

**X POSTGRADUATE CONFERENCE
MANAGEMENT, HOSPITALITY & TOURISM**

X POSTGRADUATE CONFERENCE MANAGEMENT, HOSPITALITY & TOURISM

ESGHT • ISCAL 2019



TÍTULO

*X Postgraduate Conference Management, Hospitality & Tourism
ESGHT • ISCAL 2019*

EDITORES

Ana Renda	Francisco Domingos	Pedro Pinheiro
Fernando Miguel Seabra	Jorge Rodrigues	Rita Baleiro

COMISSÃO CIENTÍFICA

Ana Isabel Martins	Fernando Miguel Seabra	Paulo Costa
Alexandra Domingos	Filipa Perdigão	Pedro Cascada
Ana Catarina Kaizeler	Francisco Domingos	Pedro Pinheiro
Ana Paula Correia	Georgette Andraz	Rita Baleiro
Ana Renda	Irene Arraiano	Rosária Pereira
Ana Maria Sotomayor	Joaquim Contreiras	Rui Almeida
António Morgado	Jorge Rodrigues	Sandra Rebelo
Carla Machado	Kate Torkington	Sandra Ribeiro
Carlos Sousa	Lurdes Varela	Sílvia Quinteiro
Célia Ramos	Margarida Santos	Tânia de Jesus
Célia Vicente	Marisol Correia	Telma Correia
Clotilde Celorico Palma	Nelson Matos	Virgílio Machado
Fábio Albuquerque	Orlando Gomes	
Fernanda Matias	Paula Santos	

EDITOR

Instituto Politécnico de Lisboa

DESIGN DA CAPA

Pedro Antunes

EXECUÇÃO GRÁFICA

Gráfica 99

© Instituto Politécnico de Lisboa, 2021



Todos os direitos reservados

Março de 2021

ISBN 978-989-54510-8-1

DEP. LEGAL N.º 479971/21

ÍNDICE

NOTA DE APRESENTAÇÃO.....	13
A FRAUDE FISCAL SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÓMICA DO DIREITO.....	17
1. INTRODUÇÃO.....	17
2. FATORES MOTIVACIONAIS.....	18
2.1. Modelo Simples do Crime Racional.....	18
2.2. A racionalidade limitada e a Teoria da Margem de Manobra....	20
3. PREVENÇÃO DA FRAUDE FISCAL.....	23
3.1. Nudges e as experiências dos Estados.....	23
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	33
A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO SOCIAL, NO ÂMBITO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL UNIVERSITÁRIA.....	35
INTRODUÇÃO.....	35
OBJETIVOS.....	35
METODOLOGIA / ABORDAGEM.....	36
RESULTADOS/DISCUSSÃO.....	37
IMPLICAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO.....	38
ORIGINALIDADE.....	39
REFERÊNCIAS.....	39
AS VANTAGENS DA ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA PORTUGUESA PARA OS INVESTIMENTOS ECONÔMICOS E A POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DA AT NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	41
1. INTRODUÇÃO.....	41
2. A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA PORTUGUESA E OS INVESTIMENTOS ECONÔMICOS.....	42
2.1. Acordos que priorizam a arbitragem como resolução de controvérsias.....	42

2.2. As vantagens da arbitragem tributária portuguesa para os investimentos econômicos	44
3. O TRIÂNGULO DA MELANCOLIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	47
4. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O MAIOR MURO INVISÍVEL PARA A ADOÇÃO DA ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA NO BRASIL	53
4.1. Superando o paradigma do princípio da indisponibilidade do crédito tributário.....	54
5. PALAVRAS FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS	57
BENEFÍCIOS FISCAIS DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO ACESSÍVEL EM PORTUGAL	61
1. INTRODUÇÃO.....	61
2. O DIREITO À HABITAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	62
3. O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO ACESSÍVEL	65
3.1. Regramento geral do programa	65
3.2. O regime fiscal especial	70
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
BIBLIOGRAFIA.....	75
ECONOMIA DE PARTILHA E PLATAFORMAS DIGITAIS NO SETOR DO TURISMO: PORTA ABERTA PARA REPENSAR AS NORMAS DE TRIBUTAÇÃO E DE CUMPRIMENTO FISCAL?	79
I. ENQUADRAMENTO.....	79
II. NORMATIVO TRIBUTÁRIO NACIONAL	81
III. A DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA E A EROÇÃO DAS BASES TRIBUTÁVEIS E TRANSFERÊNCIA DE LUCROS.....	83
IV. NOVAS PROPOSTAS PARA TRIBUTAR RECEITAS PROPORCIONADAS PELA DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA	89
V. A COOPERAÇÃO ENTRE AS PLATAFORMAS DIGITAIS E AS AUTORIDADES TRIBUTÁRIAS	90
CONCLUSÃO.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	93
FAMÍLIA EMPRESÁRIA: UM CONCEITO INTRODUTÓRIO	97
INTRODUÇÃO	97
1. EMPRESA FAMILIAR.....	99
2. FAMÍLIA EMPRESÁRIA	101
2.1. O campo família empresária	102
2.2. Família empresária como campo multigeracional.....	105
2.3. Estádios da família empresária.....	109

NOTA FINAL.....	110
BIBLIOGRAFIA.....	111
GESTÃO DAS FINANÇAS FAMILIARES: POUPANÇA E SUSTENTABILIDADE	115
INTRODUÇÃO	115
1.1. O sobre-endividamento, fenómeno complexo com dimensões e consequências múltiplas.....	116
2. MÉTODO	120
2.1. O instrumento.....	120
2.2. A amostra	120
3. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA DA AMOSTRA	120
3.1. Rendimento	120
3.2. Fonte do rendimento	121
3.3. Idade da pessoa que estabeleceu o contacto inicial.....	121
3.4. Composição do agregado familiar	121
3.5. Região de residência	121
3.6. Estado civil.....	121
3.7. Habilitações	122
3.8. Situação laboral.....	122
4. ANÁLISE DE RESULTADOS.....	122
4.1. A relação do consumidor com o crédito.....	122
4.2. Dívidas com bens e serviços	124
4.3. Motivos para não pagamento das dívidas	124
4.4. Hábitos de poupança.....	125
4.5. Orçamento familiar.....	125
4.6. Más práticas com impacto no endividamento	125
CONCLUSÃO.....	126
BIBLIOGRAFIA.....	127
ANEXO.....	128
OS MODELOS MULTISSECTORIAIS DE PREVISÃO DE FALÊNCIA - EFICIENCIA NA APLICAÇÃO À INDÚSTRIA TRANSFORMADORA IBÉRICA	129
INTRODUÇÃO	129
1. A ABORDAGEM ESTATÍSTICA À PREVISÃO DE FALÊNCIA EMPRESARIAL: CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES.....	130
2. ANÁLISE DISCRIMINANTE.....	131
3. MODELOS ANALISADOS.....	133
4. ANÁLISE FINANCEIRA E OS INDICADORES E RÁCIOS COMPONENTES DOS MODELOS	135
5. METODOLOGIA.....	137

6. A AMOSTRA E TRATAMENTO DE DADOS	139
7. SÍNTESE DA EFICÁCIA DOS MODELOS ESTUDADOS	140
8. CONCLUSÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA	141
REFERÊNCIAS	142
APÊNDICE I	146

OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DIANTE DO OBJETIVO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: ÊNFASE NA TRIBUTAÇÃO DO TURISMO E BREVE COMPARATIVO COM O DIREITO EUROPEU	147
--	------------

INTRODUÇÃO	147
------------------	-----

1. OS BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INSTRUMENTOS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS. O TURISMO COMO ATIVIDADE APTA A DIMINUIR DESIGUALDADES REGIONAIS.....	148
2. O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS NO BRASIL E AS REGRAS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS.....	153
3. O DESCOMPASSO DA REGRA DE CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS SOBRE SERVIÇOS TURÍSTICOS FRENTE A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: PONDERAÇÃO COM A NEUTRALIDADE FISCAL.....	156
4. BREVE COMPARATIVO COM AS REGRAS DE HARMONIZAÇÃO DO IVA NA UNIÃO EUROPEIA	160
CONCLUSÕES.....	164
BIBLIOGRAFIA.....	165

RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL, ENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE E TERRITÓRIO: ABORDAGEM MULTICASOS NO ALENTEJO	169
---	------------

RESUMO	169
--------------	-----

TOLERÂNCIA AO ÓDIO RELIGIOSO:A DIALÉTICA DA PROTEÇÃO DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO	171
---	------------

INTRODUÇÃO	171
------------------	-----

1. A GLOBALIZAÇÃO DA INTOLERÂNCIA RELIGIOSA E A DIALÉTICA NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	172
1.1. Os desafios dos Direitos Humanos numa nova era secular.....	172
2. INTOLERÂNCIA RELIGIOSA: PERSPETIVAS CRÍTICAS E PANORAMA JURISPRUDENCIAL EUROPEU E NORTE-AMERICANO	175
2.1. Discurso do ódio contra religioso.....	175

2.2. Propostas de harmonização entre a Liberdade de expressão e a Liberdade religiosa	180
CONCLUSÃO	184
REFERÊNCIAS	186

TRIBUTAÇÃO DAS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO BRASIL E EM PORTUGAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM BASE NAS RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE E DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID.....	189
INTRODUÇÃO	189
I. RECOMENDAÇÕES DA OCDE E DO BID A RESPEITO DO TRATAMENTO JURÍDICO DIFERENCIADO PARA AS PMES ...	191
II. MOTIVAÇÕES E RISCOS DO TRATAMENTO DIFERENCIADO NO BRASIL.....	196
III. MOTIVAÇÕES E RISCOS DO TRATAMENTO DIFERENCIADO EM PORTUGAL.....	200
CONCLUSÃO	204
REFERÊNCIAS	205

TURISMO E LITERATURA: A VIAGEM DE PAUL VERLAINE À HOLANDA	207
INTRODUÇÃO	207
1. O TURISMO LITERÁRIO COMO VETOR DE SINGULARIDADE.....	208
2. VIAGEM À HOLANDA: A CONCEÇÃO DE UM ITINERÁRIO.....	209
2.1. A Holanda: o país dos canais, dos moinhos e das tulipas	210
2.2. Nos passos de Verlaine	212
CONCLUSÃO	223
REFERÊNCIAS	224

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O livro que agora se edita integra um conjunto de textos desenvolvidos a partir de algumas das comunicações originalmente apresentadas à *Postgraduate Conference in Management, Hospitality and Tourism* 2019, que, na sua décima edição anual, sem interrupções, se manteve orientada para o grande objetivo inicial de proceder à divulgação de trabalhos de investigação em matérias multidisciplinares na área da gestão e turismo.

A *Postgraduate Conference* surgiu em 2010, fruto das vontades de um grupo de docentes doutorandos da ESGHT da UAlg, como fórum de partilha de ideias e dos resultados dos seus projetos de investigação, tendo a mesma associado o ISCAL/IPL, em 2018.

Neste volume encontram-se reunidos os textos relativos a treze comunicações apresentadas na conferência de dia 7 de julho de 2019, em Lisboa. A sequência dos textos segue a ordem alfabética do respetivo título e permite uma viagem pelas áreas da fiscalidade (seis), da ética e responsabilidade social (três), do empreendedorismo, do direito e da literatura e línguas aplicadas ao turismo, com um texto cada.

A área da fiscalidade brinda o leitor com um mosaico de situações multifacetadas, como a fraude fiscal sob a ótica da análise económica do direito, texto em que se analisa os motivos que levam os agentes a praticarem fraudes fiscais e quais os métodos de prevenção associados. Outro artigo, sobre as vantagens da arbitragem tributária portuguesa para os investidores económicos, ocupa-se em verificar o motivo pelo qual os investidores costumam ser atraídos para países que priorizam a arbitragem como forma de resolução de litígios. Na continuação da temática anterior, são analisados os benefícios fiscais do

programa de arrendamento acessível em Portugal, um instrumento legislativo que inaugura uma nova política de habitação, que visa aumentar o acesso da população a residências adequadas às suas necessidades. É um programa de adesão voluntária que promove uma oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos. A economia de partilha e plataformas digitais no setor do turismo defende que, virtualmente, qualquer pessoa pode partilhar quase tudo, de produtos à propriedade, o tempo, as aptidões e competências. Por isso, o conceito de economia de partilha pode-se apresentar como uma forma de transformar qualquer coisa num mercado e qualquer pessoa num microempresário. Este tipo de economia é hoje uma tendência económica séria, devido ao desenvolvimento económico, tecnológico, social e, sobretudo, pelas novas tecnologias de informação e comunicação. O requisito para concessão de benefícios fiscais sobre serviços que tenham por objetivo a redução de desigualdades regionais no Brasil (com ênfase no setor do turismo) é um texto que mostra que o turismo é uma atividade apta a fomentar o desenvolvimento socioeconómico de uma região, especialmente aquelas que apresentam atributos naturais, culturais e logísticos, que tenham infraestruturas adequadas. Os benefícios fiscais conferidos aos sujeitos passivos que atuam no referido ramo de negócios podem ser instrumentos de atratividade à instalação e desenvolvimento dos empreendimentos turísticos onde as infraestruturas ainda não sejam as mais adequadas. Por sua vez, a tributação de micro, pequenas e médias empresas no Brasil e em Portugal é um artigo que se ocupa de reconhecer que as micro e pequenas empresas são relevantes na economia – emprego gerado, potencial inovador, contributo para o PIB – e da necessidade de um sistema jurídico adequado às mesmas, para que a sua tributação não contribua para as elevadas taxas de mortalidade que lhe estão associadas.

A área da ética e da responsabilidade social traz à colação um texto sobre um trabalho de investigação em embrião, o qual visa avaliar a contribuição da responsabilidade social universitária para o aumento do sucesso escolar dos estudantes, para o aumento de valor na ótica económica e social e, conseqüentemente, para o aumento da produtividade do país. Constitui, ainda, objetivo daquela investigação

avaliar as prioridades das políticas educativas, em termos de satisfação das necessidades do estudante, de eficiência da gestão e afetação dos recursos públicos educativos, de potenciação de economias de escala com vista a reforçar a coesão e a competitividade territorial. O texto sobre a gestão das finanças familiares, com o objetivo de conhecer melhor o comportamento financeiro das famílias, recorre aos dados de duas entidades de apoio ao consumidor endividado, para caracterizar os comportamentos financeiros das famílias – estrutura e gestão do seu orçamento, recurso ao crédito, gestão do crédito e práticas de poupança –, bem como para avaliar a possível existência de relação entre certas práticas na gestão dos orçamentos familiares e do respetivo nível de endividamento por crédito. A partir dos conceitos de responsabilidade social e *stakeholders*, o texto responsabilidade social empresarial, envolvimento da comunidade e território, a partir de um estudo de casos múltiplos, investiga a relação entre práticas de responsabilidade social das empresas, comunidades e territórios. Conclui que muito ainda está por fazer, no que a esta temática diz respeito, o que poderá potenciar benefícios não só para a sua sustentabilidade das empresas como também para o território no qual se inserem.

A área de empreendedorismo surge com um texto sobre o conceito embrionário de família empresária, instituição social sobre a qual ainda pouco se sabe, apesar da sua enorme importância na promoção do crescimento, desenvolvimento económico e social das sociedades contemporâneas. O tipo de família empresária é um sistema aberto, intergeracional, com um perímetro de geometria variável, com fluxos de entrada e de saída no sistema, seja por causas naturais – nascimento e morte –, seja por razões de ordem social – adoção, casamento, divórcio – gerando assim combinatórias sempre originais, que podem tornar-se potencialmente disfuncionais e geradoras de conflitos.

A área de finanças apresenta um texto sobre modelos multisetoriais de previsão de falência, enquanto técnicas que representam uma contribuição para prever a falência de empresas. São vinte e um modelos analisados, e são apontadas possibilidades de aprofundamento da investigação, as quais têm o potencial de melhorar os modelos, tornando-os mais estáveis e mais amplamente aplicáveis.

A área do direito olha para a tolerância ao ódio religioso num texto que utiliza a perspetiva sociológica, refletindo sobre o facto de a globalização proporcionar uma intensidade dos fluxos migratórios e, por conseguinte, a convivência dentro da mesma sociedade de grupos sociais com diferentes culturas, raças, religiões e demais diversidades. Este processo traduziu-se na ascensão de outras formas religiosas e de extremismo, o que coloca questões vitais sobre os limites da liberdade, do multiculturalismo e da tolerância. Ao mesmo tempo introduz o desafio de combinar harmoniosamente diversidade e igualdade e garantir uma proteção global dos Direitos Humanos, sobretudo, da liberdade de expressão e da liberdade religiosa. Assim, perante este paradigma, a preocupação global assume uma forte dimensão religiosa, que, inevitavelmente, exige uma revisão de valores como a laicidade, a tolerância religiosa e a neutralidade religiosa.

A área de línguas e literatura aplicadas, fundamentada na interligação entre turismo e literatura, apresenta um artigo que tem como finalidade delinear um itinerário a partir da obra literária de Paul-Marie Verlaine, com o título *Viagem à Holanda* (1893). O objetivo consiste em traçar um percurso, baseado nos lugares citados na obra, tornados lugares literários, por ser possível georreferenciar os pontos enunciados pelo autor, propiciando a vivência de experiências únicas.

Desejamos uma boa leitura!
A Comissão Organizadora,
Lisboa, 5 de Abril de 2020

A FRAUDE FISCAL SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÓMICA DO DIREITO

Ricardo Paranhos de Santana
paranhosricardo@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho¹ tem como objetivo compreender, através da Análise Económica do Direito (AED), os motivos que levam os agentes a praticarem fraudes fiscais² e analisar os métodos de prevenção associados. Ressalta-se a atualidade do tema relativo à fraude fiscal³ que se tornou uma das principais preocupações a nível internacional devido ao crescimento alarmante de sua incidência.

Diante da hipótese de que a AED possui ferramentas que podem muito contribuir no combate à fraude fiscal, questiona-se quais as medidas que se mostram mais eficazes no combate à fraude, considerando especialmente a experiência brasileira⁴. Para responder a esta questão foi

¹ Este trabalho é baseado no Relatório de título “A Fraude Fiscal sob a Ótica da Análise Económica do Direito” apresentado no âmbito da unidade curricular de Análise Económica do Direito do Mestrado científico da FDUL.

² No Brasil a fraude fiscal é mais conhecida como sonegação, que é o crime definido pela Lei 4.729/65. Contudo, a Lei 8.137/90, que dispõe sobre os crimes contra ordem tributária, abarca o crime de sonegação em suas definições, sendo mais abrangente do que a lei anterior. Será utilizado neste trabalho o termo fraude fiscal, pois parece ser mais adequado para o escopo e contextualização do trabalho.

³ A atualidade do tema pode ser verificada nas ações tomadas recentemente pela OCDE no combate à fraude. Vide: <<http://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/latestdocuments/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

⁴ Ressalta-se que, no Brasil, os problemas relacionados com fraude são muito críticos. “Em 2017, a Receita Federal bateu recorde de autuações, alcançando R\$ 204,99 bilhões em créditos tributários, o maior valor desde 1968”. Cf. TOKARNIA M. Receita Federal diz que identifica fraudes em 25% dos procedimentos fiscais. Publicado em 06 mar. 2018. Agência Brasil: Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/receita-federal-diz-que-identifica-fraudes-em-25-dos-procedimentos-fiscais>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

realizada uma análise das motivações que levam o agente a cometer este ilícito fiscal e foram averiguados os principais métodos preventivos, identificando-se as melhores práticas. Os objetivos deste trabalho foram alcançados a partir de análise qualitativa, documental, exploratória, através da pesquisa de referências bibliográficas mais recentes.

Na primeira parte, apresenta-se um breve histórico do estudo da criminologia desde seus primeiros desenvolvimentos, passando pelo surgimento da AED até aos dias atuais. Na segunda parte, abordam-se a prevenção dos crimes tributários, os mecanismos de combate, o auxílio dos *nudges* e as experiências do estado brasileiro. Procura-se, não querendo exaurir todos os tipos de prevenção⁵, verificar as melhores práticas no combate à fraude.

A originalidade deste trabalho concretiza-se em dois aspetos-chave, um doutrinário e outro geográfico: o primeiro é a interligação da fraude fiscal com a Análise Económica do Direito e o segundo é a abordagem temática específica, tendo como plano de fundo a realidade brasileira.

2. FATORES MOTIVACIONAIS

2.1. Modelo Simples do Crime Racional

Numa análise histórica breve dos estudos relevantes sobre o tema, é importante considerar inicialmente os ensinamentos da criminologia, em que o homem passou a observar a função útil da pena e a estudar os motivos que levam o agente a cometer o crime, desenvolvendo, de seguida, teorias racionais sobre o crime, até se chegar aos modernos estudos de aplicação da AED que considera a racionalidade limitada. Neste contexto, relevantes são os estudos de Gary Becker, que, utilizando uma abordagem económica⁶, propõe uma teoria útil do

⁵ Ressalta-se ainda que não faz parte do escopo deste estudo a análise das punições que violam os direitos humanos e normas internas (por exemplo, pena de morte, tortura, mutilação).

⁶ Cf. BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, BECKER, G. S.; LANDES, W. L., p. 1-54, University of Chicago and National Bureau of Economic Research: London, 1974.

comportamento criminoso, o Modelo Simples do Crime Racional (MSCR), dispensando as teorias tradicionais da época, como as que focavam anomias⁷.

Com o desenvolvimento das ideias de Becker, chegou-se à “função utilidade”, um modelo para indicar a possibilidade ou utilidade de um cometimento de um delito fiscal⁸. Para este modelo, os criminosos não possuem motivações diferentes daquelas dos demais indivíduos. Portanto, o comportamento criminoso é, em regra, um ato racional, ou seja, qualquer indivíduo pode-se tornar um criminoso potencial. Se uns se dedicam ao crime é por que esperam obter mais utilidade do que em outras atividades lícitas, numa ponderação de custos e benefícios dadas as condições e circunstâncias^{9 10}. Por conseguinte, uma alteração do equilíbrio custos e benefícios da sua estrutura de escolha pode fazer o agente “mudar de ideias”, na medida em que este responde a incentivos¹¹, levando em conta variáveis como ganho apropriado, probabilidade de ser condenado e custo da condenação.

Quanto ao ganho apropriado, além de ser relativo ao ganho financeiro, refere-se à satisfação de o indivíduo desenvolver a atividade ilícita e não ser detetado. Quanto à probabilidade de ser condenado, refere-se à eficiência do sistema judiciário, administrativo e policial. A noção de risco de ser condenado depende da percepção do agente sobre a eficiência e efetividade do sistema de justiça, aversão ao risco e sua habilidade de cometer o ilícito. O custo da condenação, por sua vez, corresponde aos custos monetários ou psicológicos, multas, indenizações, custo do tempo preso, rendimentos e oportunidades perdidos nesse tempo,

⁷ Cf. *Ibid*, p. 43-45.

⁸ Cf. VALADÃO, M. A. P., *op. cit.*, p. 239.

⁹ Cf. VALADÃO, M. A. P., *op. cit.*, p. 239.

¹⁰ Cf. RODRIGUES, V. *Análise econômica do direito: uma introdução*. 2º ed., Coimbra: Almedina, 2016, p. 206.

¹¹ É pertinente revisitar, neste âmbito, o modelo behaviorista proposto por SKINNER. Para este autor o ambiente auxilia na formação de um conjunto de comportamentos do ser humano, por meio do condicionamento operante, procedimento através do qual determinadas sequências estímulo-resposta geram e modelam respostas comportamentais. Cf. SKINNER, B. F. *Sobre o behaviorismo*. Tradução: Villaslobos, M.P., 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 38.

condições na prisão, o fator psicológico (quando negativo)¹², entre outros¹³.

O modelo evoluiu com o tempo passando a considerar mais variáveis, como o custo de planejamento e execução do ato criminoso, rendimento perdido durante o tempo de detenção, custo moral, benefícios psicológicos, grau de aversão ao risco, comparando a utilidade do ato ilícito com o rendimento do trabalho lícito. Em suma, para este modelo, o agente deixará ou reduzirá a prática ilícita, se perceber que as probabilidades de o descobrirem e condenarem forem maiores, se a responsabilidade pelos danos a terceiros e a pena forem maiores e se houver mais oportunidades em outras atividades atrativas (efeito dissuasão). Portanto, para combater crimes como a fraude fiscal, as autoridades tributárias devem planejar e efetivar medidas que aumentem os fatores considerados como custos na equação, reduzam os benefícios, alterando as opções de escolha do indivíduo e diminuindo, assim, a utilidade do ato ilícito.

2.2. A racionalidade limitada e a Teoria da Margem de Manobra

A racionalidade econômica, defendida por Becker foi posta à prova por estudiosos que nos anos 70 procuraram testar esta teoria com dados empíricos e demonstraram que nem sempre as tomadas de decisões são otimizadas, concluindo que as decisões são primordialmente influenciadas pelo contexto¹⁴. Essa conclusão retoma o conceito cunhado por HEBERT SIMON de “racionalidade limitada”, que justamente sugeria que nem todas as decisões são ótimas¹⁵. Ou seja, os economistas, com auxílio dos dados provenientes da investigação em Psicologia, chegaram à conclusão de que as decisões são tomadas com base em

¹² Alerta RODRIGUES que o fator psicológico de cometer o ilícito pode ser negativo. É o popularmente chamado “peso na consciência”. Cf. RODRIGUES, V., op. cit., p. 207-208

¹³ No entanto, os indivíduos tendem a não levar o fato de ser preso em consideração. Cf. VALADÃO, M. A. P., op. cit., p. 239.

¹⁴ O autor SAMSON cita Amos Tversky e Daniel Kahneman que postularam a Teoria da Perspectiva, demonstrando que as pessoas têm maior aversão à perda. Cf. SAMSON, A. Introdução à economia comportamental e experimental. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. M. (org.). In: Guia de Economia Comportamental e Experimental. Tradutor: TEIXEIRA, L. 1.^a ed., São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015., p. 29.

¹⁵ Cf. SAMSON, loc. cit.

informações e capacidade de assimilação que são tão escassas como os bens de produção, comumente estudados pelas ciências económicas.

ARIELY¹⁶ verificou, através de experiências, que a desonestidade não aumenta conforme a recompensa ou incremento de punições. Tais variáveis influenciariam a decisão de executar um ilícito, segundo o MSCR, mas a desonestidade parece estar mais relacionada com valores morais do indivíduo. No entanto, a teoria de ARIELY¹⁷ não descarta totalmente os elementos do MSCR. Para este autor, o ser humano, em geral, sempre tenta conciliar variáveis racionais com as suas perceções subjetivas de honestidade e sua honra, propondo assim, a Teoria da Margem de Manobra (TMM). A margem de manobra diz respeito aos pretextos que o indivíduo tem para cometer um ato ilícito. Os resultados das experiências reportadas por ARIELY permitiram identificar os fatores de influência na margem de manobra. O autoengano¹⁸ é um desses fatores, definindo-se como a reinterpretção positiva de atos desonestos, quando os indivíduos buscam racionalizar suas ações desonestas. Um exemplo de autoengano, levando em conta a fraude fiscal, é o fato de um defraudador fazer doações e argumentar que isso ajuda na distribuição de renda, não pagando o tributo para o Estado dado que o recurso pode ser objeto de esquemas de corrupção. Outro fator relevante é a contaminação social, ou seja, a convivência com atos desonestos de terceiros faz o indivíduo passar a considerar esses atos normais e aceitáveis, e assim, se favorece a disseminação de práticas desonestas. Um dos motivos para isso é a reavaliação psicológica dos limites morais do indivíduo¹⁹. Os autores FABBRI e HEMEL²⁰ relataram experiências na Holanda e afirmam que é comum no país perguntar-se aos clientes se querem recibos em trabalhos provisórios, quando se trata de prestação de serviços. Verifica-se que esse problema está disseminado pelo mundo.

¹⁶ Cf. ARIELY, D. *A Mais Pura Verdade sobre a Desonestidade*. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012, p. 25

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Cf. ARIELY, op. cit., p. 124 et seq.

¹⁹ Cf. ARIELY, op. cit., p. 145 et seq.

²⁰ Cf. FABBRI, M.; HEMELS, S. "Do You Want a Receipt?" *Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets?* Intertax, 41, Issue 8/9, Lisboa, ago.- set. 2013, p. 430.

