de estatuto de utilidade pública se registarem no portal ePortugal.gov.pt), sugere-se o estabelecimento de um prazo de duração razoável para que o registo em causa seja efetuado.

Esta disposição suscita ainda a dúvida da sua aplicabilidade às entidades abrangidas pelos Anexos II e III:

- a. Por um lado, dir-se-ia que sim, dado que a referência é feita, genericamente, para o artigo 3.º (cujo n.º 3 refere expressamente estas entidades);
- b. Por outro lado, não deixa de causar estranheza que entidades que não necessitam de atribuição do estatuto de utilidade pública (as constantes do Anexo II), tenham de se registar num portal destinado justamente a congregar informação sobre todos os beneficiários do estatuto de utilidade pública.

NOTA CONCLUSIVA

Pelos motivos apresentados, o CPF considera ser um elemento construtivo no processo, para que a Secretaria de Estado da PCM proceda a uma revisão do conteúdo da Proposta de Lei de Aprovação e da Proposta de Lei-Quadro que, acolhendo, sempre que possível as sugestões do Centro, seja um documento sem dúvidas e incertezas jurídicas e que venha, assim, a revelar-se um documento orientador para o setor fundacional.

Tendo presente esta preocupação, vem o CPF submeter a presente pronúncia, na expectativa de que o texto apresentado venha a revelar-se útil às posteriores reflexões e diligências adicionais a levar a cabo neste contexto.