Numa reflexão sobre esta temática parece ser recomendável o combate dos atos ilícitos isolados como uma medida adequada para reduzir as infrações, uma proposta condizente com a Teoria das Janelas Quebradas²¹.

Acrescenta-se que a Economia Comportamental entende que o *comportamento varia no tempo e no espaço e é sujeito a vieses cognitivos, emoções e influências sociais*²². Um viés cognitivo é um erro de pensamento lógico, um desvio do modo de agir do indivíduo que o faz atuar de forma diferente do que se espera de uma atitude racional. Entre esses vieses, está o viés de confirmação, quando a pessoa se filia a informações que se adequam às suas ideias preconcebidas; e o comportamento de manada, ou seja, quando as pessoas fazem algo à semelhança do que os outros estão a fazer²³.

Infere-se deste tópico que o ser humano está num constante dilema, buscando o equilíbrio entre dois desejos opostos. Por um lado, a maioria dos indivíduos, decorrente da necessidade humana da afiliação, deseja ser reconhecido socialmente, ser visto como pessoa “boa e honesta”, e, por outro lado, todos querem maximizar suas vantagens no menor tempo possível. O defraudador que se preocupa com sua autoimagem considera que levar a cabo muitas fraudes fiscais pode trazer muitos benefícios financeiros, porém, pode deixar uma mácula em sua honra; assim, praticar poucas fraudes de pequenos valores parece inofensivo e não prejudica tanto seus valores morais, sendo isso reforçado pelo autoengano. No entanto, as pequenas fraudes acabam por prejudicar muito por fornecer um exemplo de desordem, como apontado pela Teoria das Janelas Quebradas. Como as pequenas fraudes são mais difundidas podem ocasionar prejuízos até mesmo maiores para o Estado do que os grandes esquemas.

²¹ Esta teoria sugere que se não forem frustradas pequenas ilicitudes, estas acabam por criar uma sensação coletiva de que não existe governo ou autoridade. Essa teoria foi proposta por Philip Zimbardo, professor de Psicologia de Stanford e especialista na perspectiva temporal, em 1969. Cf. WILSON J. Q.; KELLING G. L. Broken windows. Atlantic Monthly, n° 249.3, mar. 1982, p. 29-38. Washington, DC: The Atlantic Monthly Group.

²² Cf. SAMSON, A, op. cit., p. 31.

²³ Cf. SAMSON, A. Glossário. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. M. (org.). In: Guia de Economia Comportamental e Experimental. Tradutor: TEIXEIRA, L. 1.ª ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015, p. 372.

3. PREVENÇÃO DA FRAUDE FISCAL

Para se prevenir a fraude fiscal podem-se sugerir três níveis de medidas de prevenção²⁴, designadamente: Prevenção primária, ou prevenção propriamente dita – concretizada através da educação do cidadão, simplificação da legislação fiscal, melhoria de sistema, entre outras medidas; Prevenção secundária – acontece no campo da fiscalização e investigação, podendo ser entendida como repressão; Prevenção terciária – também está no campo repressivo, mas com o seu cariz preventivo tem como objetivo evitar a reincidência quando os cidadãos verificam que estão sendo aplicadas punições que efetivamente tornam a fraude custosa.

3.1. Nudges e as experiências dos Estados

3.1.1. Prevenção primária

Os *nudges*²⁵ são intervenções na estrutura das escolhas que influenciam as pessoas na tomada de decisão, sem quaisquer tipos de proibições ou alterações significativas em custos e/ou benefícios, sendo que as pessoas conseguem evitar as interferências dos *nudges* em suas decisões sem ónus²⁶. Por essas razões os *nudges* são boas ferramentas no auxílio à prevenção primária da fraude fiscal. A redução de burocracia, a simplicidade e a transparência reduzem o ónus para o contribuinte, podendo ser considerados como *nudges*²⁷, pois não obrigam o contribuinte a pagar o tributo, mas facilitam o caminho a ser seguido. Experiências positivas podem ser encontradas no Brasil como a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n.º 12.527/2011²⁸, que assegura o direito fundamental

²⁴ Ressalta-se que esses níveis somente têm efeito didático. Cf. VALADÃO, op. cit., p. 270.

²⁵ *Nudges* numa tradução liberal poderia ser, em português, “cutucão” ou “empurrãozinho”. No entanto, optámos por manter o termo em língua inglesa como é mais referido na literatura.

²⁶ Cf. THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale Univ. Press, New Haven, CT, 2008, p. 6.

²⁷ Cf. SUNSTEIN, C. R. *Nudging: um guia bem breve*. In: *Guia de Economia Comportamental e Experimental*. Tradutor: TEIXEIRA, L. 1.ª ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015, p. 108-115.

²⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

de acesso à informação, determinando a criação de serviços de informação ao cidadão para União, Estados, Distrito Federal e Municípios²⁹.

No Ranking RTI de 2011 do *Centre for Law and Democracy* e o *Access Info Europe*, que analisa leis de acesso à informação dos países, o Brasil situa-se em 18º lugar. Ressalta-se que esta avaliação é apenas normativa, não contemplando a eficácia das normas³⁰. No Brasil, é necessária a adesão dos entes da federação, Municípios, Estados e Distrito Federal e demais entidades públicas, sendo que até abril de 2018 houve 1.806 adesões³¹. Alguns estados ainda não aderiram e a nível municipal, houve pouca adesão, considerando que o Brasil tem mais de 5.500 municípios. Portanto, verifica-se que ainda falta muito para se efetivar o direito fundamental de acesso à informação, em que pese a LAI tenha seus méritos.

As ações supramencionadas funcionam melhor quando se pretendem evitar pequenas fraudes e desvios por falta de conhecimento da complexidade da legislação. Para as fraudes mais elaboradas e sofisticadas tais ações não são suficientes, pois neste tipo de fraude o agente tem plena convicção que a execução do esquema fraudulento é a melhor opção. É evidente que a divulgação de aumento de multas e outras penalidades, efetivação de mais punições e melhoramento na fiscalização também desestimulam os grandes defraudadores, por alterar a relação custo / benefício. Mas ainda na prevenção primária, o governo pode atuar investindo em tecnologia, em mudanças estruturais e legais e na imputação de responsabilidade.

No Brasil, verifica-se que, enquanto a União e os Estados conseguem ter acesso a vastos instrumentos tecnológicos, os municípios ficam aquém. Isso reforça a importância de se resolver um grande

²⁹ Cf. BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Mapa das Adesões. Brasil Transparente. Disponível: <<http://www.acesoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 01 set. 2018.

³⁰ ARAÚJO, T. E.; MELO, M. T. L. Avaliação da lei de acesso à informação brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. In: Revista de Estudos Empíricos em Direito, p. 113-134, vol. 3, n. 2, jul. 2016. p. 125.

³¹ Cf. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/adesao>

problema no pacto federativo brasileiro, que é a municipalização³². O pacto federativo nacional constitucionalmente dá autonomia aos municípios, permitindo a criação de ilimitados números de municípios³³, mas não possibilita que estes municípios arrecadem receitas tributárias ou tenham subsídios suficientes para fazer jus a essa autonomia, resultando em municípios com muita carência de recursos humanos e materiais e vastos problemas sociais e económicos. Vale ressaltar as propostas de mudança no pacto federativo em discussão no Poder Legislativo, que, caso seja aprovado, permitirá incorporações de inúmeros municípios a outros municípios maiores, amenizando assim este problema³⁴.

Quanto à mudança estrutural, as medidas geralmente são referentes à mudança na legislação, tendo como objetivos impedir determinadas fraudes, alterando a estrutura de cobrança do tributo e alterar a responsabilidade tributária. No Brasil, tanto as legislações federais, como municipais e estaduais são recheadas de institutos que mudam a estrutura dos impostos³⁵. No entanto, essas medidas geram o efeito colateral de tornar o sistema tributário mais complexo, pois emergem regimes de tributação diversos, como regime normal de tributação, regime de substituição tributária, regime de diferimento e isenções. Em suma, como resultado surge o que se tenta combater, a fraude fiscal.

³² A municipalização tornou-se um dos maiores problemas estruturais do Brasil, após a Constituição Federal de 88, quando se criou maior facilidade para emancipação de municípios e o Fundo de Participação dos Municípios, que transfere parcela de tributos estaduais e federais para os municípios. Os municípios que eram 2766 nos anos 60, passam a 4.491 nos anos 90, até atingir os 5570 atuais, muitos não sendo autossuficientes.

³³ Cf. GADELHA, S. R. B. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. O caso brasileiro. Módulo 3. Enap- Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2017, p. 10.

³⁴ BRASIL. Agência Senado. Senado recebe pacote do governo para mudar pacto federativo e regras fiscais. Senado Notícias. Publicado em: 05 nov. 2019. Acesso em: 12 jan. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo>

³⁵ Exemplo: art. 30 e ss. da LEI No 10.833/2003, que institui retenções dos Imposto sobre a Renda (IR), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o PIS/Pasep. Cf. BRASIL. Lei N° 10.833, de 29 de dezembro de 2003. DOU de 30.12.2003 – Edição extra A. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833.htm. Acesso em: 09 set. 2018.

Quanto às políticas de recompensas para incentivar os consumidores finais, no auxílio à fiscalização, concedendo créditos, dinheiro ou outro tipo de recompensa quando estes compram produtos ou serviços e solicitam o documento fiscal, isto é muito aplicado quando se trata de ICMS³⁶. Dezoito estados brasileiros já inseriram em seus ordenamentos medidas neste sentido³⁷. As recompensas para os consumidores variam dependendo do programa adotado pelos estados, podendo ser: conversão de créditos em dinheiro, descontos em pagamentos de impostos, sorteios de prêmios ou distribuição de ingressos para eventos. Entretanto, a falta de planejamento e controle dos programas resulta em uma constante redução nos benefícios, o que resulta em redução de credibilidade dos programas, reduzindo-se assim também a sua adesão.

Estas medidas também podem ter elevados custos administrativos, pois requerem recompensas aos contribuintes que, na maioria das vezes, não são significativas o suficiente³⁸. Para os autores FABBRI e HEMELS a opção mais eficaz é a recompensa ser um bilhete de loteria³⁹, pois assim o contribuinte otimista, contando com a sorte, pode ter a percepção que a recompensa é bastante valiosa, sendo que para o Estado os custos seriam irrisórios. No Brasil há sorteios de prêmios em dinheiro no Maranhão, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pará e São Paulo. Segundo MOREIRA⁴⁰, alguns estados mostram baixa adesão porque não estabelecem mais tipos de recompensa e/ou os valores monetários sorteados são baixos. Os autores FABBRI e HEMELS⁴¹ relatam ainda que alguns países aplicam sanções aos consumidores que não solicitam documento fiscal, como Bélgica e Itália. No entanto, estas políticas, que não são *nudges*, são criticadas por

³⁶ Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, normatizado pela Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996.

³⁷ MOREIRA, C. T. C. Natureza jurídica dos incentivos decorrentes dos programas estaduais de estímulo à emissão de nota fiscal e sua aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal. (Dissertação de mestrado) Universidade Católica de Brasília: Brasília, 2014, p. 21-30.

³⁸ Cf. FABBRI, M.; HEMELS, S., op. cit., p. 434- 435.

³⁹ Cf. FABBRI, M.; HEMELS, S., op. cit., passim.

⁴⁰ Cf. MOREIRA, C. T. C., op. cit., passim.

⁴¹ Cf. FABBRI, M.; HEMELS, S., op. cit., p. 434.

penalizar excessivamente os consumidores que muitas vezes não têm conhecimento das mesmas, existindo até casos de crianças sendo penalizadas.

Refletindo sobre essas políticas, pode-se inferir que para o Brasil, país onde a norma social aceita a fraude, a melhor opção poderia ser manter duas ou mais políticas. Sugere-se aqui a recompensa de dedução em impostos das notas fiscais referente às despesas, podendo-se ainda introduzir sorteios para aumentar os estímulos. Complementarmente, seria importante, nesse caso, a introdução de sanções ao consumidor que não peça nota fiscal, pelo menos em caso de aquisição de grandes valores, visto que, este está sendo recompensado para tal. Esta sanção seria adequada neste caso, pois seria aplicado a contribuintes com maior poder aquisitivo e compensaria as renúncias fiscais e os gastos com o sorteio.

No mais, é importante mencionar a reforma tributária brasileira⁴², ainda em discussão no congresso, que pretende transformar nove tributos em apenas dois. Vale ressaltar que a reformar é necessária e realmente pode simplificar e facilitar a vida do contribuinte que terá de lidar apenas com dois tributos, ao invés de nove. No entanto, o sistema IVA que pode ser adotado tem seus problemas também, principalmente se for mal planejado e estruturado. Um imposto ao modo IVA ideal seria como o modelo da Nova Zelândia⁴³, existindo alíquota única, não muito elevada e com base de cálculo alargada. Contudo, no Brasil, o imposto sobre o consumo é tradicionalmente usado como instrumento económico de distribuição de renda (através de alíquotas reduzidas e isenções nos produtos mais consumidos pelos hipossuficientes), decerto sua realidade económica é muito diferente e talvez incompatível com esse sistema tributário que parece ideal.

⁴² Cf. CÂMARA LEGISLATIVA. Propostas apresentadas pelo relator em 22.08.17. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/propostas-apresentadas-pelo-relator-em-22-08.17>>. Acesso em: 05 set. 2018.

⁴³ TOMAZ, J. A. Tenências recentes de evolução do IVA internacional. In Vinte e cinco anos de Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) em Portugal (Cadernos de Ciência e Técnica fiscal), 213. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, 2013, p. 117- 184.

3.1.2. Probabilidade de condenação e punição: prevenção secundária e terciária

Quanto à prevenção secundária, para aumentar a probabilidade de condenação, deve-se aumentar a eficiência nas auditorias tributárias, investigações policiais e da justiça, o que requer mais investimentos e, em consequência, se traduz em mais custos para o Estado e sociedade. Salientam-se as importantes medidas tomadas pelo Brasil, a nível de prevenção secundária, no campo de troca de informações com entes federados e outros países. O Brasil comprometeu-se a adotar ações do projeto plano *Base Erosion and Profit-shifting Action Project* (BEPS)⁴⁴ da OCDE e o G20, o qual traz 15 ações para reformar a área tributária internacional, objetivando evitar a erosão da base tributável e o deslocamento de lucros de forma artificial.

Salienta-se que o Brasil não conseguiu implementar a Ação Beps 12, sobre a obrigação de informar as operações relevantes de planejamentos tributários à RFB. Os artigos 7º ao 12 da Medida Provisória (MP) n.º 685/2015 foram excluídos por não se harmonizarem com as normas do ordenamento interno. Portanto, restam obstáculos imponentes, referentes à adequação das normas internas para que o país efetivamente adote ações comprometidas e sustentáveis no tempo.

Quanto à prevenção terciária, FREITAS⁴⁵ reconhece a falência do sistema prisional, salientando que se aplicada a pena de prisão, o Estado deveria ter um mecanismo de compensação dos custos carcerários pelo prisioneiro (reparação da vítima da fraude fiscal, que é o próprio Estado ou a sociedade). O autor entende também que a extinção da punibilidade pelo pagamento adotada no Brasil (art. 34 da Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995⁴⁶) não é a melhor solução, dado

⁴⁴ OECD. Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris, 2015. (Final Reports). Disponível em: <<https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

⁴⁵ Cf. FREITAS, R. Direitos econômicos e sociais e criminalidade dos donos do poder: o direito penal e o desafio representado pela criminalidade dos poderosos. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 22, vol.107, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. mar.-abr. 2014, p.121-145., p. 253 et seq.

⁴⁶ BRASIL. Lei n.º 9.249/1995. Diário Oficial da União, Brasília, de 27 dez. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9249.htm>. Acesso em: 13 jul. 2018.

que esse dispositivo funciona como mais uma garantia para o defraudador, pois basta o infrator recolher o tributo, caso seja detetado.

Retomando o pensamento de BECKER⁴⁷, segundo o qual as multas têm várias vantagens em relação às demais punições, como a prisão e a liberdade condicional (estas são caras, enquanto a multa compensa a sociedade), a punição mais eficiente parece ser a patrimonial. Esse posicionamento é bastante defendido por muitos autores⁴⁸, não só para o crime de fraude fiscal, como também para outros crimes. Essa posição parece ser a mais adequada, pelo menos, em se tratando de fraude fiscal, visto que os defraudadores têm de cumprir a pena, sendo privados daquilo a que dão mais valor, o dinheiro, também objeto do crime.

No direito penal brasileiro é possível a aplicação de multas milionárias, em virtude do art. 60, §1º do Código Penal⁴⁹. Não obstante, na prática, as multas não são aplicadas com tanto rigor para os crimes de fraude fiscal, nem mesmo quando estão envolvidos outros crimes, como a corrupção⁵⁰ e, mais que isso, os processos para ressarcimentos aos cofres públicos também não são eficientes⁵¹. Ou seja, dificilmente o erário (a sociedade) é ressarcido completamente de forma atualizada, isso por que o processo judiciário brasileiro é muito lento e admite vários recursos, além da corrupção permear

⁴⁷ BECKER, G. S., op. cit., p. 45.

⁴⁸ Entre eles: VALADÃO, M. A. P., op. cit., p. 284; BECKER, G. S., op. cit., p. 44.

⁴⁹ BRASIL. Decreto-Lei N° 2.848/1940. DOU de 31 dez.1940 e retificado em 3 jan.1941 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 05 set. 2018.

⁵⁰ Destacam-se, a título de exemplo, o seguinte caso: – Multa total aproximado de R\$ 450 mil para um crime de total de 5,3 milhões de reais. Vide: COSTA, R. Empresário é condenado por crime contra a ordem tributária. Disponível em: <<https://rafaelcosta.jusbrasil.com.br/artigos/100011002/empresario-e-condenado-por-crime-contra-a-ordem-tributaria>>. Acesso em: 05 set. 2018.

⁵¹ Reportagem sobre a Operação Lava Jato, que envolve crimes contra a administração tributária, deixa claro como é a situação do país, destacando que o montante a ser ressarcido seria R\$ 44,4 bilhões e através de acordos de colaboração e de leniência, R\$ 11,9 bilhões foram assegurados. Destaca-se que um recorde na história brasileira, que até a Lava Jato, *somados todos os casos da história de corrupção do país, o Brasil tinha recuperado US\$ 15 milhões, algo em torno de R\$ 148 milhões em valores atuais. (grifos nossos)* ODILLA, F. Lava Jato: MPF recupera R\$ 11,9 bi com acordos, mas devolver todo dinheiro às vítimas pode levar décadas. BBC BRASIL: Londres, 17 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053>>. Acesso em: 05 set. 2018.

também os processos judiciais e administrativos⁵². Adicionalmente, como os infratores geralmente possuem riqueza suficiente, têm mais recursos para se defenderem e usufruírem de todos meios protelatórios do sistema e da corrupção. No entanto, devem ser reconhecidas as significativas melhoras nos processos, principalmente em virtude de mudança em legislação, com o auxílio de institutos processuais, como acordos de leniências e delação premiada⁵³.

No caso do pequeno fraudador, hipossuficiente, seriam mais profícuas iniciativas como cursos para melhorar seus conhecimentos sobre Direito Tributário, ética e anticorrupção de aplicação de multa, facultar prazos para se adequar à legislação, explicando quem se pode regularizar sem fazer muitos gastos, tendo em vista o regime diferenciado do Simples Nacional. Quando ao grande fraudador, que tem bastante conhecimento e recursos económicos financeiros, as multas devem ser mais pesadas e a medida deve ser acompanhada de interdições de direitos, como os de administrar e de empreender, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o modelo MSCR, o agente racional toma decisões baseado em custos e benefícios. Este deixará ou reduzirá a prática ilícita quanto maior for a sua responsabilidade pelos danos e pena, se houver mais probabilidade de ser punido e se houver mais empregos em atividades lícitas. Já a TMM vê o homem como um ser de racionalidade limita que vive num constante dilema: por um lado, preocupa-se com sua

⁵² Destaca-se grande esquema de corrupção, que alarmou toda a sociedade brasileira, no Carf – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, tribunal administrativo do Ministério da Fazenda, que teria afetado a decisão de 70 processos, evitando o pagamento de até R\$ 19 bilhões à União. Cf. BBC BRASIL. SCHREIBER, M. Operação Zelotes: Alvo de escândalo bilionário de corrupção, o Carf deveria ser extinto? Brasília: 15 abr. 2015. Divulgado em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150414_carf_corrupcao_ms_rb>. Acesso em: 06 set. 2018.

⁵³ Acordos celebrados entre o Estado e o infrator com o objetivo de extinção ou redução da sanção administrativa (acordo leniência – Art. 35-B da Lei no 8.884/1994, alterada pela LEI No 10.149/2000) ou penal (delação premiada – art. 13 e 14 da LEI N.º 9.807/1999).

imagem na sociedade, por outro, busca os melhores retornos financeiros em menor espaço de tempo. Os fatores endógenos têm menos relevância do que os fatores exógenos, o que demonstra como o homem é um ser social, no qual interagem características individuais e características contextuais sociais ⁵⁴.

Respondendo à pergunta colocada no início deste trabalho, as medidas que se revelam mais eficazes no combate à fraude, são as de prevenção primária, prevenção propriamente dita. Entre essas medidas destacam-se os *nudges*, a redução de burocracia, a simplicidade e a transparência como bastantes eficazes quando se pretendem evitar pequenas fraudes e desvios por falta de conhecimento, complexidade da legislação ou das obrigações acessórias. Ressalta-se que, para as fraudes mais elaboradas e sofisticadas, além desses instrumentos, são sobretudo importantes o uso de tecnologia e outros dispositivos que anulam a ação do agente, alterando a estrutura do imposto, como substituição tributária, retenção, diferimento, entre outros.

No Brasil, as mudanças de estruturas dos impostos são amplamente utilizadas; no entanto, o excesso de medidas como essas geram o efeito colateral de tornar o sistema tributário mais complexo, pois surgem regimes de tributação diversos, ou seja, como resultado surge, paradoxalmente, o que se tenta combater, a fraude fiscal. Esse sistema requer uma simplificação, com redução da quantidade de tributos e métodos de tributação, o que se espera que seja tratado de maneira eficiente pela Reforma Tributária.

Outra forma de prevenção primária eficaz são as políticas de recompensas para incentivar os consumidores finais, no auxílio à fiscalização, concedendo créditos, dinheiro ou outro tipo de recompensa. Após a análise das melhores práticas neste trabalho, sugere-se a introdução de três formas dessas políticas. A primeira é a recompensa de dedução em impostos das notas fiscais referente às despesas; a segunda é a realização de sorteios para aumentar os estímulos ao contribuinte para aderir ao programa; e o terceiro é a introdução de

⁵⁴ Como referia o filósofo Ortega y Gasset: “Eu sou eu e minha circunstância, e se não salvo a ela, não me salvo a mim.”. Cf. GASSET, J. O. *Meditações do Quixote*. Rio de Janeiro: Ibero-Americano, 1967, p. 52.

sanções ao consumidor, em compras de grande valor, quando não solicitar o documento fiscal. Assim, o ganho monetário com a sanção irá subsidiar parte ou todas as renúncias fiscais e o Estado terá informações imediatas sobre as receitas dos fornecedores. No entanto, tal ação requer muito planejamento e controlo com a finalidade de adequação às legislações internas e de verificação dos custos/benefícios e interação entre os entes da federação, para uma melhor padronização, eficiência, automatização e simplificação.

Na prática, é importante adotar, em conjunto com essas medidas, medidas de prevenção secundária e terciária. Quanto à prevenção secundária, relativa às auditorias tributárias, investigações policiais e da justiça (administrativa e judiciária), esta requer mais investimento em tecnologia, recursos humanos e pessoais, por conseguinte, necessita de gastos maiores para o Estado e sociedade. Recomenda-se, neste sentido, a amenização do problema da municipalidade no Brasil, que se traduz em municípios com autonomia e obrigações, mas sem poder de arrecadação suficiente para fazer jus a suas obrigações e investimento em tecnologia. Ressalta-se que esta matéria é objeto da proposta do novo pacto federativo.

Acrescenta-se a isso a troca de informações, que é o objeto das ações BEPS, sendo importantes medidas no combate a fraudes fiscais e planejamentos abusivos. Destaca-se que analisando o comprometimento do Brasil de sancionar algumas ações do plano BEPS, das quais se destaca a troca de informações, verificou-se que o país apresenta barreiras no ordenamento interno que dificultam a inserção de determinadas medidas, como é o caso da Ação BEPS 12, necessitando da regulamentação da norma geral anti abuso.

Quanto à prevenção terciária, que se refere à punição e sanção, a multa apresenta-se como melhor opção. Sendo a opção mais barata e capaz de ressarcir os danos económicos e sociais, requer uma aplicação severa na fraude fiscal, respeitando o princípio do não confisco e da capacidade contributiva para diferenciar o tratamento do pequeno infrator do grande infrator. Em suma, devem-se sempre tentar aplicar todos os esforços eficientes de prevenção primária, secundária e terciária, dependendo da contextualização.

É pertinente retomar o entendimento de VALADÃO⁵⁵ de que a solução mais eficiente seria o aumento dos fatores de custo do defraudador, o incremento nas formas penais (prevenção terciária) para reduzir a utilidade, pois a prevenção secundária é muito custosa. No entanto, não parece muito sensato investir mais em prevenção terciária (que é a repressão) do que na prevenção primária, pois ali está a prevenção propriamente dita, a montante da fraude. Esta prevenção pode ser feita com menores custos, principalmente quando se equacionam custos sociais, ou, do ponto de vista da perspectiva temporal, evitam-se custos futuros. A sabedoria popular que refere “*é melhor prevenir do que remediar*” recebe, também neste caso, o apoio da literatura sobre a fraude.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, T. F.; MELO, M. T. L. Avaliação da lei de acesso à informação brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. In: **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. Brazilian Journal of Empirical Legal Studies, p. 113-134, vol. 3, n. 2, jul 2016.
- ARIELY, D. **A Mais Pura Verdade sobre a Desonestidade**. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. BECKER, G. S.; LANDES, W. L., p. 1-54, Londres: University of Chicago and National Bureau of Economic Research, 1974.
- DAMÁSIO, A. R. **O Erro de Descartes: Emoção, Razão e o Cérebro Humano**. VICENTE, D. e SEGURADO, G. (trad.) São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FABBRI, M.; HEMELS, S. “Do You Want a Receipt?’ Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets’. **Intertax**, 41, Issue 8/9, p. 430–443. Lisboa, ago- set. 2013.
- FREITAS, R. Direitos econômicos e sociais e criminalidade dos donos do poder: o direito penal e o desafio representado pela criminalidade dos poderosos.

⁵⁵ Ibid, p. 241.

- In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 22, vol.107, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. mar.-abr. 2014, p.121-145.
- GADELHA, S. R. B. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. O caso brasileiro**. Módulo 3. Enap- Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2017.
- GASSET, J. O. **Meditações do Quixote**. Rio de Janeiro: Ibero-Americano, 1967.
- RODRIGUES, V. **Análise econômica do direito: uma introdução**. 2.º ed., Coimbra: Almedina, 2016.
- SAMSON, A. Introdução à economia comportamental e experimental. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. M. (org.). In: **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. Tradutor: TEIXEIRA, L. 1.ª ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015, p. 25 – 60.
- _____. Glossário. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. M. (org.). In: **Guia de Economia Comportamental e Experimental**, p. 363 – 373 Tradutor: TEIXEIRA, L. 1.ª ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.
- SKINNER, B. F. **Sobre o behaviorismo**. Tradução: Villaslobos, M.P., 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.
- SUNSTEIN. C. R. Nudging: um guia bem breve. In: **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. Tradutor: TEIXEIRA, L. 1.ª ed., p. 108 – 115 São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.
- THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness**. Yale Univ. Press, New Haven, CT, 2008.
- TOMAZ, J. A. Tenências recentes de evolução do IVA internacional. In: **Vinte e cinco anos de Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) em Portugal** (Cadernos de Ciência e Técnica fiscal), 213, p. 117- 184. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, 2013.
- VALADÃO, M. A. P. Crimes de sonegação fiscal: um enfoque criminológico e econômico. In: **Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches**. OTERO, P., ARAÚJO F., GAMA J. T., 5.v, p. 233-286. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- WILSON J. Q.; KELLING G. L. Broken windows. broken windows. **Atlantic Monthly**, nº 249.3, mar. 1982, p. 29-38. Washington, DC: The Atlantic Monthly Group.

A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO SOCIAL, NO ÂMBITO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL UNIVERSITÁRIA

Alice Cristina da Graça Dias, aliced@uc.pt

M. Isabel Sánchez-Hernández, isanchez@unex.es

Fernando Miguel dos Santos Henriques Seabra, fmseabra@iscal.ipl.pt

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a democratização de regimes políticos, a abertura de fronteiras à livre circulação de pessoas e o progresso tecnológico sem precedentes, provocaram uma modificação profunda da forma como se desenvolvem as relações humanas e institucionais Ayala-Rodríguez *et al.* (2019).

Criaram-se novas interdependências, novas exigências e uma consciência ampla da responsabilidade coletiva pelo cumprimento integral do potencial individual. No ensino superior surgiram novos desafios, como o aumento da relevância para o mercado de trabalho através da criação de competências e parcerias, com vista à preparação de cidadãos participativos/empenhados, com ênfase na inclusão e nas competências sociais e cívicas.

É neste cenário de grande mutabilidade que a Ação Social Universitária (ASU), enquanto pilar de suporte à adequada intervenção das Instituições de Ensino Superior (IES) tem que encontrar a adaptabilidade para continuar a responder ao princípio da criação de condições igualitárias de acesso e frequência no ensino e superior (Burga *et al.*, 2017; da Silva Junior *et al.*, 2019; El-Kassar *et al.*, 2019; Galvão *et al.*, 2019).

OBJETIVOS

Esta investigação visa avaliar a contribuição da responsabilidade social universitária (RSU) para o aumento do sucesso escolar dos

estudantes, para o aumento de valor na ótica económica e social e, consequentemente, para o aumento da produtividade do país. Constituí ainda objetivo avaliar as prioridades das políticas educativas, em termos de satisfação das necessidades do estudante, de eficiência da gestão e afetação dos recursos públicos educativos, de potenciação de economias de escala com vista a reforçar a coesão e a competitividade territorial. A investigação está alinhada com o 4.º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda de ação até 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), e visa compreender a capacidade de resposta das Instituições de Ensino Superior (IES) e da ASU a este nível.

METODOLOGIA / ABORDAGEM

Para a concretização desta investigação o plano de trabalhos será dividido em duas tarefas. Primariamente, será realizada uma revisão bibliográfica narrativa ou sistemática centrada no impacto da ASU em relação ao estudante, aos recursos públicos e à competitividade territorial. Seguidamente investigar-se-á a atuação da mesma no âmbito da Península Ibérica através da realização de entrevistas orientadas a *stakeholders* de pelo menos de três IES Público, duas portuguesas e uma espanhola. Entre as portuguesas procurar-se-á integrar no estudo instituições dos diferentes subsistemas do ensino superior português: universitário e politécnico.

Pretende-se olhar para as políticas públicas com impacto de ASU que valorizem a dimensão política da educação terciária na sua relação com os alunos, as famílias, a comunidade universitária e a sociedade em geral, quer de forma direta (alunos beneficiários), quer indireta (famílias). A análise será pensada em três domínios, o social, o organizacional e o operacional. No domínio social percebe-se o contributo da formação académica dos jovens diplomados nos processos de desenvolvimento societário e comunitário e nas suas repercussões ao nível do mercado de trabalho e desenvolvimento do tecido empresarial. No domínio organizacional

enquadra-se a ligação dos serviços de ação social com os demais serviços considerados na estrutura orgânica das universidades. E por fim no domínio operacional analisa-se a localização de alguns serviços especializados da ação social, tais como unidades alimentares e de alojamento.

A pesquisa bibliográfica já realizada, foi baseada na base de dados Web of Science, foi utilizada a expressão de pesquisa (“social responsibility” AND university* AND student*), com incidência nos artigos disponíveis, em língua inglesa, espanhola e portuguesa, de 01 de janeiro de 2017 até 4 de abril de 2019. Foi feita a leitura dos títulos e resumos das 109 publicações obtidas, das quais se selecionaram 14 para avaliação. Foram excluídos todos os trabalhos que não fizeram referência à ASU. Como critério de inclusão consideraram-se os trabalhos com referência à ASU e à promoção de igualdade de oportunidades, à ASU e equidade social, à ASU e combate ao insucesso escolar e à ASU e abandono escolar.

RESULTADOS/DISCUSSÃO

Como resultado da primeira tarefa, pretende-se identificar a evolução e o estado atual do pilar ação social no contexto da RSU. Serão identificadas e sistematizadas desigualdades e desequilíbrios sociais de forma a apontar caminhos de intervenção.

A segunda tarefa visa extrair boas práticas em ASU que possam ser implementadas para alavancar o bem-estar e o bem ser do estudante universitário na Península Ibérica, compreendendo os diferentes contextos de implementação e seus desafios.

Globalmente, prevê-se identificar, contribuir e divulgar boas práticas para a ASU das IES, com capacidade aumentada de responder às necessidades, face ao atual contexto económico e social, dos estudantes do ensino superior.

Da pesquisa bibliográfica efetuada, verificou-se que o enfoque da comunidade científica é a cidadania, o envolvimento dos estudantes nesta questão através de ações de voluntariado e na inclusão do

mesmo nos planos curriculares (Borges *et al.*, 2017; Lin *et al.*, 2017; Galvão *et al.*, 2019). Verifica-se que tem sido dado mais ênfase ao voluntariado do que à interiorização do conceito de cidadania pelos alunos (Hinojosa e Ramm, 2018; Formánková *et al.*, 2019; Chan *et al.*, 2019). Há a necessidade de incrementar no conceito de RSU, as características autênticas da IES sem a cingir a uma entidade prestadora de serviços educacionais. Ainda, se verifica o interesse em análises comparativas entre estudantes de diferentes origens culturais (Burga *et al.*, 2017; Alvarado e Pujols, 2018; Soledispa *et al.*, 2018; Vallaeys e Álvarez, 2018)

IMPLICAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

Pretende-se encontrar boas práticas em ASU, compreendendo os seus contextos de aplicação e estudando a sua replicabilidade, que permitam corrigir ou atenuar as limitações ao sucesso escolar, ir ao encontro das expectativas do estudante como indivíduo, acrescentar valor para a sociedade, numa ótica económica e social, e contribuir para o aumento da produtividade do país. Nesta análise pretende-se focar em três vertentes diferenciadas, uma centrada no estudante; outra na família e por fim centrada no estudante independente (diplomado).

Com o presente estudo pretende-se perceber se as ISE estão a preparar cidadãos participativos/empenhados, incorporando na sua formação competências sociais e cívicas. Pretende-se perceber se a inovação social está intrínseca aos valores das IES, pela via da troca de ideias e de valores, nas relações entre atores sociais; na integração do capital de entidades privadas na coisa pública e filantrópica. Considera-se que a reflexão sobre as políticas públicas e práticas de intervenção social constitui uma oportunidade para a função social das IES, transversal e basilar à missão que desempenham no desenvolvimento inclusivo, democrático e sustentável das sociedades, não apenas ao nível da criação e transferência de conhecimentos, mas também inclusiva de princípios de cidadania ativa e preocupações de sustentabilidade (Evia Alamilla *et al.*, 2017)

ORIGINALIDADE

O trabalho de investigação descrito é inovador na medida em que ainda foi pouco explorado pela comunidade científica face à sua interligação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de definição ainda recente. Esta investigação alinha-se com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, nomeadamente o objetivo 4: “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, os quais devem ser implementados por todos os países do mundo até 2030.

Considera-se ainda que o surgimento do Livro Verde sobre Responsabilidade Social e Instituições de Ensino Superior (Marques, 2018), vem lançar um forte desafio às IES nacionais e considera-se uma oportunidade acompanhar a sua implementação.

REFERÊNCIAS

- Ayala-Rodríguez, N., Barreto, I., Rozas Ossandón, G., Castro, A., & Moreno, S. (2019). Social transcultural representations about the concept of university social responsibility. *Studies in Higher Education*, 44(2), 245–259.
- Borges, J. C., Ferreira, T. C., Borges de Oliveira, M. S., Macini, N., & Caldana, A. C. F. (2017). Hidden curriculum in student organizations: Learning, practice, socialization and responsible management in a business school. *International Journal of Management Education*, 15(2), 153–161.
- Burga, R., Leblanc, J., & Rezanía, D. (2017). Analysing the effects of teaching approach on engagement, satisfaction and future time perspective among students in a course on CSR. *The International Journal of Management Education*, 15(2), 306–317.
- Chan, S. C. F., Ngai, G., Yau, J., Yuen, W. W., Shek, D. T. L., & Au, H. S. S. (2019). Service-Learning as a Vehicle for Youth Leadership: The Case of the Hong Kong Polytechnic University. *Service-Learning Four Youth Leadership: The Case of Hong Kong*, 12, 19–31.
- da Silva Junior, A., de Oliveira Martins-Silva, P., de Araújo Vasconcelos, K. C., Correa da Silva, V., Martins Silva de Brito, S. L., & Rocha Monteiro, J. M. (2019). Sustainability and corporate social responsibility in the opinion of

- undergraduate students in management programs: Between the concrete and the abstract. *Journal of Cleaner Production*, 207, 600–617.
- El-Kassar, A.-N., Makki, D., & Gonzalez-Perez, M. A. (2019). Student–university identification and loyalty through social responsibility. *International Journal of Educational Management*, 33(1), 45–65.
- Evia Alamilla, N. M., Echeverría Echeverría, R., Carrillo Trujillo, C. D., & Quintal López, R. (2017). Ciudadanía: análisis de algunos elementos del Modelo de Responsabilidad Social Universitaria en una universidad pública. *Revista CS*, 23, 77–104.
- Formánková, S., Trenz, O., Faldík, O., Kolomazník, J., & Sládková, J. (2019). Millennials' Awareness and Approach to Social Responsibility and Investment—Case Study of the Czech Republic. *Sustainability*, 11(2), 504.
- Galvão, A., Mendes, L., Marques, C., & Mascarenhas, C. (2019). Factors influencing students' corporate social responsibility orientation in higher education. *Journal of Cleaner Production*, 215, 290–304.
- Gomez, L. M., Alvarado Naveira, Y., & Pujols Bernabel, A. (2018). Implementing University Social Responsibility in the Caribbean: Perspectives of Internal Stakeholders. *Revista Digital de Investigación En Docencia Universitaria*, 12(1), 101–120.
- Hinojosa, B., & Ramm, M. (2018). Different alternatives to promote student social responsibility at the university. *Academic Social Responsibility: Sine qua Non for Corporate Social Performance*, 219–251.
- Lin, D., Yin, J., & Hou, Y. (2017). Developing Qualified Citizenship. *University Social Responsibility and Quality of Life*, 8, 235–253.
- Marques, R. (coord) para Observatório da Responsabilidade Social e Instituições de Ensino Superior. (2018). *Livro Verde sobre Responsabilidade Social e Instituições de Ensino Superior*. PRESS FORUM, SA.
- Soledispa, V., Molestina, M., & Garófalo, C. (2018). Responsabilidad social en la Educación Superior Ecuatoriana. *Revista Publicando*, 5(1), 463–474.
- Vallaes, F., & Álvarez Rodríguez, J. (2018). [Towards a latin-american definition of university social responsibility. Approximation to the conceptual preferences of university students]. *Educación XX1*, 22(1), 93–116.

AS VANTAGENS DA ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA PORTUGUESA PARA OS INVESTIMENTOS ECONÔMICOS E A POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DA AT NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Ana Paula Pasinato

<http://lattes.cnpq.br/5587596322369387>

1. INTRODUÇÃO

*“O tempo é um rato roedor das cousas, que as diminui
ou altera no sentido de lhes dar outro aspecto”*

Machado de Assis

Como já mencionava Machado de Assis, o tempo não muda apenas os ângulos de determinado objeto. Se mudasse apenas os ângulos, o objeto restaria intacto. O tempo modifica o objeto. Rói e lhe dá outro aspecto.

Mas, como saber o que é, de fato, o tempo? Fernando Pessoa já se punha em dúvida, dizia ele “Eu não sei o que é o tempo, desconheço qual seja sua verdadeira medida, se, contudo, ele possui uma. A dos relógios, sei que é falsa. Ela divide o tempo espacialmente, do exterior. A das emoções, sei que é falsa: ela divide não o tempo, mas a sensação do tempo”. Qual a verdadeira medida do tempo, senão as ampulhetas? Os relógios? Seria, quem sabe, modificações de perspectivas? Alterações? Quaisquer que sejam. Ou, quem sabe, como defende Ost François, a verdadeira medida do tempo seria a história, o “tempo sócio-histórico”.⁵⁶ Mas, independentemente das medidas do tempo, o que, aqui, nos interessa são os reflexos do tempo em determinada “cousa”.

Para tanto, iniciaremos verificando quais são os acordos que priorizam a arbitragem como resolução complementar. Após, passaremos

⁵⁶ OST, François. *O tempo do direito*. Bauru: Edusc, 2005, pp. 21-43. p. 25.

à análise das vantagens que a arbitragem, especificamente em matéria tributária, fornece às partes litigantes. Verificando o motivo pelo qual os investidores costumam ser atraídos a investir em países que priorizam a arbitragem como forma de resolução de litígios. Concluindo, assim, que todos os países, inclusive o Brasil, devem considerar este exemplo de iniciativa. Analisando a possibilidade de inserção da arbitragem no Direito Tributário brasileiro.

Afinal, não se trata mais de uma possibilidade, mas de uma necessidade frente ao Triângulo Melancólico do Poder Judiciário brasileiro. Enquanto não implementarmos a Arbitragem Tributária, o tempo roerá nossas garantias fundamentais.

2. A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA PORTUGUESA E OS INVESTIMENTOS ECONÔMICOS

A arbitragem tem sido vista pelos investidores como condição favorável nos acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos. De tal forma, estados signatários de acordos que priorizam a arbitragem são atrativos para quem quer investir.

Eis a razão pela qual realizamos a presente análise dos acordos assinados por Portugal que priorizam este método heterocompositivo.

Lembremos que a maioria dos acordos não tratam de forma específica sobre a Arbitragem Tributária. Mas, sim, mencionam a preferência pela via arbitral para a resolução de possíveis controvérsias.

2.1. Acordos que priorizam a arbitragem como resolução de controvérsias

Os acordos inicialmente analisados possuem caráter bilateral e visam a promoção e a proteção recíproca dos investimentos. De certa forma, criam ambiente mais favorável para a realização de investimentos por parte dos investidores de estados signatários, cobrindo quatro grandes áreas: i. admissão dos investimentos; ii. tratamento dos investimentos; iii. expropriação e perdas no investimento; e iv. resolução de conflitos. É a quarta área que nos interessa.

Segundo dados do ano de 2017, disponibilizados pela AICEP Portugal Global, Portugal possui acordos com os seguintes países, em ordem alfabética: Albânia, Alemanha, Angola, Argélia, Argentina, Bósnia H., Brasil, Bulgária, Cabo Verde, Chile, China, Coreia S., Croácia, Cuba, Egito, EAU, Eslováquia, Eslovénia, Filipinas, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Hungria, Jordânia, Kuwait, Letónia, Líbia, Lituânia, Macau, Marrocos, Maurícias, México, Moçambique, Paquistão, Paraguai, Peru, Polónia, Qatar, República Checa, República Democrática do Congo, República do Congo, Roménia, Rússia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sérvia, Timor, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Uzbequistão, Venezuela e Zimbábwe.

Dos quarenta acordos analisados⁵⁷, todos dão ênfase de forma parecida à utilização da arbitragem. Por exemplo, no acordo entre Portugal e Albânia, o art. 8 do Decreto n. 12, de 12 de maio de 1999, prevê como será o processo arbitral. Estabelece que o tribunal arbitral será constituído *ad hoc*, ou seja, não por uma Câmara. Afirma que as regras serão decididas pelos próprios árbitros e a decisão proferida será definitiva, sem recursos.

O Decreto 48, de 17 de dezembro de 1998, entre Portugal e Angola, segue as mesmas diretrizes. Já o Decreto 32, de 29 de outubro de

⁵⁷ 1. PT. e Albânia: Decreto n. 12, de 12/05/1999; 2. PT. e Alemanha: Decreto n. 84, de 8/07/1981; 3. PT. e Angola: Decreto n. 48, de 17/12/1998; 4. PT. e Argélia: Decreto n. 14, de 29/07/2005; 5. PT. e Argentina: Decreto n. 29, de 8/8/1995; 6. PT. e Bósnia-Herzegovina: Decreto n. 11, de 25/03/2003; 7. PT. e BR: Decreto 24, de 10/08/1994; 8. PT. e Chile: Decreto n. 64, de 24/12/1967; 9. PT. e China: Decreto n. 17, de 26/06/2008; 10. PT. e Croácia: Decreto n. 42, de 20/06/1997; 11. PT. e Cuba: Decreto n. 45, de 4/12/1998; 12. PT. e EAU: Decreto n. 5, de 13/03/2012; 13. PT. e Egito: RAR n. 75, de 14/11/2000; 14. PT. e Eslováquia: Decreto n. 59, de 8/09/1997; 15. PT. e Filipinas: Decreto n. 25, de 20/05/2003; 16. PT. e Gabão: Decreto n. 13, de 27/03/2003; 17. PT. e Hungria: Decreto n. 62, de 30/12/1992; 18. PT. e Jordânia: Decreto n. 14, de 25/06/2012; 19. PT. e Koweit: RAR n. 44, de 18/03/2011; 20. PT. e Letónia: RAR n. 33, de 20/05/1997; 21. PT. e Líbia: Decreto n. 24, de 29/09/2004; 22. PT. e Lituânia: Decreto n. 12, de 27/03/2003; 23. PT. e Macau: RAR n. 58, de 18/09/2002; 24. PT. e Marrocos: Decreto n. 30, de 27/08/2008; 25. PT. e Maurícias: Decreto n. 25, de 22/07/1998; 26. PT. e México: Decreto n. 18, de 3/08/2000; 27. PT. e Moçambique: Decreto n. 13, de 28/05/1996; 28. PT. e PY: Decreto n. 41, de 28/09/2001; 29. PT. e Peru: Decreto n. 23, de 15/07/1995; 30. PT. e Qatar: Decreto n. 10, de 11/06/2010; 31. PT. e R. do Congo: Decreto n. 17, de 21/12/2010; 32. PT. e Roménia: Decreto n. 23, de 26/07/1994; 33. PT. e Rússia: Decreto n. 26, de 21/07/1995; 34. PT. e Senegal: Decreto n. 15, de 25/05/2011; 35. PT. e Sérvia: Decreto n. 1, de 8/03/2010; 36. PT. e Timor-Leste: Decreto n. 20, de 3/05/2003; 37. PT. e Tunísia: Decreto n. 8, de 29/04/2004; 38. PT. e Turquia: RAR n. 22, de 4/04/2002; 39. PT. e Ucrânia: Decreto n. 24, de 17/05/2003; 40. PT. e Uzbequistão: Decreto n. 2, de 8/03/2010.

2004, entre os mesmos países, trata de forma mais suscinta sobre a resolução de conflitos pela via arbitral. O único momento em que o acordo fala sobre a arbitragem é em seu art. 42, mencionando que, se submetido o conflito ao tribunal arbitral, as partes determinarão a composição e o seu funcionamento. O n. 3 do art. 42 complementa, de forma breve, definindo a obrigatoriedade e irrecorribilidade da decisão proferida.

Lembrando que há, também, os acordos que estabelecem a utilização da arbitragem para a resolução de conflitos advindos da dupla tributação. Das oitenta convenções analisadas para evitar a dupla tributação, apenas duas preveem expressamente a utilização da via arbitral: i. Portugal e Japão: R. da Assembleia da República n. 50, de 24 de fevereiro de 2012, determinando, ainda, a obrigatoriedade de árbitros com conhecimento em fiscalidade internacional; e ii. Portugal e Suíça: R. da Assembleia da República n. 87, de 3 de maio de 2013.

2.2. As vantagens da arbitragem tributária portuguesa para os investimentos econômicos

O Centro de Arbitragem Administrativa e Tributária (CAAD) enumera três vantagens centrais. A primeira refere-se ao fato de a AT resolver litígios de forma mais simples, pelo processo ser eletrônico e desmaterializado. Esta primeira vantagem reforça, de certa forma, o primeiro objetivo estabelecido pelo Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT), qual seja, a tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos.

A segunda vantagem está conectada com a celeridade, segundo objetivo do RJAT: “*Imprimir maior celeridade na resolução de litígios que opõem a administração tributária ao sujeito passivo*”, sendo o prazo máximo de seis meses, em regra.

A terceira e última vantagem é a resolução dos litígios de forma mais especializada. Mais litígios na via arbitral, consequentemente menos litígios na via judicial. Coincidindo, assim, com o terceiro objetivo do RJAT: “*Reduzir a pendência de processos nos tribunais administrativos e fiscais*”.

Podemos mencionar que a primeira vantagem está ligada ao acesso à justiça de forma efetiva.⁵⁸ Sendo essa a “*condição essencial ao desenvolvimento econômico de qualquer país, representando um eixo estruturante da competitividade da economia e da atração do investimento estrangeiro*”.⁵⁹ Apesar das muitas vantagens carregadas pela AT⁶⁰, visando a atração dos investimentos econômicos, neste momento serão o nosso foco: i. a previsibilidade de custos; ii. a celeridade; e iii. a especialização das decisões proferidas pelos árbitros.

As custas da via arbitral são denominadas pelo RJAT como “*taxa de arbitragem*”. Os números do art. 2.º do Regulamento de Custas nos Processos de Arbitragem Tributária do CAAD afirmam que a taxa de arbitragem compreende: i. as despesas resultantes da condução do processo arbitral, como eventuais encargos decorrentes da designação de peritos, tradutores, intérpretes e outros encargos com a produção de prova; e ii. os honorários dos árbitros. Tal taxa de arbitragem dependerá do valor da causa e do modo de designação do árbitro.

Apesar dessa previsibilidade de custos atrair investimentos econômicos, concordamos com Francisco Nicolau Domingos ao mencionar que “*deve existir uma maior convergência de valores*”⁶¹. Afinal, como

⁵⁸ PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Art. 20.º. *cl* *Constituição Federal do Brasil*. Art. 5.º. LXXXVIII.

⁵⁹ Os relatórios internacionais anuais, *Doing Business*, do Banco Mundial, avaliam o ambiente regulatório oferecido por cada Estado em matéria de negócios. Um dos parâmetros centrais dessa análise é a “eficiência do sistema judicial (além de custos exagerados, carência de meios e falta de especialização)”. Em suma, como destaca o autor, “problemas que de alguma forma colocam a Justiça em contra ciclo com as exigências atuais das sociedades globalizadas”. VILLA-LOBOS, jun, 2015, p. 4.

⁶⁰ 1. Diminuição dos custos de litigância para o Estado e para os contribuintes por via da celeridade na resolução de litígios; 2. Democratização do acesso à justiça arbitral tributária, acessível a todos os contribuintes, sendo em regra o valor pago ao final pela parte vencida idêntico ao que seria devido nos tribunais tributários; 3. Devolução do valor integral da taxa de arbitragem para o contribuinte em caso de procedência total do pedido; 4. Redução do volume de processos entrados nos tribunais tributários e consequente diminuição da duração média da resolução processual para os utilizadores dos tribunais tributários; 5. Atração de investimentos econômicos pela previsibilidade de custos e do tempo de decisão dos litígios; 6. Antecipação da arrecadação definitiva da receita fiscal pelo Estado; 7. Previsibilidade do tempo do processo; 8. Qualidade elevada das decisões proferidas; 9. Eleva a importância da jurisprudência arbitral tributária com efeitos na atuação fiscal do Estado e dos contribuintes. VILLA-LOBOS, Nuno. Nota de abertura. A Prova das 9 Vantagens. *R. de Arbitragem Tributária* n. 4. Lisboa: CAAD, jan., 2016.

⁶¹ DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Os métodos alternativos de resolução de conflitos tributários*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2016. p. 470.

salienta o Autor, uma causa em que o valor é de 50 mil euros, o contribuinte irá pagar o valor de 2.142 euros de custas arbitrais, enquanto pagaria apenas 714 de custas judiciais. Ou seja, a causa, se levada para a Arbitragem Tributária, custaria mais que o dobro se levada ao Judiciário. Tal circunstância deve “*ser corrigida, sob pena da aspiração da observância de uma das dimensões do princípio da tutela jurisdicional efetiva, o direito ao processo arbitral não constituir mais do que uma miragem*”.⁶² Lembrando, entretanto, que para os “*sujeitos passivos economicamente desprotegidos*” há apoio judiciário. Sendo possível, assim, “*tal como os outros, aceder ao Tribunal Arbitral do CAAD*”.⁶³

Outro ponto extremamente positivo é a celeridade, que está intimamente conectada com a especialização dos árbitros. Tal especialização confere tanto maior qualidade para as sentenças proferidas, quanto maior celeridade. Afinal, quem decidirá o caso em questão será especialista na matéria e, além de comprovada experiência em Direito Tributário, poderá ser escolhido pelas próprias partes. Consequentemente, são vantagens que possibilitam não apenas maior segurança jurídica, como, também, confiança no procedimento.

Lembramos, com Francisco Nicolau Domingos, que o exercício da função de árbitro “*deve estar reservado a profissionais que demonstrem ser titulares de um curriculum relevante no domínio tributário. Pelo que, os árbitros devem ser altamente especializados, com sólida formação em Direito Tributário*”. A previsão legal prevê, especificamente, que o árbitro, além de escolhido “*entre pessoas de comprovada capacidade técnica*” (em regra são dez anos), deve ter “*idoneidade moral e sentido de interesse público*”⁶⁴, sujeitando-se aos princípios da imparcialidade e da independência, respeitando o sigilo fiscal.

⁶² Ibid., p. 470.

⁶³ FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo. *Justiça Tributária: Prevenção e Resolução Alternativa de Litígios*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 331-332.

⁶⁴ Art. 7, n. 1.º do RJAT e art. 2, n. 1 do Código Deontológico do CAAD.

A ordem jurídica portuguesa foi a pioneira com a previsão da Arbitragem Tributária.⁶⁵ De acordo com os recentes dados estatísticos publicados pelo CAAD⁶⁶, só tende a crescer:

Exemplo a ser seguido por todos os países, inclusive o Brasil. Afinal, a adoção da Arbitragem Tributária não se trata mais de uma possibilidade e, sim, de uma necessidade brasileira frente ao Triângulo da Melancolia do Poder Judiciário.

3. O TRIÂNGULO DA MELANCOLIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Os dados dos estudos denominados “*Justiça em Números*”, realizados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), possibilitam elementos para a administração do Poder Judiciário aplicar metas e princípios. Do contrário, a efetividade da prestação dos serviços judiciais “*seria fruto de escolhas aleatórias e a legitimidade das opções não seria atingida*”.⁶⁷

Segundo o relatório, a taxa de congestionamento (TC) mede a quantidade de processos que ficaram sem solução em comparação com o total em tramitação anual. A TC líquida “é calculada retirando do acervo os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório”.⁶⁸ No ano de 2017 atingiu um total de 67,9%, mesmo com 20,7 milhões de casos novos eletrônicos e apenas 20,3% de processos novos físicos. A maior parte desses processos congestionados fazem parte da execução fiscal, com 74% do estoque em execução. Sendo os principais responsáveis pela elevada taxa de congestionamento. Possuem 39% do total de casos pendentes, com congestionamento de

⁶⁵ DOMINGOS, 2016, p. 179.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.caad.pt/files/documentos/CAAD_QuadroLinkedin_-_2.png>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

⁶⁷ LÚCIA, Carmen. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relatórios *Justiça em Números*. Apresentação. p. 4-5. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Último acesso em: 20 janeiro 2020.

⁶⁸ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Relatórios Justiça em Números*. p. 90. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Último acesso em: 20 janeiro 2020.

92%. O número de processos em execução fiscal que saem do Poder Judiciário é menor que o número de execuções fiscais que entram no Poder Judiciário.⁶⁹ Como medida de combate ao congestionamento, com relação ao ano de 2017, para o ano de 2018, houve aumento de 20 unidades judiciárias, dentre 15.398 unidades.

A maioria dessas unidades pertence exclusivamente à Justiça Estadual, com o total de 10.035 varas e 2.697 comarcas.

O Triângulo Melancólico do Poder Judiciário nada mais é do que o ciclo que a carência de preocupação do Estado, frente ao congestionamento do Judiciário, gera na sociedade como um todo. Essa carência de medidas para solucionar a elevada TC, devidamente identificada pelo CNJ, afeta não apenas a expectativa do indivíduo pelo acesso à justiça, mas, também, a arrecadação tributária necessária para a efetivação dos interesses públicos primários.⁷⁰ Além, claro, da frustração frente a inexistência de novos rumos e a resistência em permanecer na tradição, sem um futuro discernível, sem acompanhar a sociedade que pede constantemente por recursos públicos. Recursos estes que, felizmente, existem, mas que estão, infelizmente, parados em demandas judiciais. Esse ciclo da melancolia gerado pelo congestionamento do Judiciário atinge a sociedade como um todo e necessita de um urgente repensar.


Para compreendermos melhor o motivo pelo qual optamos por caracterizar este Triângulo do Judiciário como melancólico, é necessário verificarmos o significado de melancolia. Como afirma John Hospers, para que uma palavra seja definida, deve ser indicado o que ela é, o que ela significa.⁷¹ Para Sigmund Freud, a definição de melancolia é

⁶⁹ “Desconsiderando esses processos, a TC do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% para 63%. [...] O tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente.” *Ibid.*, CNJ. p. 125..

⁷⁰ Como afirma ALEXANDRE LUIZ MORAES DO RÊGO MONTEIRO e LEONARDO FREITAS CASTRO: “o crédito tributário se encontra na subsespécie dos interesses públicos secundários, isto é, relativos à arrecadação da pecúnia necessária ao investimento em interesses públicos primários, tais como a educação, saúde, segurança, dentre inúmeros outros. Trata-se, pois, de receita pública derivada, portanto afeta, via de regra, ao juízo arbitral”. In.: *Direito Tributário e Arbitragem*:... a. 17, n. 88. São Paulo: *Revista Tributária e de Finanças*, set-out. 2009. p. 33-34.

⁷¹ HOSPERS, John. *Introducción al análisis filosófico*. 2. ed.. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1984. p. 51-52.

—
Estatística
por Tipo
de Imposto
2019



	Nº Processos		Valor	
	Contribuintes	Autoridade Tributária	Contribuintes	Autoridade Tributária
GLOBAL	718	-	330.001.345,48€	-
Valor Económico	55%	181.488.795,03€	45%	148.512.540,45€
IRC	244	34%	181.927.996,87€	55,1%
Valor Económico	46,4%	84.343.717,97€	53,6%	97.584.268,90€
IRS	130	18,1%	18.493.607,28€	5,6%
Valor Económico	51,4%	9.504.509,67€	48,6%	8.989.097,61€
Imposto de Selo	46	6,4%	7.718.681,07€	2,3%
Valor Económico	79,6%	6.142.403,67€	20,4%	1.576.277,40€
IMT	46	6,4%	22.548.227,04€	6,8%
Valor Económico	95,1%	21.444.281,25€	4,9%	1.103.945,79€

	Nº Processos		Valor	
	Contribuintes	Autoridade Tributária	Contribuintes	Autoridade Tributária
IMI	92	12,8%	4.140.731,37€	1,3%
Valor Económico	26,5%	1.095.291,03€	73,5%	3.045.440,34€
IVA	116	16,2%	89.339.813,04€	27,1%
Valor Económico	61,6%	55.052.494,85€	38,4%	34.287.318,19€
ISP	3	0,4%	230.423,74€	0,1%
Valor Económico	96,7%	222.900,27€	3,3%	7.54,47€
IUC	26	3,6%	236.699,62€	0,1%
Valor Económico	52,2%	123.991,97€	47,8%	112.697,65€
Outros	15	2,1%	5.345.962,98€	1,6%
Valor Económico	66,2%	3.539.583,34€	33,8%	1.806.379,64€

oscilante⁷². Na psiquiatria descritiva, sua definição assume diversas formas clínicas, “*dentre estas algumas sugerem afecções mais somáticas que psicógenas*”. Na psiquiatria caracteriza-se por um desânimo de dor imensurável e, também, por certa “*suspensão do interesse pelo mundo externo, [...], inibição de toda atividade e um rebaixamento do sentimento de autoestima*”. Essa autoestima, como menciona Freud, nada mais é do que o “*sentimento de si, convicção do próprio valor e poder*”.⁷³

Destacamos a definição de autoestima para Freud por ser o motivo pelo qual, a nosso ver, a cidadã, ou o cidadão, que quer ver justiça, não procura pela justiça. Mesmo sabendo que seu caso merece seu julgado, sua autoestima perante o Judiciário vê-se tão rebaixada que não surge vontade o suficiente de fazer valer os seus direitos.

Por sua vez, Walter Benjamin visualiza a melancolia como um estado de ânimo ou disposição para o mundo em geral.⁷⁴ Já para Pierangelo Schiera, a melancolia não é característica única do mundo contemporâneo, nem invenção do romantismo.⁷⁵

⁷² FREUD, Sigmund. Luto e melancolia. *Trad. Marilene Carone*. N. Estudos, n. 32, p. 128-142, mar. 1992. p. 131.

⁷³ *Ibid.*, p. 131.

⁷⁴ FERBER, Ilit. *Melancholy philosophy: Freud and Benjamin*. E-rea: Revue électronique d'études sur le monde anglophone, v. 4, n. 1, doc. 10, jun. 2006. p. 3.

⁷⁵ SCHIERA, Pierangelo. Melancolia e direito: confrontação entre indivíduo e disciplina a favor do ordenamento. In: PETIT, Carlos (Org.). *Paixões do jurista: amor, memória, melancolia, imaginação*. Curitiba: Juruá. 2011, p. 119-165. p. 150-151.

Em resumo, a melancolia, diferente do luto, está associada com a perda de um objeto retirado da consciência. O melancólico experimenta a perda do ego. Isso acontece quando o objeto perdido “*é internalizado no ego atingido pela dor, conseqüentemente dividindo-o do interior e tornando o próprio ego perdido. A internacionalização da perda apresenta uma ausência interior dentro do ego*”.⁷⁶ Fácil correlacionarmos a expressiva demanda do Poder Judiciário e seus reflexos com essa internacionalização da perda, aliada ao ego, ocasionando a dor.

Eis a razão pela qual podemos associar a melancolia diretamente com o Triângulo do Poder Judiciário. Tal Triângulo está relacionado com as taxas de congestionamento e de litigiosidade. Juntas, resultam em: i. quebra de expectativa de acesso à justiça; ii. frustração da confiança; iii. ausência de recursos pela ineficiência da arrecadação fiscal; e iv. necessidade de implementação de novas medidas pelo Estado que, infelizmente, não é uma realidade brasileira.⁷⁷

A primeira, pertinente a expectativa de direito, reside no fato de o Judiciário possuir falhas com a razoável duração dos processos. Uma das funções da Administração Pública é justamente “*atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade*”.⁷⁸ Ademais, ela tem o dever de atender os administrados da melhor forma, fazendo o uso e dispondo de estratégias novas e práticas gerenciais.⁷⁹ O próprio Pacto de San José da Costa Rica,

⁷⁶ FERBER, 2006, p. 3.

⁷⁷ Diferente de Portugal que, constantemente, busca medidas para combater o congestionamento e a alta taxa de litigiosidade, principalmente em âmbito tributário. NÚNCIO, Paulo. A arbitragem em Direito Tributário – Traços Gerais. In.: CAMPOS, Diogo José Paredes Leite de.; FERREIRA, Eduardo Paz (com. Org.). A arbitragem em direito tributário: I Conferência Associação Ibero-Americana de Arbitragem Tributária (AIBAT)/Instituto de Direito Econômico, Financeiro e Fiscal (IDEFF). Coimbra: Almedina, 2010; VILLA-LOBOS, Nuno. Avaliação sucessiva perfunctória da implementação da arbitragem tributária em Portugal. Desafios Tributários. Lisboa: Vida Econômica, ago./2015. p. 193-212.

⁷⁸ CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública*. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. vol. 7, n.º. 27. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jul. 1999. p. 214-216.

⁷⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo, Quartier Latin, 2007. p. 310-404.

que entrou em vigor internacionalmente no dia 18 de julho de 1978, trata da duração razoável do processo.⁸⁰ Apesar de as partes possuírem direito de exigir o aperfeiçoamento e a prática desta norma basilar⁸¹, essas falhas refletem como óbices à busca pelo acesso à justiça.⁸²

Intimamente conectada com o terceiro ponto do Triângulo Melancólico do Poder Judiciário, está a arrecadação fiscal.⁸³ Estrategicamente no segundo lugar, por ser um dos pontos centrais de todo o congestionamento do Judiciário.

Sem arrecadação, não há recursos públicos. Sem recursos públicos, há carência de medicamentos em hospitais públicos, falta de recursos em Universidades Públicas e demais órgãos que dependem dos tributos pagos para se manterem. Como afirma CASS SUNSTEIN e STEPHEN HOLMES, os nossos direitos possuem um custo e estes custos dependem dos tributos cobrados, dos valores arrecadados.⁸⁴ Dentro dessa concepção, está a melancolia refletida pela falta de recursos. Como afirma Traverso dentro de um contexto histórico, mas aplicável também dentro de um contexto judiciário: *“a melancolia continua no ar como o sentimento dominante de um mundo que carrega o pesado fardo de seu passado, e segue caminhando sem um norte, sem um*

⁸⁰ BRASIL. Decreto Lei n.º. 678 de 6 de novembro de 1992. DO [da] R. Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 novembro 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2020.

⁸¹ HESS, Heliana Coutinho. O princípio da Eficiência e o poder judiciário. *Revista da faculdade de direito da USP*. v. 105. São Paulo: USP, jan./dez., 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67899/70507>>. Acesso em 21 janeiro 2020.

⁸² Destaca Sérgio Takoi: “Muitas vezes pode se passar anos e anos – até décadas – inclusive e infelizmente sucedendo o falecimento da parte, sem que tenha recebido pelo Estado (Judiciário) aquilo que era dele por direito”. Cf. TAKOI, Sérgio Massaru. *O princípio constitucional da duração razoável do processo*. Dissertação. pp. 233. Mestrado em Função Social do Direito. Direito: Faculdade Autônoma de Direito, FADISP, São Paulo, 2007. p. 23-24.

⁸³ Como afirma Luís Inácio Lucena Adams, em entrevista para a Revista ETCO: “É preciso criar instrumentos para que o devedor encontre soluções para seu problema, pois às vezes a pessoa quer efetivamente pagar, mas não tem recursos nas condições originais” – Procurador geral da fazenda defende execução fiscal administrativa. *Revista Consultor Jurídico*: São Paulo, 29 julho 2009. Entrevista concedida a Andréa Assaf da Revista ETCO. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-24/procurador-geral-fazenda-defende-execucao-fiscal-administrativa>>. Acesso em: 20 julho 2019.

⁸⁴ Utilizamos, aqui, a versão espanhola – *El costo de los derechos*: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veituno Editores, 2011.

futuro discernível".⁸⁵ Este é o terceiro ponto do Triângulo Melancólico do Poder Judiciário que justifica a necessidade de um urgente repensar. Grande parte das preocupações do Estado possuem raiz. Seja com a saúde, com a educação, e outras que, ao nosso ver, o Estado é insuficiente, para não dizer totalmente insuficiente. Essa raiz está na pecúnia. Nos recursos públicos. Na falta dos recursos públicos, melhor dizendo.

Dentro desse contexto, há R\$ 2,2 bilhões parados no judiciário. São devidos, mas estão parados em execuções fiscais que se alastram pelo tempo. Muitas acabam, até mesmo, prescritas. Se 1/10 desse valor fosse devidamente arrecadado, possivelmente parcela de algumas dessas questões seriam solucionadas. Talvez não inteiramente solucionadas, é claro. Mas, ajudaria.

Eis a razão de tratarmos esses "*novos rumos*" como o terceiro ponto do Triângulo Melancólico do Judiciário. Por estar, nele, a solução. Ou melhor, a hipótese, a ideia central, as conjecturas para uma solução. Esperamos que os "*novos rumos*" encontrem, em breve, realmente, os seus rumos. Por enquanto, deixamos ele dentro do Triângulo Melancólico, afinal o Estado brasileiro pouco busca por medidas que acelerem as arrecadações. A ciência encontra, como é o caso da Arbitragem Tributária. Mas, nas palavras de Traverso, diferentemente aplicadas, o Estado insiste em permanecer "*sem um futuro discernível*".⁸⁶ Especialmente com relação à esta solução de implementar a Arbitragem Tributária no Brasil. Essa insistência possui alguns nomes. Ou, melhor, supostos fundamentos. Esses fundamentos são considerados, por este trabalho, muros invisíveis. Ou, ainda, paradigmas.

⁸⁵ TRAVERSO, Enzo. Passados assombrados desprovidos de utopias. In: Idem. A melancolia de esquerda: marxismo, história e memória. Belo Horizonte: Âyiné, 2018, p. 27- 62. p. 62.

⁸⁶ TRAVERSO, *op. cit.*, p. 62.

4. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O MAIOR MURO INVISÍVEL PARA A ADOÇÃO DA ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Muros invisíveis⁸⁷, ou dependendo da perspectiva, visíveis, são os paradigmas, os óbices supostamente óbvios que barram a Arbitragem Tributária no Brasil.⁸⁸ Atualmente, no Brasil, o muro mais significativo é, infelizmente, o dogma da Indisponibilidade do Crédito Tributário. Invisível por não possuir qualquer previsão legal, diferente do art. 30, n. 2⁸⁹, da Lei Geral Tributária de Portugal. Eis a razão pela qual estamos diante de “*permissões débeis*” ou “*permissões negativas*”⁹⁰.⁹¹ Tem razão HELENO TAVEIRA TORRES no sentido de inexistir formulação normativa expressa proibindo a utilização dos métodos complementares de resolução de litígios em matéria tributária.⁹²

Mas, assumir essa postura requer questionar o “óbvio”. Infelizmente, inúmeras vezes vence o comodismo. E, tal comodismo de seguir o que é “*óbvio*”, segundo ALFREDO AUGUSTO BECKER, é o que leva o Direito Tributário à desgraça. Em outras palavras, a ausência de análise crítica da obviedade confere “*uma identidade falsa às premissas*”⁹³.

⁸⁷ Optamos pela analogia dos muros invisíveis, utilizando a obra “Crime e Castigo” publicada em 1866 na Rússia pelo escritor Fiódor Dostoiévski. DOSTOIÉVSKI, Fiódor. *Crime e Castigo*. Tradução de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 568.

⁸⁸ Como falamos em outra oportunidade, no artigo publicado pela Revista Fórum de Direito Tributário. – *Arbitragem Tributária: Breves Considerações sobre o Regime Português*. Belo Horizonte, ano 17, n. 101, p. 77-97, set./out., 2019.

⁸⁹ “Art. 30. n. 2. O crédito tributário é indisponível, [...]”. Portugal. LGT. Decreto-Lei n. 398/1998. Disponível em: <<https://www.pwc.pt/pt/pwcinforfisco/codigos/lgt/dl-398-98.html#art30>>. Último acesso em: 20 de janeiro de 2020.

⁹⁰ ALCHOURRÓN, Carlos. *Lógica de normas y lógica de proposiciones normativas*, in *Análisis lógico y derecho*. Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 25 et seq.; e *Norma y acción: una investigación lógica*. Tradução de: FERRERO, Pedro Garcia. Madrid: Tecnos, 1970, p. 18.

⁹¹ PASINATTO, Ana Paula; VALLE, Maurício Timm do. Arbitrabilidade da matéria tributária: Seria a arbitragem a ferramenta necessária para cortar a última cabeça da Hidra de Lerna? In.: DOMINGOS, Francisco Nicolau (org.). *Justiça Tributária: Um Novo Roteiro*. Lisboa: Rei dos Livros, 2018. p. 314.

⁹² Princípios de segurança jurídica e transação em matéria tributária. Os limites da revisão administrativa dos acordos tributários. In.: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco. *Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário Velloso*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 305.

⁹³ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 10-11.

A indisponibilidade do crédito tributário, por exemplo, deixa de ser uma premissa óbvia a partir do momento em que a questionamos e, nesses questionamentos, surgem outras supostas obviedades. Entre elas, a vagueza⁹⁴ do termo “indisponível” e a disponibilidade do crédito tributário por ser interesse público secundário.

Com a intenção de mantermos a tradição que deu origem à atitude científica, qual seja, a de conjecturas ousadas e de crítica livre⁹⁵, analisaremos o crédito tributário como interesse público secundário.

4.1. Superando o paradigma do princípio da indisponibilidade do crédito tributário

Para Thomas Kuhn, “o padrão usual de desenvolvimento da ciência amadurecida” é “a transição sucessiva de um paradigma a outro, por meio de uma revolução”.⁹⁶ Mas, essa transição sucessiva não

⁹⁴ Como mencionamos em outra oportunidade, determinado termo é vago não quando suscitam dúvidas a respeito do seu significado, da sua definição léxica ou informacional, mas quando não sabemos até onde vai o seu campo de aplicação. Esse fenômeno, como retrata Genaro Carrió, acontece, por exemplo, cada vez que uma palavra tem como critério importante de aplicação a presença de característica ou de propriedade, dada sob a forma de processo contínuo. A i) idade, ii) altura ou iii) o número dos cabelos que um homem pode ter, por exemplo; cortados na continuidade por: i) jovem/maduro, ii) alto/baixo, iii) calvo. O problema mora na desnecessidade de questionar sobre quantos fios de cabelo precisa alguém ter para não ser calvo. Com quantos fios exata e verdadeiramente falando um homem deixa sua calvície. Esta é a razão da “vagueza do termo”. Não se sabe o término do campo de aplicação da palavra.

Em certas ocasiões o campo de aplicação deixa claro o correto emprego da palavra, mas em outras não há como afirmar que o emprego de determinado termo está, com certeza, certo. Genaro Carrió, em seus estudos, reflete que sempre haverá uma zona em que ocorrerá o momento de transição de “baixo” para “alto”, por exemplo. Mas essa zona é uma “zona de penumbra”, pois não se sabe quando começa e quando termina. Levando o termo, que caiu na zona de penumbra, à “vagueza”. – *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. 5. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006. p. 31-35.

Se se pretender analisar o termo “indispor”, muito provavelmente o término do seu campo de aplicação não será facilmente encontrado, principalmente em razão de ser vaga a palavra “indispor”. Não se sabe em que momento um objeto deixa de ser “disponível” e passa a ser “indisponível”. Se fossem claro e bem delineado o início e o término do campo de aplicação, o caráter “indisponível” do crédito tributário não seria, hoje, algo sujeito à falseabilidade. Passou a ser falseável, pois enunciados básicos passaram a contradizê-lo, deixando de ser uma teoria totalmente válida – Introdução à lógica. Tradução de Álvaro Cabral. 2. ed.. São Paulo: Mestre Jou, 1978. p. 108; POPPER, Karl. *A Lógica da Pesquisa Científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013. p. 76; PASINATTO; VALLE, 2018. p. 314; e PASINATTO; VALLE, 2017, p. 1041-1073.

⁹⁵ POPPER, Karl. Os primórdios do racionalismo. In.: MILLER, David (org.), *Textos Escolhidos*. Tradução: Vera Ribeiro. Revisão de tradução: César Benjamin. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2010. p. 26-31.

⁹⁶ KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10.ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. 30.

rearticula o velho paradigma. Por meio da revolução, nasce outro paradigma com a “*reconstrução do objeto de investigação, a partir de novos princípios, o que implica na exigência de novas formulações teóricas, inclusive metodológicas*”. Afinal, a ciência “*muda paradigmaticamente*”.⁹⁷ Consideramos como um paradigma “*as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência*”.⁹⁸

Por essa razão, enfrentaremos o paradigma do Princípio da Indisponibilidade do Crédito Tributário por meio de proposições, conjecturas e especulações, considerando a distinção jus-filosófica entre interesse público primário e interesse público secundário.

A finalidade do interesse público é a segurança e o bem-estar da sociedade.⁹⁹ Trata-se de “*interesse do todo*”, do “*próprio conjunto social*”, de “*dimensão pública dos interesses individuais*”, dos “*interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade*”¹⁰⁰. São muitas as expressões polissêmicas, não é diferente com “*interesse público*”, expressão vaga e ambígua.¹⁰¹ CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO conceitua interesse público como “*resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm*”.¹⁰² Lembremos, com RENATO

⁹⁷ LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia Jurídica da Libertação: Paradigmas da Filosofia, Filosofia da Libertação e Direito Alternativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p. 25.

⁹⁸ KUHN, 2011, p. 44; MARGARET MASTERMAN, em seus estudos, concluiu que THOMAS KUHN utiliza o termo “*paradigma*” de vinte e uma formas diferentes: “*Kuhn, of course, with that quasi-poetic style of his, makes paradigm elucidation genuinely difficult for the superficial reader. On my counting, he uses “paradigm” in not less than twenty-one different senses in his [1962], possibly more, not less. Thus he describes a paradigm: (1) as a universally recognized scientific achievement, p.x [...]; (2) as a myth, p.2[...]; (3) as a ‘philosophy’, or constellation of questions (pp. 4-5) [...]; (4) as a textbook, or classic work (p. 10) [...]; As a whole tradition, and in some sense, as a model (pp. 10-11) [...]; (6) As a scientific achievement (p. 11) [...]*” – The Nature of a Paradigm. In.: *International colloquium in the philosophy of science*. vol. 4. Cambridge U. P., London, 1965. p. 61-65.

⁹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos Contratos Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, 209. Rio de Janeiro: RDA, jul.set., 1997. p. 81-90.

¹⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 59.

¹⁰¹ VALLE, Maurício Dalri Timm do; PASINATTO, Ana Paula. Arbitragem tributária no Brasil e o interesse público: In.: DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Justiça Tributária: Um Novo Roteiro*. Lisboa: Rei dos Livros, 2018. p. 293.

¹⁰² *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 62.

ALESSI¹⁰³, que o interesse público não se confunde com o interesse da administração.¹⁰⁴ Estão categorizados em primários, os verdadeiros interesses públicos, e os interesses públicos secundários, que são os interesses da administração. Os interesses públicos primários são aqueles que concretizam os valores que a sociedade escolhe, são os verdadeiramente considerados indisponíveis, sendo indispensável o regime público. Já os interesses públicos secundários possuem natureza instrumental, “*resolvem-se em relações patrimoniais e, por isso, tornaram-se disponíveis na forma da lei, não importando sob que regime*”.¹⁰⁵ Eles existem para que haja satisfação dos interesses públicos primários.

Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, são disponíveis todos os interesses com expressão patrimonial, quantificados monetariamente.¹⁰⁶ Eros Roberto Grau parece estar com a razão ao afirmar que um dos comuns erros que se cometem é o “*de relacionar a indisponibilidade de direitos a tudo quanto se puder associar, ainda que ligeiramente, à Administração*”.¹⁰⁷ Ademais, o Código Tributário Nacional permite tanto a anistia, como a remissão ou, até mesmo, a transação. É unânime, também na jurisprudência¹⁰⁸, que indisponível é o interesse público primário e não o interesse da administração, qual seja, o interesse público secundário.

¹⁰³ “*Por el contrario, este interés secundario del aparato puede fácilmente encontrarse en conflicto con el interés público, de tal manera que la Administración podría frecuentemente ser impulsada a realizarlo incluso más allá de los límites de la coincidencia con el interés público o en perjuicio de este último.*” – *Instituciones...*, p. 185-187.

¹⁰⁴ VALLE; PASINATTO, 2018, p. 296.

¹⁰⁵ Conceitos cf. MOREIRA NETO, 1997, p. 81-90.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 81-90.

¹⁰⁷ GRAU, Eros Roberto. Arbitragem e Contrato Administrativo. V. 3, n.º. 2. São Paulo: *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, jul./dez., 2002. Disponível em: <http://www.epm.tjsp.jus.br/FileFetch.ashx?id_arquivo=20533>. Acesso em: 15 janeiro 2020., p. 49-58.

¹⁰⁸ Existem dois acórdãos no Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. O primeiro proferido no julgamento do Recurso Especial n. 303.806 /RO, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que reconhece serem “*os direitos secundários ou derivados têm natureza instrumental e existem para operacionalizar os interesses primários*”, eis sua ementa: “*3. A escorreita exegese da dicção legal impõe a distinção jus-filosófica entre o interesse público primário e o interesse da administração, cognominado ‘interesse público secundário’. [...] 4. Deveras, é assente na doutrina e na jurisprudência que indisponível é o interesse público, e não o interesse da administração. [...]*”.

^o segundo acórdão existente sobre o tema, por sua vez, é o do julgamento do Recurso Especial n. 640.412/SC, de relatoria também no Ministro Luiz Fux, 1.ª Turma, julgado em 19.5.2005, DJ de 13 jun. 2005.

5. PALAVRAS FINAIS

A AT é, claramente, atrativo para os investidores, sendo um reflexo positivo para o aumento dos investimentos em Portugal. Quando há celeridade na resolução de litígios em um País, há, conseqüentemente, segurança jurídica. Dentro dessa perspectiva, olhando para o Brasil, apesar do passado estar terminado, o futuro está indeterminado. Não podemos julgar como se não tivéssemos nada a aprender com o passado. Não é pelo futuro ser incerto que não devemos reinterpretar o passado conforme as exigências do futuro. Eis a importância das mudanças paradigmáticas da ciência.¹⁰⁹

O acesso eficiente à justiça faz parte dos objetivos do Poder Judiciário. Eis a razão pela qual concordamos com DANIEL AMORIM ASSUMPTÃO NEVES ao afirmar que “*quanto mais conflitos forem resolvidos fora da jurisdição, haverá menos processos e por consequência o Poder Judiciário poderá funcionar de maneira mais célere e adequada às aspirações do acesso à ordem jurídica justa.*”¹¹⁰. Não apenas isso, a inserção da arbitragem como mecanismo complementar de resolução de controvérsias tributárias trará benefícios para a sociedade como um todo frente ao Triângulo Melancólico do Poder Judiciário. Aumentará a arrecadação tributária, efetivando mais interesses públicos primários que dependem diretamente dos secundários, os recursos públicos.

REFERÊNCIAS

- ALCHOURRÓN, Carlos. *Lógica de normas y lógica de proposiciones normativas*, in *Análisis lógico y derecho*. Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 25 et seq..
- ALESSI, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. t. I. Barcelona: Bosch, 1970.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo [...]*. São Paulo, Quartier Latin, 2007. p. 310-404.

¹⁰⁹ LUDWIG, 2006. p. 25.

¹¹⁰ *Manual de Direito Processual Civil*. 9. ed. Jus Podivm, 2017. p. 62.

- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. 5. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006. p. 31-35.
- COPI, Irving M. *Introdução à lógica*. Tradução de Álvaro Cabral. 2. ed.. São Paulo: Mestre Jou, 1978.
- CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública*. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. vol. 7, n.º. 27. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jul. 1999. p. 214-216.
- DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Os métodos alternativos de resolução de conflitos tributários*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2016.
- DOSTOIÉVSKI, Fiódor. *Crime e Castigo*. Trad. Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2001.
- FERBER, Ilit. *Melancholy philosophy: Freud and Benjamin*. E-rea: Revue électronique d'études sur le monde anglophone, v. 4, n. 1, doc. 10, jun. 2006.
- FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo. *Justiça Tributária: Prevenção e Resolução Alternativa de Litígios*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 331-332.
- FREUD, Sigmund. Luto e melancolia. *Trad. Marilene Carone*. N. Estudos, n. 32, p. 128-142, mar. 1992.
- GRAU, Eros Roberto. Arbitragem e Contrato Administrativo. V. 3, n.º. 2. São Paulo: *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, jul./dez., 2002. Disponível em: <http://www.epm.tjsp.jus.br/FileFetch.ashx?id_arquivo=20533>. Acesso em: 15 janeiro 2020., p. 49-58.
- HESS, Heliana Coutinho. O princípio da Eficiência e o poder judiciário. *Revista da faculdade de direito da USP*. v. 105. São Paulo: USP, jan./dez., 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67899/70507>>. Acesso em 21 janeiro 2020.
- HOSPERS, John. *Introducción al análisis filosófico*. 2. ed.. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1984. p. 51-52.
- KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10.ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- LÚCIA, Carmen. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relatórios Justiça em Números. Apresentação. p. 4-5. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Último acesso em: 20 janeiro 2020.
- LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia Jurídica da Libertação: Paradigmas da Filosofia, Filosofia da Libertação e Direito Alternativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

- MASTERMAN, Margaret. The Nature of a Paradigm. In.: *International colloquium in the philosophy of science*. vol. 4. Cambridge U. P., London, 1965. p. 61-65.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo; CASTRO, Leonardo Freitas. In.: *Direito Tributário e Arbitragem*:.... a. 17, n. 88. São Paulo: *Revista Tributária e de Finanças*, set-out. 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos Contratos Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, 209. Rio de Janeiro: RDA, jul. set., 1997. p. 81-90.
- NEVES, Daniel. *Manual de Direito Processual Civil*. 9. ed. Jus Podivm, 2017. p. 62.
- NÚNCIO, Paulo. A arbitragem em Direito Tributário – Traços Gerais. In.: CAMPOS, Diogo José Paredes Leite de.; FERREIRA, Eduardo Paz (com. Org.). A arbitragem em direito tributário: I Conferência Associação Ibero-Americana de Arbitragem Tributária (AIBAT)/Instituto de Direito Econômico, Financeiro e Fiscal (IDEFF). Coimbra: Almedina, 2010.
- OST, François. *O tempo do direito*. Bauru: Edusc, 2005, pp. 21-43. p. 25.
- PASINATTO, Ana Paula. *Arbitragem Tributária: Breves Considerações sobre o Regime Português*. Belo Horizonte, ano 17, n. 101, p. 77-97, set./out., 2019.
- _____. Arbitrabilidade da matéria tributária: Seria a arbitragem a ferramenta necessária para cortar a última cabeça da Hidra de Lerna? In.: DOMINGOS, Francisco Nicolau (org.). *Justiça Tributária: Um Novo Roteiro*. Lisboa: Rei dos Livros, 2018.
- _____. Arbitragem Tributária: Breve Análise Luso-Brasileira, in: *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 3 (2017), no 6, p. 1041-1073. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2017/6/2017_06_1041_1073.pdf>.
- POPPER, Karl. *A Lógica da Pesquisa Científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.
- _____. Os primórdios do racionalismo. In.: MILLER, David (org.), *Textos Escolhidos*. Tradução: Vera Ribeiro. Revisão de tradução: César Benjamin. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2010.
- SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon Pontes de; GUIMARÃES, Vasco Branco. *Transação e Arbitragem no Âmbito Tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso*. Minas Gerais: Fórum, 2008.
- SCHIERA, Pierangelo. Melancolia e direito: confrontação entre indivíduo e disciplina a favor do ordenamento. In: PETIT, Carlos (Org.). *Paixões do*

- jurista: amor, memória, melancolia, imaginação. Curitiba: Juruá. 2011, p. 119-165.
- SUSTEIN, Carl; HOLMES, Stephen. *El costo de los derechos*: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veituno Editores, 2011.
- TAKOI, Sérgio Massaru. *O princípio constitucional da duração razoável do processo*. Dissertação. pp. 233. Mestrado em Função Social do Direito. Direito: Faculdade Autônoma de Direito, FADISP, São Paulo, 2007. p. 23-24.
- TRAVERSO, Enzo. Passados assombrados desprovidos de utopias. In: Idem. *A melancolia de esquerda: marxismo, história e memória*. Belo Horizonte: Âyiné, 2018, p. 27- 62. p. 62.
- VALLE, Maurício; PASINATTO, Ana Paula. Arbitragem tributária no Brasil e o interesse público: In.: DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Justiça Tributária: Um Novo Roteiro*. Lisboa: Rei dos Livros, 2018.
- VILLA-LOBOS, Nuno. Avaliação sucessiva perfunctória da implementação da arbitragem tributária em Portugal. *Desafios Tributários*. Lisboa: Vida Econômica, ago./2015. p. 193-212.
- _____. Nota de abertura. *A Prova das 9 Vantagens*. *R. de Arbitragem Tributária* n. 4. Lisboa: CAAD, jan., 2016.
- WRIGHT, Georg Henrik von. *Norma y acción: una investigación lógica*. Tradução de: FERRERO, Pedro Garcia. Madrid: Tecnos, 1970. p. 18.

BENEFÍCIOS FISCAIS DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO ACESSÍVEL EM PORTUGAL

Renata Gomes de Albuquerque Sá
renatagt@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre o Programa de Arrendamento Acessível, apresentado pelo governo de Portugal, no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação. Sua criação se deu após a autorização constante na lei que trata do orçamento do país para 2018.

Trata-se de um instrumento legislativo que inaugura uma nova política de habitação, que visa aumentar o acesso da população a residências adequadas às suas necessidades, destinado a famílias de classe média. É um programa de adesão voluntária que promove uma oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos.

No primeiro capítulo explicaremos algumas noções do direito à habitação, explicando porque ele é entendido como um direito fundamental, verificando a sua proteção nos tratados e convenções internacionais e trazendo breves notas sobre a política de habitação no âmbito da União Europeia. Em seguida, trataremos especificamente do ordenamento jurídico português, mencionando a regulamentação legislativa desse direito, bem como a doutrina e a orientação da jurisprudência do Tribunal Constitucional do país.

No segundo capítulo, abordaremos especificamente o Programa de Arrendamento Acessível, mencionando suas principais características, requisitos de acesso de habitações e de candidatura de famílias, para, em seguida, tratar dos benefícios fiscais concedidos pelo governo de Portugal como um estímulo à adesão por parte dos proprietários de imóveis.

Outrossim, ressalta-se que a investigação foi baseada na metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, averiguando-se os textos normativos positivados, as orientações da doutrina e a jurisprudência dos tribunais nacionais, empregando-se primordialmente o raciocínio dedutivo.

2. O DIREITO À HABITAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O reconhecimento do direito à habitação digna consta no primeiro item do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹¹¹, de 1948, que é um dos principais instrumentos jurídicos do sistema universal de proteção dos direitos das pessoas (COSTA, 2015, p. 3).

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado no âmbito nas Nações Unidas em 1966, trata da matéria em seu art. 11¹¹², reconhecendo o direito de todos a um nível de vida adequado para si e sua família, o que inclui alimentação, vestuário e habitação adequados, além de uma contínua melhoria de suas condições de vida. Ele prevê, ainda, que os Estados signatários tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade de tais direitos, reconhecendo, para tanto, a importância essencial da cooperação internacional, baseada no livre consentimento.

A União, apesar de não ter competência para legislar sobre essa matéria, possui diversos programas nos quais é reconhecida a importância do direito à habitação. Contudo, ela não pode fazer investimentos diretos em habitação ou financiar projetos de construção de residências, por exemplo, ainda que a política seja formulada por um Estado-membro.

¹¹¹ Artigo 25.º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

¹¹² Artigo 11.º

1. Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida. Os Estados Signatários tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse feito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.

No entanto, à medida que as políticas de habitação estejam integradas mais estreitamente com outras estratégias, tais como a restauração dos centros urbanos e a revitalização de áreas abandonadas, elas se tornam mais compatíveis com os programas da União.

Aduz-se que as questões ligadas à habitação social, à falta de habitação e à integração desempenham um papel importante no âmbito da agenda em matéria de política social da União Europeia, nos termos do art. 34 da Carta dos Direitos Fundamentais¹¹³. Isabel Guerra (2008, p. 47-48) afirma que, no contexto europeu, o objetivo básico da política de habitação é a disponibilização de uma habitação digna para cada família a preços compatíveis com os seus rendimentos.

Em Portugal, especificamente, o art. 65 da Constituição¹¹⁴ trata especificamente do direito à habitação e, por estar inscrito na primeira parte do texto constitucional, é entendido como um direito fundamental (CORREIA; MUNIZ, 2010, p. 139).

¹¹³ Artigo 34.º Segurança social e assistência social

1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem protecção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.

2. Todas as pessoas que residam e que se desloquem legalmente no interior da União tem direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito comunitário e das legislações e práticas nacionais.

3. A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.

¹¹⁴ Artigo 65.º Habitação e urbanismo

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;

b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;

c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;

d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional¹¹⁵ do país já afirmou que tal preceito reconhece a todos os cidadãos o direito a uma morada decente, para si e para a sua família, que seja adequada a todos, preservando-se a sua intimidade e que permita-lhes viver em ambiente fisicamente são, bem como que sejam oferecidos os serviços básicos para a vida da família e da comunidade.

Nota-se, ainda, que ele se relaciona com outros direitos fundamentais previstos no texto constitucional, bem como competências designadas ao Estado, possuindo uma dupla natureza. Isso porque, por um lado, ele reveste-se da forma de direito negativo ou de defesa, consistindo no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma, e determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros.

No que tange a este aspeto, José Faria Costa (2015, p. 4) afirma que o direito humano a uma habitação condigna encontra sua raiz justificadora na própria natureza do ser, pois, para que homens e mulheres possam cumprir o projeto de liberdade que toda a pessoa transporta consigo, é imprescindível a realização de um certo círculo de bem-estar material.

De outro giro, o direito à habitação também se traduz num direito social, que exige determinadas prestações positivas do Estado, ou seja, dele se exigem medidas e prestações adequadas a realizar o objetivo do cidadão de obter uma habitação, as quais justificam e legitimam a pretensão do cidadão a determinadas prestações¹¹⁶.

Miguel Nogueira de Brito e Ana Robin de Andrade (2014, p. 61-62) relembram as lições de Mark Tushnet (2014, p. 3), que ressalta

4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

¹¹⁵ PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Acórdão n.º 130/92. Processo: n.º 104/90.

^{2.} Secção. Relator: Conselheiro Alves Correia. 1992. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920130.html>>. Acesso em 22 mai. 2018.

¹¹⁶ PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Acórdão n.º 101/92. Processo: n.º 223/90.

^{1.} Secção. Relator: Conselheiro Monteiro Diniz. 1992. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920101.html>>. Acesso em 22 mai. 2018.

a importância da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, na perspectiva da concretização dos direitos sociais, e concluem que os processos judiciais envolvendo direitos sociais demandam não apenas pretensões contra o Estado, para que este confira efetividade a prestações sociais específicas, mas também pleitos contra outros atores.

Ainda quanto a este segundo aspecto do direito à habitação, impende registrar a orientação do Acórdão n.º 131/1992 do Tribunal Constitucional¹¹⁷ de que o direito à habitação se materializa no direito de se ter uma morada condigna e se trata de um direito fundamental de natureza social.

Cumprindo ainda mencionar a necessidade de se superar o paradigma tradicional do planeamento urbanístico em razão da vertente social da sustentabilidade, que traz um conjunto de novas preocupações tendentes a fomentar o desenvolvimento social e a evitar fenómenos de segregação espacial de uma comunidade diversificada, como destacado por Fernanda Paula Oliveira (2011, p. 110-111).

Portanto, o planeamento territorial passa a ser integrado a políticas sociais, culturais, de combate à pobreza, de apoio a setores mais vulneráveis da população, de segurança pública, de habitação, de oferta de serviços públicos, de transportes, de promoção de acessibilidade e mobilidade urbana (OLIVEIRA, 2011, p. 110-111).

3. O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO ACESSÍVEL

3.1. Regramento geral do programa

O governo de Portugal apresentou, no ano de 2017, mediante autorização do Orçamento para o ano de 2018, um pacote legislativo de medidas de incentivo ao arrendamento e promoção da reabilitação urbana, com a missão de ampliar o acesso a uma habitação adequada.

Nesse sentido, o Programa de Arrendamento Acessível, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, foi uma das soluções apresentadas, nos termos do art. 219 da

¹¹⁷ PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Acórdão n.º 131/92. Processo: n.º 122/90. 2.ª Secção. Relator: Conselheiro Alves Correia. 1992. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920131.html>>. Acesso em 22 mai. 2018

proposta de lei de orçamento para 2018¹¹⁸, que trouxe uma autorização legislativa para a criação de benefícios fiscais, para incentivar a adesão ao programa.

Nos termos da exposição de motivos que consta no projeto de lei, ele surge como resposta às novas necessidades habitacionais que se alargaram às populações de baixa e média renda. Trata-se de um programa de política de habitação, de adesão voluntária, que tem por objetivo a aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos, de modo a atender as necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite arrendar um local que seja adequado à suas necessidades.

A Proposta de Lei n.º 127/XII¹¹⁹, em seu art. 1.º, concede ao Governo uma “autorização legislativa para aprovar um regime especial de tributação dos rendimentos prediais, resultantes de contratos de arrendamento ou subarrendamento habitacional enquadrados no Programa de Arrendamento Acessível”.

Menciona-se que o Programa de Arrendamento Acessível foi criado, em 2019, pelo Decreto-Lei n.º 68/2019 de 22 de maio¹²⁰. O art. 2.º¹²¹ do referido diploma determina o âmbito de aplicação do programa e

¹¹⁸ Artigo 219.º

Autorização legislativa no âmbito do programa de arrendamento acessível

1 – Fica o Governo autorizado a criar um benefício fiscal que permita aos sujeitos passivos de IRS e de IRC, que adiram ao programa de arrendamento acessível, beneficiarem de isenção fiscal relativamente aos rendimentos prediais decorrentes do arrendamento de imóveis ou frações no âmbito do referido programa.

2 – O Governo fica, igualmente, autorizado a criar um benefício fiscal que permita aos sujeitos passivos de IRS e de IRC beneficiar de taxas liberatórias diferenciadas para os rendimentos prediais decorrentes de contrato de arrendamento habitacional de longa duração.

3 – A presente autorização legislativa caduca no prazo de 90 após a data de entrada em vigor da presente lei.

¹¹⁹ PORTUGAL. Proposta de Lei 127/XIII. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e-7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5449334c56684a53556b755a47396a&fich=ppl127-XIII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

¹²⁰ PORTUGAL, Decreto-Lei n.º 68/2019 de 22 de maio. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/122373682>>. Acesso em: 09 out. 2019.

¹²¹ Artigo 2.º Âmbito

1 – O presente decreto-lei é aplicável a:

a) Contratos de arrendamento habitacional de prédios urbanos, de partes de prédios urbanos, de partes urbanas de prédios mistos e de frações autónomas de entidades públicas ou privadas;

seu art. 3.^o¹²² estabelece como seus objetivos aumentar a acessibilidade à habitação por parte dos agregados familiares, aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos, proporcionar uma reposta para as necessidades de mobilidade habitacional e contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à moradia, dentre outros.

O Capítulo II do decreto-lei traz em seu bojo os requisitos específicos dos alojamentos para que integrem o programa¹²³, os limites máximos de preço de renda aplicáveis¹²⁴, um geral, que será definido

b) Contratos de arrendamento para subarrendamento habitacional de prédios urbanos, de partes de prédios urbanos, de partes urbanas de prédios mistos e de frações autónomas, cujo arrendatário seja o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.);

c) Contratos de subarrendamento habitacional de prédios urbanos, de partes de prédios urbanos, de partes urbanas de prédios mistos e de frações autónomas, cujo senhorio seja o IHRU, I. P.

2 – Aos contratos previstos na alínea b) do número anterior não se aplica o disposto no artigo 7.º e no capítulo III, aplicando-se com as necessárias adaptações as restantes disposições do presente decreto-lei.

3 – As disposições do presente decreto-lei relativas a contratos de arrendamento aplicam-se aos contratos de subarrendamento previstos na alínea c) do n.º 1.

¹²² Artigo 3.º Fins

O Programa de Arrendamento Acessível prossegue os seguintes fins:

- a) Aumentar a acessibilidade à habitação por parte dos agregados familiares;
- b) Aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos;
- c) Reforçar a segurança e a estabilidade no arrendamento habitacional;
- d) Promover maior equilíbrio entre o setor do arrendamento e o da habitação própria;
- e) Proporcionar respostas para as necessidades de mobilidade habitacional, por razões familiares, profissionais ou de estudo, e de mobilidade para territórios do interior;
- f) Melhorar o aproveitamento do parque edificado existente.

¹²³ Artigo 8.º Requisitos gerais

Para além dos demais requisitos aplicáveis nos termos da lei ao arrendamento de prédios urbanos, constituem requisitos gerais da disponibilização de um alojamento no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível:

a) O cumprimento das condições mínimas aplicáveis aos alojamentos em matéria de segurança, salubridade e conforto, nos termos a definir em portaria a aprovar pelo membro do Governo responsável pela área da habitação;

b) A observância dos limites máximos do preço de renda aplicáveis, nos termos do artigo 10.º

¹²⁴ Artigo 10.º Limites do preço de renda

1 – O preço de renda mensal de um alojamento a disponibilizar no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível deve ser inferior aos seguintes limites:

a) O limite geral de preço de renda por tipologia, a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da habitação;

b) O limite específico de preço de renda por alojamento, a definir nos termos dos números seguintes.

2 – O limite específico de preço de renda aplicável a uma habitação corresponde a 80 % do valor de referência do preço de renda dessa habitação, a calcular nos termos da portaria prevista na alínea a) do número anterior, tendo em consideração, designadamente, os seguintes fatores:

a) Área;

por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área de finanças e da habitação, além de um específico, que corresponde a 80% (oitenta por cento) do preço de mercado de renda, levando-se em consideração alguns critérios especificados no diploma.

Nesse diapasão, insta relembrar que o Instituto Nacional de Estatísticas de Portugal publicou em 2018 o estudo “Estatísticas de Rendidas da Habitação ao nível local”¹²⁵, no qual verificou o valor médio de renda dos municípios do país no ano de 2017, verificando que o valor mediano das rendas de alojamentos familiares com novos contratos de arrendamento no país foi fixado em 4,39 €/m² (quatro euros e trinta e nove cêntimos por metro quadrado).

Concluiu-se também que alguns municípios superaram aquele valor, os quais se situam majoritariamente na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve, sendo que o município de Lisboa apresentou o valor de renda mais elevado, de 9,62 €/m² (nove euros e sessenta e dois cêntimos por metro quadrado)¹²⁶.

Cumpre, por oportuno, registrar que da Proposta de Lei n.º 127/ XII (art. 9.º¹²⁷), determinava o prazo mínimo de 3 (três) anos para o

b) Qualidade do alojamento;

c) Certificação energética;

d) Localização;

e) Valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares, de acordo com a última atualização divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.).

3 – O limite específico de preço de renda aplicável a uma parte de habitação corresponde a 80 % do valor de referência do preço de renda dessa parte de habitação, a calcular nos termos da portaria prevista na alínea a) do n.º 1, tendo em consideração, designadamente, os seguintes fatores:

a) Valor de referência do preço de renda da habitação onde se insere o alojamento;

b) Área do quarto;

c) Qualidade do quarto.

4 – Os limites máximos de preço de renda aplicáveis ao alojamento nos termos do presente artigo não incluem as despesas ou encargos que sejam devidos nos termos do artigo 1078.º do Código Civil.

¹²⁵ PORTUGAL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Estatísticas de Rendidas da Habitação ao nível local. 2018. Disponível em: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=314753314&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt>. Acesso em 22 mai. 2018.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Artigo 9.º Prazos mínimos de arrendamento

1 – O arrendamento de alojamentos no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível tem prazo mínimo de 3 anos, renovável anualmente até aos 5 anos salvo oposição do arrendatário, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

contrato de arrendamento no âmbito do programa, renovável anualmente até 5 (cinco) anos, com a exceção do caso em que o alojamento tivesse por objeto a residência temporária de estudantes do ensino superior, hipótese em que o tempo mínimo de contrato fica reduzido para 9 (nove) meses.

Todavia, o art. 6.º do Decreto-Lei n.º 68/2019 de 22 de maio¹²⁸, determina que o prazo mínimo para locação no âmbito do programa é de 5 (cinco) anos, podendo ser renovado por período a ser estipulado entre as partes, mantendo a disposição da proposta quanto ao prazo mínimo de locação para estudantes universitários.

Outrossim, o Decreto-lei traz os requisitos à candidatura de indivíduos e famílias que desejem ter acesso ao programa, merecendo destaque o rendimento anual bruto da candidatura, que corresponde à soma dos rendimentos percebidos por cada um dos candidatos integrantes do núcleo familiar no ano civil anterior.

Note-se que o art. 15.^{º129} do Decreto-Lei estabelece que, o esforço que cada família terá com o pagamento da renda não poderá ser

2 – Caso o alojamento tenha por finalidade a residência temporária de estudantes do ensino superior, o prazo de arrendamento pode ser inferior ao estabelecido no número anterior, tendo por mínimo 9 meses.

3 – Os prazos de subarrendamento são idênticos aos estabelecidos nos números anteriores, sem prejuízo das causas legais de caducidade do mesmo.

¹²⁸ Artigo 6.º Finalidades e prazos mínimos de arrendamento

1 – Os contratos de arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível podem ter a finalidade de «residência permanente» ou de «residência temporária de estudantes do ensino superior».

2 – Os contratos de arrendamento com finalidade de residência temporária de estudantes do ensino superior apenas podem ser celebrados com arrendatários cujo domicílio fiscal seja distinto do concelho do locado e que se encontrem inscritos num ciclo de estudos conferente de grau ou diploma de ensino superior.

3 – Os contratos de arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível têm prazo mínimo de cinco anos, renovável por período estipulado entre as partes, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

4 – Caso o contrato tenha por finalidade a residência temporária de estudantes do ensino superior, o prazo de arrendamento pode ser inferior ao estabelecido no número anterior, tendo por mínimo a duração de nove meses.

¹²⁹ Artigo 15.º Taxa de esforço e ocupação mínima

1 – Nos contratos de arrendamento a celebrar no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível:

a) O preço de renda mensal deve corresponder a uma taxa de esforço que se situe no intervalo entre 15 % e 35 % do RMM do agregado familiar, calculado nos termos do artigo anterior, sem prejuízo do disposto nos números seguintes;

superior a 35% (trinta e cinco por cento) dos seus rendimentos, nem inferior a 10% (dez por cento).

Em entrevista para a imprensa do país, o Ministro do Ambiente João Matos Fernandes afirmou que o pacote legislativo da Nova Geração de Políticas de Habitação dá os passos certos para garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, bem como que as novas medidas constituem “um avanço na resolução das carências habitacionais mais graves, resultantes de problemas estruturais do mercado de habitação em Portugal”. O governante afirmou ainda que a implementação da Nova Geração de Políticas de Habitação não poderá ser feita sem a adesão e o empenho de autarquias, proprietários, estruturas da administração e do terceiro setor.

3.2. O regime fiscal especial

Inicialmente, salienta-se que sobre o valor da renda dos imóveis arrendados incide a tributação a título de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)¹³⁰, com a alíquota de 28% (vinte e oito por cento) sobre a renda, nos termos do artigo 72, item 7, do Código do IRS¹³¹.

Destarte, quando o senhorio for uma pessoa coletiva, o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) será retido diretamente

b) A tipologia do alojamento deve observar uma ocupação mínima em função da dimensão do agregado habitacional, nos termos a estabelecer na portaria prevista no n.º 1 do artigo 12.º

2 – Nos casos em que os agregados habitacionais integrem estudantes ou formandos dependentes nas situações previstas no artigo 13.º, mas não sejam exclusivamente compostos por estes, o intervalo no qual a taxa de esforço se deve situar é calculado acrescentando ao apuramento dos valores máximo e mínimo referidos na alínea a) do número anterior o valor correspondente às quantias mensais previstas no n.º 2 do artigo 13.º

3 – Quando o agregado habitacional apenas integre estudantes ou formandos dependentes nas situações previstas no artigo 13.º, o preço de renda mensal tem somente de observar o limite máximo correspondente ao valor da soma das quantias mensais previstas no n.º 2 do mesmo artigo, relativas a cada um dos estudantes ou formandos dependentes..

¹³⁰ Artigo 8.º Rendimentos da categoria F (Redacção do DL 198/2001, de 3 de Julho)

1 – Consideram-se rendimentos prediais as rendas dos prédios rústicos, urbanos e mistos pagas ou colocadas à disposição dos respectivos titulares.

¹³¹ Artigo 72.º Taxas especiais (...)

7 – Os rendimentos prediais são tributados autonomamente à taxa de 28%. (Redacção dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro)

na fonte¹³², com a alíquota de 25% (vinte e cinco por cento), como determina o art. 87.º, item 4, do Código do IRC¹³³.

Quanto aos benefícios fiscais oferecidos pelo programa, saliente-se que os rendimentos recebidos pelo arrendante, em razão de contrato de arrendamento ou subarrendamento habitacional enquadrados no programa, ficarão isentos de tributação do IRS e IRC¹³⁴. Nesse sentido, cumpre transcrever o artigo 27.º da proposta de Decreto-Lei:

Artigo 20.º Regime fiscal

1 – Estão isentos de tributação em IRS e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) os rendimentos prediais resultantes de contratos de arrendamento ou subarrendamento habitacional enquadrados no Programa de Arrendamento Acessível.

2 – Caso o contribuinte opte pelo englobamento dos rendimentos prediais, os rendimentos isentos nos termos do número anterior são obrigatoriamente englobados para efeito de determinação da taxa a aplicar aos restantes rendimentos.

3 – Até ao final do mês de fevereiro de cada ano, o IHRU, I. P., comunica à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) os contratos objeto de enquadramento no Programa de Arrendamento Acessível no ano anterior, bem como as situações em que tenha ocorrido a cessação do enquadramento prevista no n.º 7 do artigo anterior, com indicação da data a partir da qual tiveram lugar.

¹³² Artigo 94.º Retenção na fonte

1 – O IRC é objecto de retenção na fonte relativamente aos seguintes rendimentos obtidos em território português: (...)

c) Rendimentos de aplicação de capitais não abrangidos nas alíneas anteriores e rendimentos prediais, tal como são definidos para efeitos de IRS, quando o seu devedor seja sujeito passivo de IRC ou quando os mesmos constituam encargo relativo à actividade empresarial ou profissional de sujeitos passivos de IRS que possuam ou devam possuir contabilidade;

¹³³ Artigo 87.º Taxas (...)

⁴ – Tratando-se de rendimentos de entidades que não tenham sede nem direcção efectiva em território português e aí não possuam estabelecimento estável ao qual os mesmos sejam imputáveis, a taxa do IRC é de 25%, excepto relativamente aos seguintes rendimentos:

¹³⁴ Art. 2.º, a, da Proposta de Lei 127/XXI

4 – A cessação do enquadramento referida no número anterior implica a perda total dos benefícios fiscais concedidos desde a data da respetiva usufruição com a consequente obrigação de proceder à declaração desse facto para efeitos de regularização da diferença entre o montante do imposto que foi pago em cada ano e aquele que deveria ter sido pago, acrescida de juros compensatórios.

5 – Para efeitos do disposto no número anterior, suspende-se o prazo de caducidade do direito à liquidação de imposto nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º da Lei Geral Tributária.

A título de exemplo, imagine-se um imóvel situado em Lisboa, de 100 m² (cem metros quadrados), cuja renda segue o valor de mercado, cerca de 962€ (novecentos e sessenta e dois euros). Numa situação regular, o senhorio teria que recolher, em valores absolutos, a título de IRS, o valor de 269€ (duzentos e sessenta e nove euros), ou de IRC, se fosse o caso, a quantia de 240,50€ (duzentos e quarenta euros e cinquenta cêntimos).

Caso estejam cumpridos os requisitos legais e o proprietário inscreva seu imóvel no Programa de Arrendamento Acessível, a renda seria reduzida para 769,60€ (setecentos e sessenta e nove euros e sessenta cêntimos), mas ele não pagaria qualquer imposto sobre esse valor, representando uma economia substancial. Se o arrendante da residência for uma pessoa coletiva, o ganho seria de 47,50€ (quarenta e sete euros e cinquenta cêntimos) e, em se tratando de uma pessoa natural, a diferença é ainda maior, perfazendo o total de 76,60€ (setenta e seis euros e sessenta cêntimos).

Ademais, será possibilitada uma redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), podendo-se chegar, até mesmo, a isenção total do tributo referido, no caso de as autarquias assim o entenderem, nos termos da manifestação exarada pelo Conselho de Ministros na Resolução n.º 50-A/2018¹³⁵.

¹³⁵ Com efeito, os municípios têm a capacidade demonstrada de desempenhar um papel importante na promoção da acessibilidade à habitação nos seus territórios, pelo que podem e devem beneficiar dos programas do Estado nesse domínio, bem como complementá-los. Esta articulação pode permitir e viabilizar descidas adicionais dos preços das rendas face ao máximo definido no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, bem como aumentar a dimensão e oferta dos programas municipais.

Portanto, uma vez que o programa já foi instituído, é possível que as assembleias municipais deliberem no sentido de reduzirem o IMI dos imóveis que integrem o programa de renda acessível para zero, o que se mostra como mais um incentivo para a adesão a este programa (RELVAS, 2018).

Num comunicado à imprensa (RELVAS, 2018), a Secretária de Estado da Habitação de Portugal, Ana Pinho, afirma que a expectativa do governo do país é que no ano de 2018, após a instituição do programa, cerca de 20% (vinte por cento) dos novos contratos celebrados estejam inseridos neste programa.

Outrossim, se esse percentual alcançado de fato, estima-se que o impacto orçamental desta medida no país, apenas no que deixará de ser arrecadado a título de tributos sobre os rendimentos prediais (IRS e IRC) será de cerca de 2,3 milhões de euros em receitas fiscais que serão perdidas em 2018 e de outros 11 milhões de euros previstos para 2019.

Registre-se, por oportuno, que nem todos os setores da sociedade estão satisfeitos com tais propostas. A título de exemplo, citamos uma entrevista dada pelo presidente da Associação Lisbonense de Proprietários, Menezes Leitão, na qual ele afirma que tais incentivos não são suficientes para que os proprietários diminuam percentual tão expressivo da renda (PINTO, 2018).

No mesmo sentido, o Presidente da Associação dos Inquilinos Lisbonenses, Romão Lavradinho, afirma que o programa em questão não resolve o problema da habitação de forma isolada, sendo também necessária a revogação da “Lei Cristas” que reformou a antiga lei de arrendamento e passou a ser utilizada pelos proprietários para acelerar os despejos (PINTO, 2018).

Por fim, impende salientar que essa proposta do Governo está em discussão na Assembleia da República de Portugal, tendo sido

A título ilustrativo, algumas das medidas que os municípios podem promover neste domínio são: Redução significativa ou eliminação da componente de custo do terreno/edifício; Redução ou isenção de impostos e taxas municipais para imóveis destinados ao arrendamento acessível; Promoção direta de habitações para arrendamento acessível; Utilização dos dispositivos legais disponíveis para compelir à reabilitação de imóveis habitacionais devolutos. (PORTUGAL, 2018)

admitida em 02 de maio de 2018, com o prazo até o final do mês de junho de 2018 para debates e posterior prosseguimento, para publicação e entrada em vigor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, estudamos que o direito à habitação constitui um direito fundamental, cuja proteção está prevista em diversos instrumentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Observamos que ele também é uma preocupação da União Europeia, que possui diversas estratégias no sentido de combate à pobreza e à exclusão social, o que envolve objetivos relacionados com a habitação, além de implementar políticas destinadas a garantir a todos os cidadãos condições de habitação dignas, serviços mínimos essenciais, etc.

Em seguida, verificamos que o direito à habitação é previsto pela Constituição Portuguesa e entendido pelo Tribunal Constitucional como direito fundamental a ser tutelado. Destarte, a doutrina do país afirma sua dupla natureza, haja vista que ele se reveste da forma de direito negativo ou direito de defesa, isto é, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma, além de impor um dever de abstenção do Estado e de terceiros.

Ademais, constatamos que a partir de 2017, Portugal começou a desenvolver novas diretrizes nessa área, notadamente com a Nova Geração de Políticas de Habitação e com a apresentação, no fim daquele ano, do Programa de Arrendamento Acessível, nos termos da autorização do Orçamento para o ano de 2018 e devidamente instituído no ano de 2019.

Este programa é um dos instrumentos utilizados pelo governo português para aumentar a oferta de imóveis a preços acessíveis para serem arrendados a famílias, bem como ampliar a acessibilidade da população do país em termos de habitação. Salientamos que ele não

se destina às camadas mais pobres da sociedade; na verdade, ele é direcionado às famílias de classe média que, por diversas razões econômicas e sociais, não possuem os rendimentos necessários para residir num imóvel adequado às suas necessidades.

A proposta do programa é, de um lado, reduzir cerca de 20% (vinte por cento) do valor da renda dos imóveis a serem arrendados, para atrair as famílias e, de outro lado, oferecer benefícios fiscais para promover a adesão dos proprietários de imóveis que se enquadrem nos requisitos previstos na legislação.

Nesse sentido, a proposta de decreto lei que regulará o programa previu a isenção de IRS ou IRC, conforme o caso, nas rendas recebidas pelo senhorio, além de possibilitar que os governos dos municípios ofereçam uma isenção do IMI sobre os imóveis destinados a esse programa, de metade da quantia a ser paga a título deste imposto, podendo ir até 100 % (cem por cento) do valor devido.

Uma vez instituído o Programa de Arrendamento Acessível no ano de 2019, a expectativa do governo do país é que pelo menos um quinto dos contratos de arrendamentos firmados até o final de 2018 e 2019 seja enquadrado dentro desse programa, o que, mesmo implicando numa perda de milhões de euros em receitas fiscais.

BIBLIOGRAFIA

- BRITO, Miguel Nogueira de; ANDRADE, Ana Clara Robin de. A tutela constitucional da posição do inquilino: entre o direito constitucional de propriedade e o direito à habitação. *Cadernos de Justiça Administrativa*. n. 108, nov-dez/2014. Braga: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. vol. 1, 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial. 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010D-C0758&from=PT>>. Acesso em 22 mai. 2018.

- COSTA, José de Faria. O direito a uma habitação condigna: desafios do presente, horizontes do futuro. *Conferência proferida no III Congresso Internacional del PRADPI – FIO – PROFIO: Ombuds-man y colectivos en situación de vulnerabilidad*, no dia 2 de outubro de 2015, na Faculdade de Direito de Alcalá, em Madrid. Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/2_de_outubro_2015_Conferencia_FIO.pdf>. Acesso em 22 mai. 2018.
- CORREIA, Fernando Alves; MUNIZ, Ana Raquel Gonçalves. Consideraciones sobre la Promoción del Derecho a la Vivienda en Portugal. RAMÓN, Fernando López (coord.). *Construyendo el Derecho a la Vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- GUERRA, Isabel. Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em curso. Cidades – Comunidades e Territórios. Dez. 2008, n.º 17, p. 47-48. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3386/1/Cidades2008-17_Guerra.pdf>. Acesso em 22 mai. 2018
- LUSA. **Governo insta proprietários a aderirem ao Programa de Arrendamento Acessível**. 2018. Disponível em: <<https://www.dinheirovivo.pt/economia/governo-insta-proprietarios-a-aderirem-ao-programa-de-arrendamento-acessivel/>>. Acesso em 22 mai. 2018
- NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*. 10 ed. Almedina: Coimbra, 2017.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Novas tendências do direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf>. Acesso em 22 mai. 2018.
- PINTO, Sonia Peres. **Arrendamento: propostas debatidas até junho**. 2018. Disponível em: <<https://ionline.sapo.pt/610882>>. Acesso em 22 mai. 2018.
- PORTUGAL. **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação. Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação**. Outubro/2017. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>>. Acesso em 22 mai. 2018.
- _____. **Decreto-Lei n.º 68/2019 de 22 de maio**. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/122373682>>. Acesso em: 09 out. 2019.
- _____. **Proposta de Lei 100/XIII, que aprova o Orçamento do Estado para 2018**. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a-67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76>>

- 644756346447397a4c334277624445774d43315953556c4a4c6d527659773d3d&fich=pl100-XIII.doc&Inline=true>. Acesso em: 22 mai. 2018.
- _____. **Proposta de Lei 127/XIII**. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5449334c56684a53556b755a47396a&fich=pl127-XIII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 22 mai. 2018.
- _____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local**. 2018. Disponível em: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=314753314&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt>. Acesso em 22 mai. 2018.
- _____. Presidência do Conselho de Ministros. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018**. Diário da República, 1.ª série – N.º 84 – 2 de maio de 2018. Disponível em: <<http://data.dre.pt/eli/resolconsmin/50-a/2018/05/02/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 mai. 2018
- _____. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão n.º 101/92**. Processo: n.º 223/90.
- 1.ª Secção. Relator: Conselheiro Monteiro Diniz. 1992. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920101.html>>. Acesso em 22 mai. 2018.
- _____. _____. **Acórdão n.º 130/92. Processo: n.º 104/90**. 2.ª Secção. Relator: Conselheiro Alves Correia. 1992. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920130.html>>. Acesso em 22 mai. 2018.
- _____. _____. **Acórdão n.º 131/92. Processo: n.º 122/90**. 2.ª Secção. Relator: Conselheiro Alves Correia. 1992. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920131.html>>. Acesso em 22 mai. 2018.
- RELVAS, Rafaela Burd. **Renda acessível não poderá ultrapassar 35% do rendimento dos inquilinos**. 2018. Disponível em: <https://eco.pt/2018/04/23/renda-acessivel-nao-podera-ultrapassar-35-do-rendimento-dos-inquilinos/>. Acesso em 22 mai. 2018.
- _____; MOREIRA, Ana Raquel. **Governo quer um em cada cinco novos contratos com renda acessível**. 2017. Disponível em: <<https://eco.pt/entrevista/governo-quer-um-em-cada-cinco-novos-contratos-com-renda-acessivel/>>. Acesso em 22 mai. 2018.
- TUSHNET, Mark. **Social and Economic Rights: Historical Origins and Contemporary Issues**. e-Pública [online]. 2014, vol.1, n.3. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v1n3/v1n3a02.pdf>>. Acesso em 22 mai. 2018.

ECONOMIA DE PARTILHA E PLATAFORMAS DIGITAIS NO SETOR DO TURISMO: PORTA ABERTA PARA REPENSAR AS NORMAS DE TRIBUTAÇÃO E DE CUMPRIMENTO FISCAL?

Marisa Ouro
marisaouro@gmail.com

I. ENQUADRAMENTO

Quando nos referimos à economia de partilha, imediatamente nos lembramos de exemplos como a partilha de viaturas ou de casas. Uma maneira de analisar a economia de partilha é comparando-a com a economia tradicional. Nos mercados tradicionais os consumidores compram produtos (que passam a possuir) e serviços, enquanto na economia de partilha os fornecedores partilham os seus recursos temporariamente com os consumidores, de graça ou em troca de um valor (financeiro ou não financeiro) (Juul, 2017: 2 a 3; Dervojeda *et al*, 2013: 2 a 3).

Um estudo do Parlamento Europeu estima que o ganho económico potencial associado a um melhor uso das capacidades dos ativos (de outra forma subutilizados), como resultado da economia de partilha, seja de 572 biliões de euros em toda a União Europeia (UE) (Goudin, 2016: 6).

Virtualmente qualquer pessoa pode partilhar quase tudo, de produtos a propriedade, o tempo, habilidades e competências. É por isso que se costuma pensar na economia de partilha como “*uma forma de transformar qualquer coisa num mercado e qualquer pessoa num microempresário*” (Ross, 2016). Na última década, este tipo de economia, passou de um conceito de nicho para passar a ser uma tendência¹³⁶. Tudo potenciado pelo desenvolvimento tecnológico e económico,

¹³⁶ Cécile Remeur refere em *The collaborative economy and taxation: taxing the value created in the collaborative economy*, p. 3, que a primeira pesquisa no Google pelo termo “*collaborative economy*” data de 2009.

por fatores sociais e, sobretudo, pelas novas tecnologias de comunicação e pelas aplicações dos *smartphones* (Remeur, 2018: 3).

Em particular, as plataformas digitais multilaterais, nomeadamente as plataformas *peer-to-peer* (P2P), atuando como intermediárias, contribuíram fortemente para a emergência desta nova forma de economia, facilitando transações entre indivíduos que ocorrem fora das estruturas tradicionais de negócio. Em muitos casos, estas plataformas colaborativas são o único meio que estes indivíduos têm de entrar nessas atividades, de forma a comercializar os seus ativos subutilizados, dado que o fornecimento de bens e serviços através de outros canais pode estar sujeito a licenciamento e barreiras regulatórias (Petropoulos, 2016: 12).

A Comissão Europeia estimou que, na Europa, em 2015, os cinco principais setores que funcionam com modelos de negócios de economia de partilha: alojamento recorrendo a plataformas P2P, transporte recorrendo a plataformas P2P, serviços domésticos a pedido (*on-demand*), serviços de profissionais a pedido e financiamento colaborativo, acumularam transações no montante de 28 mil milhões de euros. Desse total, 20,2 mil milhões reportaram-se a transações que ocorreram em plataformas digitais de alojamento e transporte (Vaughan/Daverio, 2016: 13).

O uso da tecnologia, em conjugação com o uso de dados, é sem dúvida o principal fator impulsionador da economia de partilha, tornando as transações mais fáceis e mais baratas, resultando em economias de escala e em efeitos de rede (*network effects*). Por sua vez, esta forma de economia veio contribuir para que a digitalização da economia se alargasse para além do setor da indústria digital.

A economia de partilha veio introduzir mudanças no setor do turismo, dando novas opções às pessoas sobre onde ficar, como ir e o que fazer. As plataformas digitais que atuam neste tipo de economia dão acesso fácil a uma série de serviços, alguns com melhor qualidade do que os seus equivalentes no setor tradicional. Os utilizadores deste tipo de plataformas são tendencialmente pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 39 anos e que completaram o ensino superior (Flash Eurobarometer 438, 2016: 9). Os consumidores dessa

faixa etária são, segundo dados da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económica (OCDE, 2016a: 7), precisamente os que integram uma mudança cultural que se tem vindo a verificar, de abertura à partilha de recursos, à experimentação e com maior predisposição para explorar novos locais, numa busca de experiências autênticas quando viajam.

De acordo com a OCDE (OCDE, 2016b: 97), as empresas que atuam na economia de partilha podem levar os turistas a destinos que anteriormente não eram populares e a que faltava uma infraestrutura turística, impulsionando o desenvolvimento económico dessas regiões. Porém, há também quem defenda que este tipo de economia pode impactar negativamente no turismo na medida em que pode aumentar o número de trabalhadores precários, criando uma economia onde a segurança no emprego seja cada vez menos frequente. Os críticos também identificam possíveis ameaças aos padrões de conformidade de segurança, saúde e proteção dos consumidores bem como questões de evasão fiscal e concorrência desleal (Juul, 2017: 6).

II. NORMATIVO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Com o advento destas novas plataformas surgiram uma série de novas atividades e desenvolveram-se bastante outras, como é o caso do alojamento local e, nessa sequência, usando da possibilidade prevista no artigo 68.º da Lei Geral Tributária, foram colocadas à Autoridade Tributária várias questões sobre a situação tributária dos sujeitos passivos, na forma de pedidos de informação vinculativa (PIV).

Relativamente ao alojamento local, foram postas questões em sede de imposto sobre o rendimento por sujeitos passivos que efetuam reservas de alojamento através da plataforma online *Airbnb* e *Booking*. A Autoridade Tributária respondeu em vários PIV (Processo n.º 5566/2016; Processo n.º 2016 003792; Processo n.º 4383/2017; Processo n.º 918/2018) que é o proprietário e/ou titular do direito de exploração do estabelecimento de alojamento local que, na qualidade de *anfitrião da Airbnb* ou *provedor da Booking*, deve passar a fatura

ao hóspede sem deduzir a comissão que é devida à *Booking* ou a taxa de serviço que lhe é cobrada e retida pela *Airbnb*. Essa comissão é despesa dedutível ao rendimento tributável do sujeito passivo.

Quanto às comissões de intermediação pagas à *Booking* e à *Airbnb*, por força do disposto no ponto 6) da alínea c) do n.º 3 do artigo 4.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), estamos perante rendimentos tributáveis em Portugal, sendo tributados através de retenção na fonte, com carácter definitivo, à taxa de 25%. A exigência do pagamento do imposto recai sobre a entidade pagadora desses rendimentos residentes em território nacional (cf. alínea g) do n.º 1, n.º 2 e alínea b) do n.º 3 do artigo 94.º do CIRC). No entanto, porque se tratam de rendimentos obtidos por entidades com cujos Estados de residência o Estado Português celebrou Convenções para evitar a Dupla Tributação (CDT) podem ser dispensadas desta retenção na fonte desde que as entidades beneficiárias dos pagamentos (a *Airbnb* e a *Booking*) comprovem perante a entidade pagadora (Anfitrião ou Provedor estabelecido em território nacional) que estão em condições de ser contemplados por tais CDT, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 98.º do CIRC. Em qualquer circunstância, mantem-se a obrigatoriedade de apresentação da declaração modelo 30 relativa aos pagamentos a entidades não residentes, que deve ser apresentada, através de transmissão eletrónica de dados, até ao fim do segundo mês seguinte aquele em que proceda ao pagamento das referidas comissões ou taxas. (cf. resulta da conjugação do disposto no artigo 128.º do CIRC e n.º 7 do artigo 119.º do Código de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares).

Igualmente, no seguimento do aumento da procura turística, foram surgindo novas ofertas de alojamento, designadamente, começaram a aparecer as autocaravanas todas equipadas bem como carrinhas pão de forma, que podem ser transformadas e alugadas ao dia, inclusivamente através dos sites *Booking* e *Airbnb*. Nessa sequência, foi levantada a questão, num outro PIV (Processo n.º 14207), de saber se a verba 2.17 da lista I do Código do Impostos sobre o Valor Acrescentado (CIVA), IVA à taxa reduzida, que refere *alojamento em estabelecimento do tipo hoteleiro* se poderia abranger estes veículos, dado

que o licenciamento destes era para turismo e não para *rent a car*. Foi considerado que só se enquadram nesta verba operações que tenham subjacentes a exploração de um imóvel, o que não é o caso, pelo que não podem beneficiar dessa taxa reduzida.

Através dos mais recentes PIV (Processo n.º 209/2017; Processo n.º 13090), publicados no Portal das Finanças, a Autoridade Tributária esclareceu que os encargos relacionados com viaturas de turismo afetas ao serviço da plataforma *Uber*, nomeadamente depreciações, rendas, manutenção, seguros, combustíveis e impostos incidentes sobre a sua posse ou utilização não estão sujeitos às tributações autónomas do n.º 3 do artigo 88.º do CIRC, por estarem abrangidas pela exceção prevista no n.º 6 do artigo 88.º do CIRC. E que é dedutível o IVA das despesas relativas à aquisição e reparação das viaturas se estas constituírem objeto de atividade do sujeito passivo – transporte de passageiros. Mas exige-se que a utilização de tais viaturas esteja exclusivamente afeta a esta atividade empresarial de transporte de passageiros, e não seja desviável para outras atividades empresariais ou para outros consumos. Quanto ao IVA das aquisições dos combustíveis, por regra não são dedutíveis, mas o das aquisições de gasóleo, de GPL, gás natural e biocombustíveis, são dedutíveis na proporção de 50%, conforme dispõe a al. b) do n.º 1 do artigo 21.º do CIVA (apenas seriam dedutíveis na totalidade se as viaturas se encontrassem licenciadas para transportes públicos).

III. A DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA E A EROÇÃO DAS BASES TRIBUTÁVEIS E TRANSFERÊNCIA DE LUCROS

Um fator chave da economia digital, que é apontado pela OCDE, é a utilização de modelos de negócio multilaterais (OCDE, 2015: 71 a 73). Estes modelos de negócio baseiam-se num mercado no qual vários grupos distintos de pessoas interagem por meio de um intermediário ou plataforma, e as decisões de cada grupo de pessoas afetam o resultado final para os outros grupos de pessoas de maneira positiva ou negativa. Acresce que, no caso das plataformas P2P, que

atuam como intermediárias na economia de partilha, estas apresentam outra característica da economia digital e que é da beneficiarem dos chamados efeitos de rede (*network effects*). Estas plataformas capturam valor de externalidades geradas pelos seus utilizadores: sempre que os seus utilizadores aumentam, isso aumenta a possibilidade de novos utilizadores aderirem a essa plataforma, acrescentando assim valor à mesma.

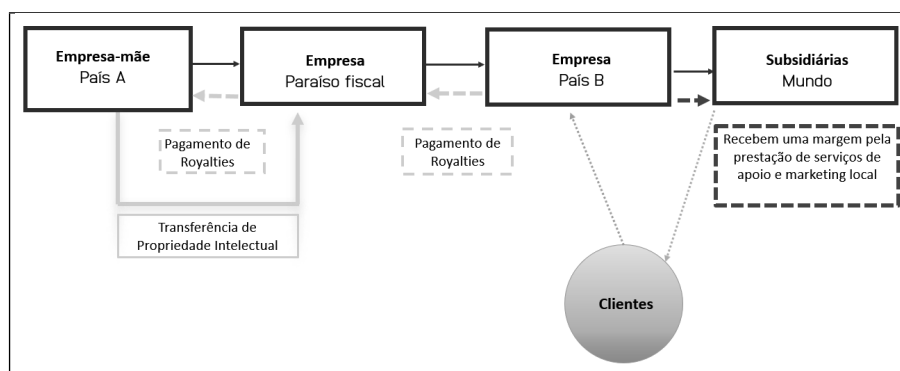
Outras características da economia digital são (OCDE, 2015: 64 a 74): o uso massivo de dados (principalmente dados pessoais); a tendência para se desenvolver um monopólio ou oligopólio proporcionada pelos efeitos de rede de que beneficia a empresa que primeiro entra num determinado mercado; a volatilidade, que surge como consequência das baixas barreiras à entrada e da rápida evolução tecnológica. A economia digital é ainda caracterizada por depender fortemente da mobilidade dos intangíveis, como é o caso do desenvolvimento de software, sendo que o direito a esses intangíveis, de acordo com as atuais regras fiscais, pode ser facilmente realocado e transferido para jurisdições de baixa ou nenhuma tributação. A mobilidade também está presente nos utilizadores, que podem realizar aquisições remotamente, sendo difícil perceber, em muitos casos, em que países ocorreu a venda. Ao nível das funções de negócios também se verifica essa mobilidade, dado que é possível gerir um negócio de forma central, sem alocação de recursos humanos nos países onde estão localizados os consumidores.

Todas estas características, e em particular a mobilidade dos intangíveis, geram situações em que o lucro tributável pode ser artificialmente segregado das atividades que o geram. Essas situações comprometem a integridade do sistema tributário e aumentam a dificuldade de atingir as metas de receita. Além disso, quando certos contribuintes são capazes de desviar o lucro tributável da jurisdição em que as atividades geradoras de rendimento ocorrem, outros contribuintes podem, no final do dia, suportar uma parcela maior desse ónus.

Existem dúvidas sobre a capacidade da atual estrutura fiscal internacional dos diferentes países em conseguir garantir que os lucros sejam tributados na jurisdição onde as atividades económicas

ocorrem e onde o valor é gerado. Sendo que nem sempre é claro onde esse valor é gerado, especialmente nos casos em que os utilizadores e os clientes se tornam numa componente importante da cadeia de valor, como acontece nos modelos de negócio multilaterais.

A título de exemplo¹³⁷, apresentamos abaixo um esquema de planeamento fiscal suscetível de ser adotado por uma empresa detentora de uma plataforma digital no âmbito da economia de partilha:



No esquema acima ilustrado, a empresa-mãe, detentora final de todas as outras empresas, detém subsidiárias pelo mundo inteiro, bem como os seus clientes estão espalhados por todo o mundo.

As subsidiárias têm meras funções de prestação de serviços de apoio e de marketing local e por esses serviços recebem uma margem pré-estabelecida pela empresa que as detêm diretamente. É essa pequena margem que fica nesses países.

Quando ao valor pago pelos clientes, o dinheiro vai para a empresa no país B e os Estados das subsidiárias não tributam os lucros derivados dessas atividades porque não têm o direito de fazê-lo na sua legislação interna ou porque o tratado de dupla tributação aplicável o impede de fazê-lo na ausência de um Estabelecimento Estável nesse Estado.

¹³⁷ O exemplo foi inspirado no esquema descrito a p. 169 pela OCDE em *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, e no esquema descrito a p. 26 por Erwin, B. & Karaman, F. em *The sharing economy part 1: new business models + traditional tax rules don't mix*.

O Estado do país B tributa os lucros provenientes das subsidiárias bem como os rendimentos das comissões/serviços cobrados aos clientes, mas, para além dessa receita, essa empresa tem um custo muito grande que é o pagamento de royalties à empresa sediada no paraíso fiscal, que detém a licença de exploração da marca. Como o imposto sobre o rendimento incide apenas sobre o lucro que é gerado, isto é, os proveitos menos os gastos efetuados para o gerar, na prática, o imposto a pagar pela empresa sediada no país B, é bastante reduzido. Por sua vez, o valor dos royalties que é transferido para o paraíso fiscal não é objeto de tributação de acordo com as leis fiscais do país B.

A empresa sedeada no paraíso fiscal, transfere esse valor para a empresa-mãe, valor esse que também não é tributado porque se considera que os proveitos advenientes dessa propriedade intelectual não têm origem no país A, já que esta propriedade foi cedida anteriormente por essa empresa-mãe à empresa sediada no paraíso fiscal.

Como vimos pelo exemplo anterior, o carácter digital destas operações e a sua consequente desmaterialização, resulta num potencial de erosão das bases tributáveis e de transferência de lucros.

Em parte, como resposta a essa preocupação, e a pedido do G20, em 2013 a OCDE desenvolveu um Plano de Ação sobre Erosão das Bases Tributáveis e Transferência de Lucros (OCDE, 2013) que identificou 15 ações no Projeto BEPS OCDE / G20. Este trabalho, ainda em curso e que se prevê estar terminado em 2020 (OCDE, 2018a), tem envolvido mais de 130 países e jurisdições que estão a colaborar na implementação destas medidas. O *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), enquanto plano de ação para o combate à erosão da base tributável e transferência de lucros para entidades sedeadas em jurisdições fiscalmente mais favoráveis, almeja redefinir uma nova era da tributação a nível internacional, sugerindo boas práticas que levem a uma alocação justa dos rendimentos gerados por uma qualquer atividade económica.

A Ação 1 do BEPS identifica os principais desafios proporcionados pela economia digital e conclui que, a economia digital está a tornar-se cada vez mais a própria economia, pelo que seria difícil, se não impossível, separar a economia digital do resto da economia para fins fiscais

(OCDE, 2015:142). Na continuação deste relatório a OCDE produziu, em 2018, o *Interim Report* (OCDE, 2018b). Neste relatório intercalar refere-se que é necessária uma reforma das regras fiscais internacionais relativas ao conceito de estabelecimento estável, aos preços de transferência e à imputação dos lucros aplicáveis às atividades relacionadas com o fornecimento de serviços digitais.

A OCDE através de uma *Task Force on the Digital Economy* e de Grupos de Trabalho continua à procura de um consenso alargado e de uma solução a longo prazo. Está prevista a entrega de um último relatório no final de 2020 após a análise das várias propostas¹³⁸, agrupadas em dois pilares. O primeiro pilar aborda os principais desafios da economia digital e está focado na atribuição de direitos de tributação entre os diversos Estados, determinando a revisão das regras relativas aonexo que os negócios têm com cada um deles e o montante de lucro que deverá ser alocado e, conseqüentemente, tributado em cada Estado. O segundo pilar está focado nos desafios que ainda restam do plano BEPS e estabelece regras para evitar que determinados rendimentos sejam sujeitos a uma tributação muito baixa ou nula.

Após a publicação do *Interim Report*, a Comissão Europeia publicou no dia 21 de março de 2018 duas Propostas de Diretiva sobre a tributação da economia digital. Estas Propostas surgiram também porque, de acordo com o teor do Comunicado de imprensa¹³⁹ veiculado aquando da publicação das duas Propostas, por um lado, as empresas digitais europeias encontram-se atualmente sujeitas, em média, a uma taxa de tributação efetiva de 9,5%, enquanto as empresas que integram a designada economia tradicional estão sujeitas a uma taxa de 23,2%, sendo necessário tomar medidas para tornar mais justa a tributação entre os vários contribuintes. Por outro lado, é bastante comum que as empresas digitais tenham níveis de tributação próximos do zero em países em que têm uma significativa quota

¹³⁸ Em 2019, também o Secretariado da OCDE preparou uma proposta relativa ao Pilar 1 – *Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One* – e outra relativa ao Pilar 2 – *Global Anti-Base Erosion Proposal (“GloBE”) – Pillar Two*, ambas com abertura a consulta pública para apresentação de comentários e propostas até ao final de 2019.

¹³⁹ Cf. *Fact Sheet – Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market*.

de mercado, o que coloca em risco as receitas dos Estados. Acresce a preocupação de que essas empresas se possam desenvolver de forma estável na UE, para o que é importante contarem com um conjunto de regras comuns. Por último, os lucros devem ser tributados onde o valor é criado e as regras de tributação atuais não conseguem acompanhar os novos modelos de negócio existentes.

A proposta de Diretiva que estabelece regras relativas à tributação das sociedades com uma *presença digital significativa*¹⁴⁰, é perspetivada pela Comissão Europeia como uma solução a longo prazo, que procura modificar a noção de Estabelecimento Estável na UE e pretende garantir a tributação dos lucros de empresas em Estados em que estas empresas tenham uma presença digital significativa e ainda que não possuam nesses territórios uma presença física.

A segunda proposta¹⁴¹, entendida pela Comissão Europeia como uma medida provisória, visa a criação de um imposto incidente sobre determinadas receitas provenientes de atividades digitais. O novo *Digital Services Tax* corresponderá a uma taxa de 3%, incidente sobre as receitas provenientes de determinadas atividades digitais, sendo que apenas incidirá sobre empresas com receitas mundiais anuais que ascendam a 750 milhões de Euros e cujas receitas tributáveis provenientes da UE ascendam a 50 milhões de Euros. A competência para tributar encontrar-se-á na esfera dos Estados-Membros no qual se localizam os utilizadores das referidas plataformas.

Em 12 de março de 2019 foi divulgado¹⁴² que o Conselho não consegue chegar a acordo quanto ao imposto sobre os serviços digitais da UE. Esta medida está longe de reunir consensos, argumentando-se contra que, se a medida for aprovada, pode desencadear outra guerra comercial com os EUA e, a favor, com a previsão de que a aplicação desta taxa de 3% vai gerar receitas que podem ascender a cerca de 5 mil milhões de Euros.

¹⁴⁰ Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece regras relativas à tributação das sociedades com uma presença digital significativa COM/2018/0147 final – 2018/072 (CNS).

¹⁴¹ Proposta de Diretiva do Conselho relativa ao sistema comum de imposto sobre os serviços digitais aplicável às receitas da prestação de determinados serviços digitais – 2018/0073 (CNS).

¹⁴² *Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros), 12 de março de 2019*, que pode ser consultado em <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/ecofin/2019/03/12/#>

Alguns países já começaram a ensaiar as suas próprias medidas lançando impostos sobre os serviços digitais, como seja o caso da França, que já implementou o Imposto GAFA (acrónimo para *Google, Apple, Facebook e Amazon*) bem como a Hungria. Também a Áustria e a Itália já aprovaram um imposto sobre os serviços digitais e preveem aplica-lo a partir de janeiro de 2020. Em Espanha, Itália e Reino Unido, a proposta de lançamento de um imposto sobre os serviços digitais está à espera de ser aprovada¹⁴³. Na Índia temos o exemplo da aplicação do *equalisation levy*: corresponde a uma taxa de 6% aplicável ao montante bruto do valor pago pela prestação de serviços de publicidade online por não residentes. A base tributável é o valor das transações abrangidas e não a receita gerada por elas.

Há quem diga que estas medidas unilaterais são prejudiciais, pelo impacto negativo que podem ter no investimento e inovação e pelo desvio dos custos para os consumidores. Porém, há também quem aponte, como Ana Paula Dourado (Dourado, 2018: 572), e com cuja opinião concordamos, que estas medidas unilaterais podem ser uma forma legítima de pressão sobre as instituições internacionais para encontrarem de forma célere uma solução comum. Este é o caso dos *equalisation levies*, porque não obrigam a renegociar os tratados de tributação e não são incompatíveis com outros compromissos internacionais.

IV. NOVAS PROPOSTAS PARA TRIBUTAR RECEITAS PROPORCIONADAS PELA DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Como vimos estão a ser discutidas uma série de propostas que visam chegar a um consenso sobre como tributar receitas geradas além-fronteiras na era digital e a distribuição do direito a tributar estes lucros entre os vários países. Estão a ser discutidos novos conceitos, como a presença digital significativa, e acentuou-se a problemática à volta do valor dos intangíveis.

¹⁴³ Dados divulgados a 18 de julho de 2019 e atualizados à data de 25 de outubro de 2019 pela *Tax Foundation* e que podem ser consultados em <https://taxfoundation.org/digital-taxes-europe-2019/>

Mas temos também um novo conceito – o de *user participation* – e que se reconduz à ideia de que a participação dos utilizadores é uma componente crítica na criação de valor de um determinado negócio, como é o caso das plataformas sociais, dos motores de busca e dos mercados de venda online (veja-se o caso da importância das críticas/*reviews* a um determinado produto). Novamente temos aqui subjacente a ideia que perpassa a todo o BEPS e que é a de que o direito de tributar lucros deve pertencer à jurisdição onde esse valor foi gerado. A aplicação deste conceito não é tão fácil como pode parecer à primeira vista, por exemplo, no caso da *Airbnb*, quem cria valor: é o utilizador que disponibiliza o alojamento na plataforma ou é o hóspede?

Também se pondera a criação de um imposto sobre os serviços digitais, como já vimos no ponto III.

Outra opção, seria a adoção de um imposto único sobre as transações financeiras, sendo abolidos todos os impostos e substituídos por um único imposto sobre as transações monetárias, cobrado no momento em que o movimento eletrónico do dinheiro ocorre. Este tipo de imposto minimizaria a evasão fiscal e diminuiria a carga incidente sobre cada um dos contribuintes, mas tem o óbice de deixar a recolha e cobrança nas mãos de um único intermediário: o setor financeiro (Brites, 2017: 60 a 61).

V. A COOPERAÇÃO ENTRE AS PLATAFORMAS DIGITAIS E AS AUTORIDADES TRIBUTÁRIAS

A capacidade destas plataformas digitais, quer ao nível da recolha, quer ao nível da difusão de informação, tem igualmente um potencial que, no respeito pela proteção de dados, pode ser aproveitado em benefício das administrações tributárias, diminuindo custos de auditoria e facilitando o cumprimento fiscal.

Neste momento, essa colaboração já existe em termos de cobrança de determinados tributos, sendo mais fácil no caso dos que incidem sobre o valor bruto da transação. Várias plataformas que operam nos setores de alojamento e arrendamento, em vários países, já concordaram

em cobrar e entregar tributos em nome dos seus utilizadores, como é o caso da França, Holanda e Portugal¹⁴⁴ (Aslam/Shah, 2017: 27). Todavia, tentar recolher impostos diretos através destas plataformas é mais difícil, desde logo porque os utilizadores destas plataformas, muitas vezes, não operam numa única plataforma e pela sobrecarga injustificada que pode significar para estas (Aslam/Shah, 2017: 27).

A cooperação com plataformas de economia colaborativa fornece também mecanismos úteis para autenticar os rendimentos declarados pelos vendedores P2P, uma vez que as plataformas contêm as informações relativas às transações que elas facilitaram ou intermediaram. Por outras palavras, existe a possibilidade de usar os dados gerados pelas próprias plataformas para “pré-completar” grande parte da declaração de impostos do contribuinte. Várias dessas práticas já estão em vigor nos Estados-Membros da UE. A título de exemplo, refira-se o caso da França, que, no final de 2016, introduziu a *déclaration automatique sécurisée des revenus par les plateformes en ligne (DAS)* e que se traduz na obrigação de as plataformas colaborativas reportarem os seus utilizadores diretamente às administrações fiscais e de segurança social. Também na Estónia está em vigor um sistema, desde fevereiro de 2016, que permite que os motoristas optem por um sistema em que a transação entre estes e os clientes seja registada pela plataforma. A plataforma subsequentemente envia essas informações à administração fiscal, que são adicionadas automaticamente à declaração fiscal desses motoristas (Remeur, 2018: 21).

De igual modo, vários países da UE adotaram medidas para promover o cumprimento das obrigações fiscais (*tax compliance*). Em agosto de 2016, a Irlanda criou um portal denominado “Centro de Tributação da Economia de Partilha”. Nesse site fornece informações e recursos relevantes para a tributação da economia de partilha, de modo a que os indivíduos que obtêm rendimentos através de

¹⁴⁴ Em Portugal, mais concretamente no Município de Lisboa, a Taxa Municipal Turística de dormida do Alojamento Local, segundo dados que a plataforma *Airbnb* transmitiu à agência Lusa a 20 de setembro de 2018, “desde que foi celebrado o acordo com a Câmara de Lisboa, em abril de 2016, a plataforma já entregou 8,1 milhões de euros”, conforme se pode ler em notícia publicada no Observador e disponível no sítio <https://observador.pt/2018/08/07/plataforma-airbnb-cobrou-26-milhoes-de-euros-de-taxa-turistica-em-lisboa-no-1o-semester/>

plataformas possam cumprir as obrigações fiscais (Remeur, 2018: 19). Na Bélgica, optou-se por um regime especial em que se define um limiar para as atividades de economia colaborativa abaixo do qual são tributadas a uma taxa fixa de 20%, com uma dedução de custos fixa de 10%. A taxa efetiva de imposto é de 10% (Dierickx, 2017: 21).

CONCLUSÃO

Em suma, a economia de partilha tem vindo a expandir-se com o advento da digitalização da economia, particularmente no setor do turismo e, face a este fenómeno, verificamos que existem duas abordagens possíveis. Uma é considerar que a lei já está equipada com o quadro normativo legal para lidar com esta mudança.

Uma outra abordagem é considerar que a economia de partilha apresenta especialidades e que o atual normativo fiscal não acomoda esta realidade de forma precisa. Devem ser atendidas as especificidades dos empresários e dos particulares que atuam neste domínio e, se não forem criadas condições para um cumprimento fiscal com um mínimo de custos de cumprimento, pode ficar desencorajada a declaração dos rendimentos ou até a prática destas atividades. Para além disso, as problemáticas de erosão da base fiscal e de transferência de lucros que as multinacionais trazem consigo, só podem ser resolvidas de forma concertada e com a existência de uma moldura global.

Creemos que, apesar de o direito nacional já dar resposta a algumas das questões que se colocam ao nível da tributação das plataformas digitais dedicadas ao setor do turismo, é inevitável que num futuro breve sejam introduzidas novas iniciativas legislativas que respondam ao desafio global colocado pela economia digital. Sem prejuízo de soluções de ataque que possam já ter sido localmente delineadas prevemos, a breve prazo, a implementação de orientações gerais previamente concertadas num plano internacional.

A digitalização da economia vai certamente contribuir para alterar e criar muitos conceitos de direito tributário, nomeadamente, a delimitação do que pode ser considerado um estabelecimento estável e a

existência de novos elementos de conexão, como é o caso da presença económica significativa com base numa presença digital significativa.

A capacidade destas plataformas digitais, quer ao nível da recolha, quer ao nível da difusão de informação tem igualmente um potencial que, no respeito pela proteção de dados, pode ser aproveitado em benefício das administrações tributárias, diminuindo custos de auditoria e facilitando o cumprimento fiscal.

Sem dúvida que este tipo de economia vai continuar a crescer, não pode ignorar esta realidade, com as suas particularidades, e as oportunidades que oferece às administrações fiscais, bem como a todos nós.

BIBLIOGRAFIA

- Asen, E. (2019.07.18). *Announced, Proposed, and Implemented Digital Services Taxes in Europe*. Tax Foundation. Disponível em: <https://taxfoundation.org/digital-taxes-europe-2019/>
- Aslam & Shah. (2017). Taxation and the Peer-to-peer economy. IMF Working Paper, Vol. 2017/187. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Brites, A. (2017). *A economia digital e os desafios da tributação: análise das propostas da OCDE e da União Europeia* (Dissertação de mestrado). ISCAC – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/18852>
- Comissão Europeia (2016). *The use of collaborative platforms*. Flash Eurobarometer 438 Report. Bruxelas: Directorate-General for Communication.
- Comissão Europeia (2018). *European Commission – Fact Sheet – Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market*. MEMO/18/2141. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Conselho Europeu (2019.03.12). *Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros), 12 de março de 2019*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/ecofin/2019/03/12/#>
- Cotrim, A. – Agência Lusa (2018.08.07). *Plataforma Airbnb cobrou 2,6 milhões de euros de taxa turística em Lisboa no 1.º semestre*. Observador, País/Lisboa. Disponível em: <https://observador.pt/2018/08/07/plataforma-airbnb-cobrou-26-milhoes-de-euros-de-taxa-turistica-em-lisboa-no-1o-semester/>
- Derojeda, K., Verzijl, D., Nagtegaal, F., Lengton, M., Rouwmaat, E., Monfardini, E. & Frideres, L. (2013). *The Sharing Economy – Accessibility Based*

- Business Models for Peer-to-Peer Markets*. European Union, Business Innovation Observatory. Luxemburgo: Comissão Europeia.
- Dierickx, D. (2017). The Belgian compliance model and the methodology to obtain data from “Sharing Economy” platforms. In Intra-European Organisation of Tax Administrations (Org.) *Disruptive business models: challenges and opportunities for tax administrations*, 21-23. Budapeste: IOTA. Disponível em: https://www.iota-tax.org/sites/default/files/publications/public_files/disruptive-business-models.pdf
- Dourado, A. (2018). *Digital Taxation Opens the Pandora Box: The OECD Interim Report and the European Commission Proposals*. Intertax, Volume 46, Issue 6 & 7, 565-572. The Netherlands: Kluwer Law International BV.
- Erwin, B. & Karaman, F. (2017). *The sharing economy part 1: new business models + traditional tax rules don't mix*. Insights, Vol 4, N. °10, 26-30. Nova Iorque: Ruchelman PLLC.
- Goudin, P. (2016). *The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy: Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities*. European Parliamentary Research Service – European Added Value Unit. Bruxelas: União Europeia.
- Juul, M. (2017). *Tourism and the sharing economy*. European Parliamentary Research Service. União Europeia.
- OCDE (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>
- OCDE (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>
- OCDE (2016a). *OECD Tourism Trends and Policies 2016: Highlights*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2016b). *OECD Tourism Trends and Policies 2016*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/tour-2016-en>
- OCDE (2018a). *Tax and digitalisation, OECD Going Digital Policy Note*. Paris: OCDE.
- OCDE (2018b). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing.
- OECD's Secretariat (2019). *Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One*. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>
- OECD's Secretariat (2019). *Public consultation document – Global Anti-Base Erosion Proposal (“GloBE”) – Pillar Two*. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

- org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.pdf
- Petropoulos, G. (2016). *An economic review on the Collaborative Economy*. Policy Department for Economic and Scientific Policy. Bruxelas: European Parliament.
- Remeur, C. (2018). *The collaborative economy and taxation: taxing the value created in the collaborative economy*. European Parliament Think Thank.
- Ross, A. (2016). *As Indústrias do Futuro*. Lisboa: Actual Editora.
- Vaughan, R. & Daverio, R. (2016). *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Processo n.º 5566/2016, com Despacho concordante da Diretora Geral da AT, de 24-06-2017.
- Processo n.º 2016 003792, sancionado por Despacho, de 25-07-2017, da Subdiretora Geral do IR.
- Processo n.º 918/2018, com Despacho concordante da Subdiretora Geral do IR, de 27-04-2018.
- Processo n.º 4383/2017, com Despacho concordante da Subdiretora Geral do IR, de 29-06-2018.
- Processo n.º 209/2017, Despacho de 29-05-2017, da Diretora de Serviços.
- Processo n.º 13090, por Despacho de 16-04-2018, da Diretora de Serviços do IVA.
- Processo n.º 14207, Despacho de 2019-02-26, da Diretora de Serviços do IVA, (por subdelegação).
- Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece regras relativas à tributação das sociedades com uma presença digital significativa COM/2018/0147 final – 2018/072 (CNS).
- Proposta de Diretiva do Conselho relativa ao sistema comum de imposto sobre os serviços digitais aplicável às receitas da prestação de determinados serviços digitais – 2018/0073 (CNS).

FAMÍLIA EMPRESÁRIA: UM CONCEITO INTRODUTÓRIO

Jorge Rodrigues
jjrodrigues@iscal.ipl.pt

INTRODUÇÃO

Um dos debates mais promissores entre académicos, entidades governamentais, sociólogos, antropólogos, psicólogos e teólogos, só para citar algumas áreas do conhecimento, prende-se com a definição do conceito família. Será que o conceito e a família variaram no tempo?

A resposta é afirmativa e o modo como a família é definida afeta significativamente os resultados dos estudos empíricos (Bettineli *et al.* 2014, 178). A família sofreu uma série de transformações e as mudanças continuam a acontecer (Aldrich *et Cliff* 2003, 580; Giddens 2013, 373). Apesar de não atuarem da mesma forma, quase todas as sociedades se organizam em famílias, mas a caracterização destas difere, pois, a família é produto do sistema social e reflete o estado da cultura desse sistema, moldando-se às condições de vida que dominam num determinado espaço de tempo (Giddens 2013, 371-372). O conceito de família com base nas relações de parentesco obtidas através da consanguinidade e do casamento deu lugar, a partir dos anos 1960, ao modelo ideal de família, uma extensão do modelo ideal preconizado na modernidade, a qual enfatiza o amor romântico, o matrimónio ideal e o afeto como base da vida familiar (Machado 2005, 319).

A realidade do Séc. XXI mostra um declínio do casamento, um aumento dos divórcios, múltiplos arranjos conjugais e novos laços de parentesco, em combinatórias sempre originais, a caminho do nomadismo conjugal (Déchaux 2009, 28-30), o que exige o recurso a modernidades múltiplas (Eisenstadt 2001), como forma de gerir a

existência de padrões culturais diversificados, complexos e moventes, numa sobreposição coexistente de diferentes tempos históricos (Almeida 2013, 27-28). Assim, estar vivo é mudar constantemente, pois, cada experiência e cada decisão afeta todas as outras que se seguem, pelo que os sistemas e organizações também envelhecem e mudam pela passagem do tempo (Gersick *et al.* 1997, 16).

No caso particular da família [empresária] que detém empresas [familiares], existe a necessidade de consenso entre aqueles que fazem parte dela, devido aos significativos bens em comum, e à intensidade dos contatos – pelo menos para alguns dos seus membros –, os quais permanecerão elevados durante toda a vida (Gersick *et al.* 1997, 63). Assim, a definição clara a respeito dos limites da família é útil para decidir quem tem responsabilidades pela empresa e quem merece beneficiar com ela (Gersick *et al.* 1997, 102). A resposta à questão “Quem é família?” tem sido tentada em função da dinâmica do conceito família através dos tempos. Da aceitação da sua definição irá depender a evolução do negócio familiar, a liderança da família ou a divisão da herança. Contudo, um modelo não capta a realidade, somente a sugere (Gersick *et al.* 1997, 288), pelo que, mesmo utilizando a definição mais ampla do termo família (Gersick *et al.* 1997, 62) continua por definir, inequivocamente, o que é a família empresária.

É muito mais o que não se sabe do que aquilo que se sabe sobre a família empresária, devido á habitual discrição dos membros destas famílias, daí, a pertinência de investigação neste campo. Por família empresária entenda-se um conjunto de pessoas, com vínculos familiares formais ou informais, entre elas, que promovem a implementação de boas práticas e o desenvolvimento de vantagens competitivas nos negócios de que são proprietários, no pressuposto de estes serem ou virem a ser a fonte de criação de riqueza para todos (Serrano *et al.* 2006). Logo, a família empresária será um sistema aberto, intergeracional, com um perímetro de geometria variável, com fluxos de entrada e de saída no sistema, seja por causas naturais – nascimento e morte –, seja por razões de ordem social – adoção, casamento, divórcio (Gallo *et al.* 2009), gerando assim combinatórias sempre

originais, podendo torná-la potencialmente disfuncional e geradora de conflitos inter-membros e/ou intra-clãs (Gersick *et al.* 1997, 16). A continuidade dos negócios familiares é, em geral, baixa, com a maioria das crises a ser originada involuntariamente, pois, nenhum empresário pensará em prejudicar o seu negócio ou as relações familiares, quando decide que a sua família se relacione com a empresa que ele próprio fundou (Bernhoeft *et Gallo* 2003).

A estrutura da comunicação inicia-se com esta Introdução. O ponto um introduz a empresa familiar. O ponto dois apresenta o conceito de família empresária – o seu campo, o seu caráter multigeracional e os seus estádios. Conclui com uma Nota Final. As referências bibliográficas, por ordem alfabética do primeiro autor, seguem o método de Chicago.

1. EMPRESA FAMILIAR

Não existe uma definição que seja consensual para definir empresa familiar, tal como existe a definição de pequena e média empresa, sendo frequente a confusão entre estas duas diferentes tipologias de empresas. A complexidade do estudo das empresas familiares, essas organizações enlouquecidamente complexas e elegantes (Gersick *et al.* 1997, 283), inicia-se com o próprio conceito. As definições utilizadas são múltiplas e heterogêneas (Fayolle *et Bégin* 2009, 11), com base no conteúdo, no objetivo ou na forma da empresa familiar (Klein *et al.* 2005). Portanto, a empresa familiar pode variar em dimensão, idade, posicionamento no ciclo de vida, geração que a controla, a composição da família (Gersick *et al.* 1997), para além do contexto sociocultural e institucional no qual ela se insere (Randerson *et al.* 2015, 144). Logo, o caráter familiar de uma empresa é uma característica multidimensional, que varia de modo contínuo de mais para menos, sendo a empresa familiar, em linhas gerais, um tipo muito heterogêneo de empresa – até pelo facto de não ser possível estabelecer uma fronteira nítida entre empresa familiar e empresa não familiar – pelo que só haverá empresas menos ou mais familiares (Casillas *et al.* 2005, 1-6), com a característica

familiar a ser um estado provisório em determinado momento do seu ciclo de vida (Litz 2008). Esta complexidade de definição do conceito de empresa familiar parece derivar de:

- a) Ser difícil delimitar o contexto e a amplitude do objeto de estudo, por não existir um construto claro, único e preciso de empresa familiar (Casillas *et al.* 2005, 3);
- b) As diferenças configuracionais da instituição família nas diversas culturas e no tempo tornarem difícil, ou mesmo impossível, a homogeneização e a comparação de critérios e das variáveis utilizadas (Fayolle *et Bégin* 2009, 12).

A empresa familiar parece ter a sua origem e a sua história vinculadas a uma família ou estar perfeitamente identificada com uma família pelo menos há duas gerações no poder (Bernhoeft *et Gallo* 2003; Donnelley 1964), havendo congruência entre os interesses e os objetivos de ambas.

Os critérios mais utilizados para classificar a empresa como familiar parecem estar relacionados com a propriedade do negócio, com a tradição e valores familiares – as formas de estar e viver com a família –, com o controlo familiar, com a influência da família empresária na gestão e com o controlo da sucessão (Gallo 1995; Klein *et al.* 2005; Gersick *et al.* 1997; Casillas *et al.* 2005, 4-5; Dyer 2006; Nordqvist *et Melin* 2010). Em princípio, a empresa familiar, na sua identidade como empresa, apresenta as mesmas características que qualquer outra empresa. A diferença essencial reside na sua ligação com um grupo familiar que possui uma influência direta no seu governo e na sua gestão. Tal desiderato implica que para falar de empresa familiar se requeira o cumprimento de quatro requisitos:

- a) A família empresária deve possuir a propriedade sobre a empresa, podendo assumir a propriedade total, propriedade maioritária ou controlo minoritário;
- b) A família empresária deve influenciar a gestão estratégica da empresa;

- c) Os valores da empresa familiar são influenciados ou identificam-se com os valores da família empresária;
- d) A família empresária determina o processo sucessório da empresa familiar.

Contudo, deve acrescentar-se às dimensões quantificáveis um argumento qualitativo, que dota estas empresas de um caráter verdadeiramente familiar. Esse argumento reside na garantia da continuidade geracional como objetivo estratégico da empresa, baseada no desejo conjunto de fundadores e sucessores de manterem o controlo da propriedade, o governo e a gestão da mesma nas mãos da família (Chua *et al.* 1999). É por isso que a propriedade de uma empresa familiar, enquanto comunidade de pessoas, não pode ser transmitida; o que se transmite é a propriedade de participação no seu capital (Gallo *et al.* 2009, 52).

2. FAMÍLIA EMPRESÁRIA

O processo de transformação de uma família comum para uma família empresária é determinante para o sucesso e continuidade da própria família e o património herdado, sendo difícil perceber como esta temática, até agora, não mereceu muita atenção de historiadores, profissionais ou académicos ligados ao mundo empresarial (Bernhoeft *et Gallo* 2003, xviii, 6; Casillas *et al.* 2005, 1), apesar de a família empresária surgir na História praticamente com as primeiras estruturas sociais, embora ainda toscas, situando-se, portanto, no primeiro capítulo da vida do homem civilizado (Floriani 2012, 57). O conceito empresa familiar poderá dar origem a dois construtos diferentes: a *empresa familiar* e a *família empresária*. Assim:

- a) O construto *empresa familiar* é utilizado quando se pretende destacar a empresa em si mesmo, enquanto organização, cuja propriedade do capital é detida por uma ou mais famílias, que determinam a orientação estratégica da mesma e podem, inclusive, liderar os seus órgãos de governo e de direção (Casillas *et al.* 2005, 71).

b) O construto *família empresária* utiliza-se quando se pretendem destacar os aspetos que estão ligados à instituição familiar enquanto conjunto de pessoas que, além de partilharem um parentesco familiar, formal ou informal, detêm, controlam e ou dirigem um determinado negócio, património ou organização empresarial (Casillas *et al.* 2005, 71). Este conceito realça o nível organizacional do empreendedorismo e considera-o numa dimensão mais coletiva do que individual (Fayolle *et Bégin* 2009, 19).

O mesmo é dizer que usamos o conceito de família empresária para nos referirmos à família como uma instituição ou estrutura social (Nordqvist *et Melin* 2010, 214), a qual resulta da sobreposição dos construtos de família alargada, de empresa familiar e da capacidade empreendedora (Randerson *et al.* 2015, 144). Os dois primeiros conceitos, por vezes, são utilizados indistintamente, ainda que possuam conteúdos bem definidos. Contudo, se utilizados no seu contexto, poderão ajudar a esclarecer o seu âmbito.

Assim, por exemplo, se estivermos a tratar de um assunto sobre a incorporação de administradores externos à família no conselho de administração da empresa, tratar-se-á, muito provavelmente, de um assunto típico da empresa familiar. Por outro lado, se estivermos a discutir qual deverá ser a orientação a dar à educação dos filhos do empresário para que possam assumir futuras responsabilidades na empresa da família, muito provavelmente, estamos a tratar de uma questão do âmbito da família empresária.

2.1. O campo família empresária

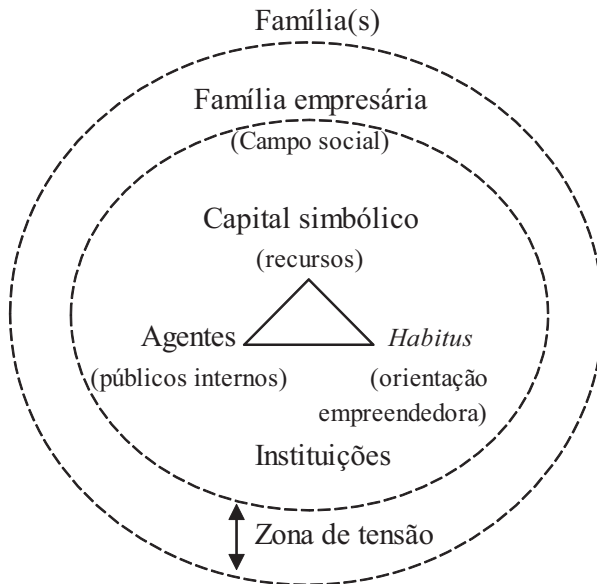
A sociologia preocupa-se em compreender factos e relações nem sempre explícitas na sociedade, através do questionamento de assuntos que aparentam normalidade. Em resultado disso descobre o arbitrário, a contingência, a necessidade, a coação social (Bourdieu 1990, 27), enfim, lutas por posições nos diferentes campos sociais ou outros aspetos ocultos ou pouco revelados do espaço social que não eram esperados.

Este raciocínio parece inserir-se na ideia de que toda a teoria contém, pelo menos de forma implícita, uma perceção do mundo social,

a qual se organiza segundo as oposições muito análogas às existentes no mundo natural (Bourdieu 2008, 86). O mesmo é dizer que as diferentes teorias que procuram explicar o mundo social refletem formas de percepção desta realidade conforme as estruturas mentais dos investigadores; logo, não são neutras. Contudo, devemos pensar sempre as diferentes contribuições dos autores, os seus métodos e as suas ideias, como pontos de referência.

Aceite o desafio de “por em jogo as coisas teóricas” (Bourdieu 1989, 20), o que leva a operar com os conceitos, usando-os como ferramentas na construção dos fenómenos empíricos que constituem o foco da investigação, vamos considerar a família empresária como um campo social (Bourdieu 1998), em que os seus membros disputam uma posição pelo exercício do poder e cujo funcionamento pode ser assimilado a um jogo, onde os princípios de funcionamento são dominados pelos membros da família (Figura 1), cujas fronteiras entre os diferentes subsistemas sociais são porosas. Logo, a família empresária é um espaço social, um sistema de posições diferenciadas, as quais conferem aos membros da família que as ocupam, papéis e estatutos diferentes (Accardo 2006, 66).

Figura 1: Família empresária: Campo, habitus e capital simbólico



Fonte: Elaboração própria.

Assim, as oportunidades de mercado manifestam-se em atitudes empreendedoras de alguns membros da família nuclear (Moreira 2009, 20), os quais transformam esses eventos em sucesso. Começam a surgir tensões no seio da família ou famílias, com os seus membros a tomarem partido a favor ou contra aqueles negócios, e inicia-se uma transição para a família empresária. Este conceito coloca a ênfase na importância e particularidades das relações resultantes da interação entre a família do empreendedor, enquanto grupo de pessoas unidas entre si por ligações de consanguinidade, pelo casamento ou por adoção, seja como família nuclear ou como família alargada (Giddens 2013, 368) e o negócio. Este deixa de ser apenas a ocupação do empreendedor e passa a ser também o meio de sustento e a ocupação de parte ou de toda a família, passando então a ter o estatuto de negócio familiar, devido à natureza do envolvimento da família, seja como detentora do capital seja na gestão do negócio, ou mesmo em ambas as situações, em simultâneo. Assim, o conceito de família empresária é utilizado para nos referirmos à família como uma instituição ou estrutura social (Nordqvist *et* Melin 2010, 214) que resulta da sobreposição da família matrimonial, da empresa familiar e da orientação empreendedora (Randerson *et* al. 2015, 144). Para Habbershon *et* al. (2003, 453), sendo a família empresária um metassistema composto por três subsistemas abrangentes:

- a) Família de controlo – representa a história, tradições e o ciclo de vida da família;
- b) O negócio – representa as estratégias e estruturas utilizadas para gerar riqueza;
- c) O indivíduo, membro da família – representa os interesses, aptidões e estágio do ciclo de vida dos membros da família proprietária/gestores.

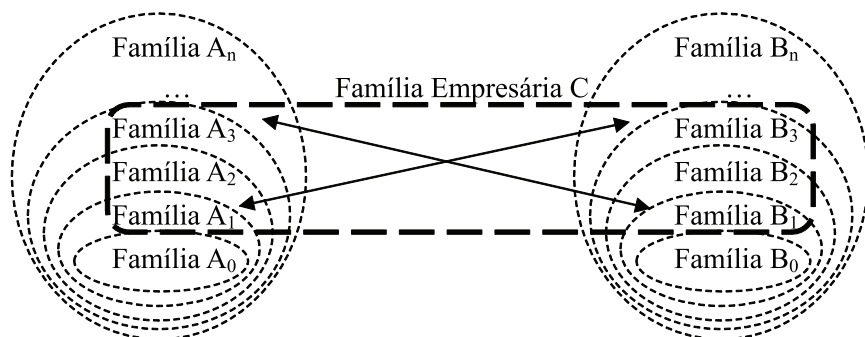
Como tal, a família empresária é uma estrutura dinâmica constituída por interações sociais – enquanto jogo de influências entre atores a poderem envolver interesses, desinteresse ou indiferença (Floriani 2012), constituindo o campo social teorizado por Bourdieu (1989).

Esse campo social ou campo de forças estrutura-se em redor dos agentes ou públicos internos da família empresária, os quais detêm o capital simbólico ou recursos da família empresária, que aplicam e transformam com o *habitus* inerente à sua condição de pertença à família empresária, no qual se inclui a orientação empreendedora, característica intrínseca e distintiva dos membros da família empresária (Nordqvist *et* Melin 2010, 220-229). Dando suporte institucional a estas interações sociais e inculcando confiança nas mesmas, surgem, em termos transversais à sociedade, as instituições – as regras do jogo –, com o objetivo de reduzir a incerteza (North 1991).

Uma análise deste tipo preconiza o recurso ao modelo: atores – atividades – atitudes (Nordqvist *et* Melin 2010, 220-229) e aos conceitos de campo, *habitus* e capital simbólico (Bourdieu 1971, 1978, 1986, 1989), para que a família empresária disponibilize um conjunto único de recursos à empresa familiar, que emergem das interações entre os seus subsistemas – o conceito *familiness* (Habbershon *et* Williams 1999, 129; Habbershon *et al.* 2003, 460). Este conceito, de difícil tradução para a língua portuguesa, resulta da adaptação à temática da empresa familiar e da família empresária da teoria dos recursos, e não pressupõe, necessariamente, uma vantagem; esta pode ter um impacto positivo, neutro ou negativo, e em qualquer dos casos, com repercussão na sustentabilidade da posição competitiva da empresa familiar.

2.2. Família empresária como campo multigeracional

A definição de empresa familiar adotada é, simultaneamente, um projeto familiar e um projeto económico. Esta característica é fundamental, quer para a permanência da titularidade da empresa familiar na família empresária ao longo de gerações, quer para que esta família perdure como unidade social (Lima 2003, 161). Como consequência, os conceitos de empresa familiar e de família empresária têm uma relação de sentido bem definido (Figura 2), com o construto família empresária C, a ser uma variável independente da empresa familiar e, simultaneamente, uma variável dependente das várias gerações de uma ou diferentes famílias. A esta complexidade de estruturas de múltiplas famílias, Gersick *et al.* (1997, 101) chamam “tapeçaria familiar”.

Figura 2: *Gestão da família empresária*

As famílias nucleares A₀ e B₀ – famílias fundadoras – são um grupo social constituído por duas ou mais pessoas que interagem entre si e eventualmente com os outros núcleos familiares, independentemente do seu nível, são interdependentes entre si para a prossecução de objetivos comuns (D’Allura *et Erez* 2009, 13) e partilham uma história comum, experiências e ligações emocionais (Kraus *et al.* 2011, 34).

Assim, estes grupos seminais A₀ e B₀ estão na origem da formação de um novo grupo social, ou seja, a segunda geração da família – as famílias A₁ e B₁. Estas famílias de segunda geração estão na origem das famílias da terceira geração – as famílias A₂ e B₂ – as quais geram, por sua vez, as famílias da quarta geração – as famílias A₃ e B₃. E assim sucessivamente até à enésima geração!

A família torna-se uma rede de famílias à medida que a geração mais jovem vai casando e tendo filhos (Gersick *et al.* 1997, 84). Cada uma das cascatas A e B irá dar origem ao clã – clãs A e B – como sendo o conjunto de indivíduos que se consideram, putativamente, descendentes de um ancestral comum, em linha uterina (Barry *et al.* 2000). Estes laços de parentesco desempenham, no futuro, funções importantes na estruturação das relações primárias entre os seus membros (Lima 2003, 160), pelo que as famílias com origem nestes clãs, que só por si detenham capital ou influenciem as políticas de gestão de uma empresa ou empresas, fazem destas organizações a chamada empresa familiar.

Para ser uma família empresária não basta que os seus membros sejam parentes; têm de partilhar um sentimento de identidade

coletiva que os une através das gerações (Lima 2013, 161), o que faz desta um grupo especial, porquanto, é mais do que um grupo – é uma equipa – que persegue objetivos de negócio (D’Allura *et Erez* 2009) e surge quando alguma das gerações das famílias A ou B, para além da geração do fundador, ou de ambas as famílias, detêm capital ou influenciem as políticas de gestão de uma ou mais empresas familiares. Esta sociedade, se multifamiliar, tem como principal característica a relação de confiança que constroem entre si, pela liberdade de escolha que tiveram, criando vínculos que poderão ser mais fortes que apenas os provocados pelo afeto familiar, o que não deixa de representar um desafio para as próximas gerações (Bernhoeft *et Gallo* 2003, 12). A manutenção desta sociedade multifamiliar através das gerações requiere êxito económico – condição necessária mas não suficiente, só por si –, e também que esta comunidade de pessoas estejam unidas pelo facto de pertencerem à mesma organização, partilharem uma missão comum e disfrutarem de relações estáveis entre si (Gallo *et al.* 2009).

A família empresária pode ser, portanto, assimilada a uma comunidade de práticas, de representações e de valores, que une pessoas que partilham um conjunto de relações próximas e que se reconhecem como membros de um coletivo, que partilham um passado comum e no presente dão continuidade aos laços de afinidade, hábitos e valores que têm em comum, reproduzindo a rede de solidariedade que as une (Lima 2003, 159). É por isso que a família empresária promove o espírito empreendedor no seu seio, particularmente, entre os membros da geração seguinte; este espírito empreendedor é algo que se transmite de pais para filhos e representa a diferença entre um empresário e um mero administrador do negócio (Gallo *et al.* 2009, 46-48). As pessoas que pertencem a um grupo desta natureza tendem também a integrar os seus filhos na rede de sociabilidade em que estão inseridas. Através das suas solidariedades primárias, os indivíduos criam uma comunidade de ação que estabelece, simultaneamente, as bases que permitem a sua continuidade nas gerações seguintes, lançando, desta forma, as bases sobre as quais se reproduzirão, ao longo de sucessivas gerações, o conjunto de valores e ideais que partilham (Lima 2003,

159). Este tipo de acesso ao conhecimento que não é ensinado nas escolas, mas informalmente, no âmbito da família e das relações sociais dentro do seu grupo de pertença, irá permitir aos jovens membros da família empresária, mais tarde, distinguirem-se face aqueles que não têm as suas origens numa família empresária, e leva-os a assumirem papéis de liderança ou de administração nas empresas da família (Lima 2003, 168). Este tipo de património familiar – capital simbólico – que promove a distinção social e reproduz os valores e os ideais da família empresária, é construído ao longo das sucessivas gerações (Lima 2003, 169).

No limite, a família empresária coincide com a família na sua forma alargada, quando esta estiver na, ou para além, da segunda geração; nos restantes casos, a família empresária será um subconjunto da família alargada. Logo, uma família empresária poderá estar presente em uma ou em várias empresas familiares; já a empresa familiar, no que se refere à posse do seu capital, no todo ou em parte, é definida por referência a uma ou mais famílias empresárias. Acontece que o conceito de família empresária está associado a um grupo social constituído por um núcleo central (ou clã) a que se acrescentam elementos externos. A família empresária, por norma, é um sistema aberto, intergeracional, com um perímetro de geometria variável, com fluxos de entrada e de saída no sistema, seja por causas naturais (nascimento e morte), seja por razões de ordem social (adoção, casamento, divórcio) ou outras, gerando assim combinatórias sempre originais, podendo torná-la potencialmente disfuncional, geradoras de conflitos inter-membros e/ou intra-clãs. Logo, a família empresária é um grupo social com consciência de si próprio, cujos membros partilham um modo de vida, um conjunto de interesses, ideais, atitudes, formas de comportamento, formas de ser, fazer e vestir, que se adquirem durante longos períodos de tempo em contextos sociais informais como a família ou o clube e nas atividades extracurriculares de escolas exclusivas (Lima 2003, 158). Ainda, a família empresária é uma coleção diversificada de organizações, com a maioria delas a distinguir-se pelas suas preferências sócio emocionais (Romero *et* Ramirez 2016) mais do que pelos objetivos económicos, e onde a definição daqueles objetivos atendem aos desejos



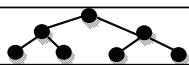
da família, como sejam a manutenção do controlo da empresa familiar, proporcionar emprego aos membros da família e estabelecer a reputação da família na comunidade (Miller *et al.*, 2015: 20).

2.3 Estádios da família empresária

A classificação da empresa familiar em relação à geração que está no seu controlo – primeira, segunda, terceira ou posteriores – é um critério simples e operacional, pois, a geração envolvida é uma variável que mantém estreita relação com outras dimensões da empresa, logo, com problemáticas específicas (Casillas *et al.* 2005, 12; Gersick *et al.* 1997). Ou seja, os efeitos da longevidade da família empresária fazem-se sentir ao longo do tempo, com impactos diferentes sobre a mesma, dependendo da fase do ciclo de vida em que esta se encontra em relação às gerações a seguir à do fundador.

O nível de envolvimento de uma geração está vinculado, necessariamente, ao ciclo de vida da empresa, à estrutura de propriedade, às relações intra e interfamiliares, aos sistemas de governo da família empresária e da empresa familiar, e ao tipo de arquitetura organizacional adotado, cujas variáveis mudam à medida que a família empresária e o negócio evoluem (Quadro 1). Em cada estágio do ciclo de vida os conflitos que surgem e as estratégias para a resolução dos mesmos são diferentes.

Quadro 1: *Evolução dos tipos de família empresária*

Variáveis			
Propriedade	Unipessoal	Sociedade entre irmãos	Consórcio de primos
Relações intra e interfamiliares	Fundador	Irmãos, com valores deixados pelos pais	Primos. Diferentes famílias com valores distintos.
Sistemas de governo	Lidera e manda o fundador	Conselho de Administração	Conselho de Administração
Tipo de organização	Centralizada	Hierárquica	Hierárquica

Fonte: Adaptado de Casillas *et al.* 2005; Gersick *et al.* 1997.

O primeiro tipo de estágio – proprietário controlador –, caracteriza-se pela confusão entre a propriedade unipessoal, em geral na posse do fundador ou partilhada com outros membros da família, e cuja

gestão é centralizada. As principais preocupações são com a proteção do cônjuge, em caso de morte do fundador, a gerência, e tudo o que se relaciona com a sucessão e a liderança do negócio. É suposto haver sobreposição entre os interesses familiares e empresariais, sem grande formalização organizacional, pois, a comunicação é fluida entre os membros da família (Gersick *et al.* 1997, 32).

O segundo estágio é constituído pela sociedade entre irmãos, onde a posse da propriedade resulta da herança e os acionistas partilham os mesmos valores deixados pelo fundador. Nesta etapa começam a diferenciar-se os interesses familiares dos interesses empresariais, com o controlo de gestão a poder estar nas mãos da família empresária, com gestores externos à mesma (empresa familiar profissionalizada) ou ser partilhado entre membros da família empresária e profissionais externos a esta.

O terceiro estágio ou posteriores é constituído pelo consórcio de primos, com a estrutura de capital a ganhar complexas configurações e surgem diferentes tipos de acionistas – diferentes ramos da família com valores distintos –, criando-se um potencial ambiente repleto de tensões. Neste estágio torna-se imprescindível formalizar órgãos e instrumentos de governo da família empresária e da empresa familiar adequados para evitar o fim desta (Casillas *et al.* 2005, 14; Gersick *et al.* 1997, 48). Quando o controlo sobre a empresa familiar vem sendo exercido por mais de três gerações da mesma família, estamos perante uma dinastia (Landes 2008, xiv) ou empresa familiar complexa – uma empresa com várias gerações e de propriedade de primos, que atingiu um estágio maduro de desenvolvimento (Gersick *et al.* 1997, 183).

NOTA FINAL

A família empresária é uma instituição social sobre a qual ainda pouco se sabe, apesar da sua enorme importância na promoção do crescimento, desenvolvimento económico e social das sociedades contemporâneas. O tipo de família empresária é um sistema aberto,

intergeracional, com um perímetro de geometria variável, com fluxos de entrada e de saída no sistema, seja por causas naturais – nascimento e morte –, seja por razões de ordem social – adoção, casamento, divórcio – gerando assim combinatórias sempre originais, podendo torná-la potencialmente disfuncional e geradora de conflitos. Esta complexidade crescente cria, muitas vezes, forças destruidoras: conflito interpessoal, distância e falta de experiências comuns, perturbações familiares normais (mortes, divórcios, famílias recompostas), e custos incorridos dos benefícios extraídos de se permanecer envolvido com a empresa familiar. Este tipo de família atua numa arena privada e íntima, o que dificulta o questionamento e análise dos seus comportamentos intrínsecos.

A Sociedade está a mudar; e com ela, uma das suas instituições – a família. Por isso nos parece importante continuar a estudar o constructo família empresária através de novas lentes teóricas!

BIBLIOGRAFIA

- Accardo, Alain.2006. *Introduction à une sociologie critique: Lire Pierre Bourdieu*, 3^{ème} ed., Marseille, Agone
- Aldrich, Howard E. e Jennifer E. Cliff.2003. “The pervasive effects of family on entrepreneurship: toward a family embeddedness perspective”, *Journal of Business Venturing*, 18 (5): 573-596
- Almeida, João Ferreira de.2013. *Desigualdades e perspetivas dos cidadãos. Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Barry, Laurent S., Pierre Bonte, Nicolas Govoroff, Jean-Luc Jamard, Nicole-Claude Mathieu, Enric Porqueres i Gené, Salvatore D’Onofrio, Jérôme Wilgaux, Andrés Zempléni e Françoise Zonabend.2000. “Glossaire (Question de parenté)”, *L’Homme*, 154-155: 721-732
- Bernhoeft, Renato e Miguel Gallo.2003. *Governança na empresa familiar*, Rio de Janeiro, Campus, 148
- Bettinelli, Cristina, Alain Fayolle e Kathleen Randerson (2014). “Family entrepreneurship: A developing field”, *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 10 (3): 161-236
- Bienaymé, Alain.2008. “La famille entrepreneuriale”, 2^{èmes} Journées Georges Doriot, 15-16 Mai 2008, Paris

- Bourdieu, Pierre.1998 [1997]. *Meditações Pascalianas*, Oeiras, Celta Editora, 244
- Bourdieu, Pierre.1990 [1987]. *Coisas ditas*, São Paulo, Editora Brasiliense, 234
- Bourdieu, Pierre.1989. *O poder simbólico*, Lisboa, Difel, 311
- Bourdieu, Pierre.1986. “Habitus, code et codification”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64: 40-44
- Bourdieu, Pierre.1978. “Capital symbolique et classes sociales”, *L’Arc*, 72: 13-19
- Bourdieu, Pierre.1971. “Le marché des biens symboliques”, *L’Année sociologique*, 22: 49-126
- Casillas, José C., Adolfo Vásquez e Carmen Díaz.2005. *Gestão da empresa familiar: Conceitos, casos e soluções*, São Paulo, Thomson Learning, 268
- Chua, Jess H., Chrisman, James J. e Sharma, Pramodita.1999. “Defining the family business by behavior”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 23 (4): 19-39
- D’Allura, Giorgia e Amir Erez.2009. “The family as a group: Implications for governance and organizational performance in family firms”, in Chiara, Di Guardo Maria, Pinna Roberta, Zaru Dante (org.). *Per lo sviluppo, la competitività e l’innovazione del sistema económico: Contributo degli studi di organizzazione aziendale* (pp. 252-276). Milano: Franco Angeli, 408
- Déchaux, Jean-Hugues.2009. *Sociologie de la famille*, Paris, Editions La Découverte
- Donnelley, Robert G..1964. “The family business”, *Harvard Business Review*, 42 (4): 93-105
- Dyer, W. Gibb.2006. “Examining the «family effect» on firm performance”, *Family Business Review*, 19 (4): 253-273
- Eisenstadt, Shmuel Noah.2001. “Modernidades múltiplas”, *Sociologia, problemas e práticas*, 35: 139-163
- Fayolle, Alain e Lucie Bégin.2009. “Entrepreneuriat familial: Croisement de deux champs issu d’un double croisement”, *Management International*, 14 (1): 11-23
- Floriani, Oldoni Pedro.2012 [2007]. *Empresa familiar ou... Inferno familiar?*, 2.^a ed., 1.^a reimpressão, Curitiba, Juruá Editora, 247
- Gallo, Miguel Angel, Sabine Klein, Daniela Montemerlo, Salvatore Tomaselli e Kristin Cappuyns (2009). *La empresa multigeracional: El papel de la familia propietaria*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra
- Gallo, Miguel Angel.1995. “The role of family business and its distinctive characteristic behavior in industrial activity”, *Family Business Review*, 8 (2): 83-97
- Gersick, Kelin E., John A. Davis, Marion M. McCollom e Ivan Lansberg.1997. *De geração para geração: Ciclos de vida das empresas familiares*, 3.^a ed., São Paulo, Negócio Editora

- Giddens, Anthony.2013. *Sociologia*, 9.^a ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian,
- Habbershon, Timothy G. e Mary L. Williams.1999. “A resource-based framework for assessing the strategic advantages of family firms”, *Family Business Review*, 12 (1): 1-25
- Habbershon, Timothy G., Mary L. Williams e Ian C. MacMillan.2003. “A unified systems perspective of family firm performance”, *Journal of Business Venturing*, 18 (4): 451-465
- Klein, Sabine B., Joseph H. Astrachan e Kosmas X. Smyrniotis.2005. “The F-PEC scale of family influence: Construction, validation, and further implication for theory”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29 (3): 321-339
- Kraus, Sascha, Rainer Harms e Matthias Fink.2011. “Family firm research: Sketching a research field”, *International Journal Entrepreneurship and Innovation Management*, 13 (1): 32-46
- Lima, Antónia Pedroso de.2003. “Relações familiares na elite empresarial de Lisboa”, in PINTO, António Costa, FREIRE, André (Org.) (2003). *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Celta Editora, Lisboa, pp151-180
- Litz, Reginald A..2008. “Two sides of a one-sided phenomenon: Conceptualizing the family business and business family as a möbius strip”, *Family Business Review*, 21 (3): 217-236
- Machado, Hilka Vier.2005. “Reflexões sobre concepções de família e empresas familiares”, *Psicologia em Estudo*, 10 (2): 317-323
- Miller, Danny, Mike Wright, Isabelle Le Breton-Miller e Louise Scholes.2015. “Resources and innovation in family businesses: The janus-face of socioemotional preferences”, *California Management Review*, 58 (1): 20-40
- Moreira, José Manuel.2009. *Leais, Imparciais & Liberais*, Lisboa, Bnomics, 202
- Nordqvist, Mattias e Leif Melin.2010. “Entrepreneurial families and family firms”, *Entrepreneurship and Regional Development*, 22 (3-4): 211-239
- North, Douglass C..1991. “Institutions”, *Journal Economic Perspectives*, 5 (1): 97-112
- Randerson, Kathleen, Cristina Bettinelli, Alain Fayolle e Alistair Anderson.2015. “Family entrepreneurship as a field of research: Exploring its contours and contents”, *Journal of Family Business Strategy*, 6 (3): 143-154
- Romero, Maria José Martínez e Alfonso Andrés Rojo Ramirez.2016. “SEW: Looking for a definition and controversial issues”, *European Journal of Family Business*, 6 (1): 1-9
- Serrano, Cristina Cruz, Timothy G. Habbershon, Mattias Nordqvist, Carlo Salvato e Thomas Zellweger.2006. “A conceptual model of transgenerational entrepreneurship in family-influenced firms”, *working paper*, The STEP Research Project

GESTÃO DAS FINANÇAS FAMILIARES: POUPANÇA E SUSTENTABILIDADE

Teresa Ferreira, mtferreira@iscal.ipl.pt

João Calado, calado@iseg.ulisboa.pt

Clara Magalhães, mclara@ua.pt

Fernando Costa, fernando.costa@ua.pt

INTRODUÇÃO

O GOEC – Gabinete de Orientação ao Endividamento dos Consumidores (criado em outubro de 2006 no âmbito de um protocolo entre o ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão e a Direção Geral do Consumidor) e o GEACE – Gabinete Extrajudicial de Apoio ao Consumidor Endividado da Universidade de Aveiro (criado em abril de 2013 no âmbito de um protocolo entre a Universidade de Aveiro e a Direção Geral do Consumidor) são, atualmente, duas das instituições reconhecidas pela Direção Geral do Consumidor como entidades pertencentes à Rede de Apoio ao Consumidor Endividado (RACE). Esta rede é composta por entidades que têm como função informar, aconselhar e acompanhar os devedores em risco de incumprimento ou que tenham prestações de crédito em atraso.

No acompanhamento feito às famílias, o GOEC e o GEACE pretendem induzir nos consumidores princípios de atuação financeira responsável. Para isso, a educação financeira é fundamental. Veja-se, o inquérito realizado pelo Banco de Portugal onde se constata que a decisão de escolha de produtos financeiros depende, entre outros fatores, do conhecimento e compreensão de conceitos financeiros básicos (Banco de Portugal, 2011). Além da análise dos comportamentos, o inquérito avaliou também os conhecimentos financeiros dos entrevistados.

Há diversos estudos que mostram a relevância da educação financeira no aumento das taxas de poupança (Bayer *et al.*, 2009), nos

comportamentos financeiros em geral (Garman *et al.*, 1999), na satisfação financeira e como fator importante para o agregado deter maior riqueza (Titus *et al.*, 1989). A educação financeira é importante também para os jovens, como o demonstra um estudo realizado por Danes *et al.* (1999), com jovens que participaram num programa de educação financeira, que após a participação nesse programa relataram melhorias imediatas nos conhecimentos financeiros, no comportamento financeiro e na sua auto-eficácia. Três meses após a participação neste programa verificaram-se progressos adicionais, com 58% dos participantes a relatar mudanças nos hábitos de gastos (pensar melhor antes de gastar, poupar dinheiro para fazer aquisições e adquirir apenas os produtos e serviços necessários).

Com o objetivo de conhecer melhor o comportamento financeiro das famílias que recorrem aos serviços do GOEC e do GEACE, importa caracterizar os seus comportamentos financeiros, nomeadamente no que diz respeito à estrutura e gestão do seu orçamento, recurso ao crédito, gestão do crédito e práticas de poupança, bem como avaliar a possível existência de relação entre certas práticas na gestão dos seus orçamentos e do crédito e do respetivo nível de endividamento. Para o efeito, foi criado e implementado um questionário destinado à avaliação financeira de cada agregado familiar. A caracterização confirma as extremas dificuldades financeiras da maioria destas famílias e permite avançar com alguns tópicos a considerar em ações de educação financeira que possam resultar em melhores práticas de gestão do orçamento familiar e do crédito.

1.1. O sobre-endividamento, fenómeno complexo com dimensões e consequências múltiplas

O sobre-endividamento é o resultado de um desequilíbrio entre os gastos e o rendimento do consumidor, levando-o a uma situação de impossibilidade de pagamento de pelo menos uma das suas dívidas, isto é, o sobre-endividamento surge quando o nível da dívida é insustentável. Sobre-endividamento não deve ser confundido com incumprimento, pelo que é relevante distinguir entre estes dois conceitos. O incumprimento ocorre quando existem situações de não pagamento

atempado das prestações em dívida por parte do devedor. O incumprimento refere-se somente ao não pagamento das dívidas assumidas, independentemente das razões que o justifiquem (podendo tratar-se apenas de um atraso no pagamento), enquanto o sobre-endividamento abrange as situações conducentes à impossibilidade de pagamento por insuficiência de rendimentos.

Deste modo, quando se verifica o primeiro atraso no pagamento, não se consegue identificar se esse atraso é apenas temporário ou se já se entrou numa situação de incumprimento definitivo, e como tal associado à insolvência do devedor. Isto porque o incumprimento não implica necessariamente incapacidade, mesmo que temporária, de o devedor proceder ao pagamento. Em última instância, poderá tratar-se de uma decisão puramente oportunista do devedor. Tendo este elemento em consideração, as instituições financeiras consideram que existe incumprimento quando há três prestações em atraso e incumprimento definitivo se vêem esgotadas as possibilidades de negociação entre as partes envolvidas, momento em que se dá início à ação judicial.

O sobre-endividamento pode ser ativo ou passivo. Considera-se que é ativo quando é o próprio devedor que contribui ativamente para se colocar numa situação em que se torna impossível o pagamento (por exemplo, quando existe uma gestão inadequada dos rendimentos e das dívidas assumidas); é passivo quando, devido a fatores imponderáveis ou à ocorrência de circunstâncias negativas não previsíveis (como doença, desemprego ou morte de um dos elementos do agregado), o devedor se vê impossibilitado de cumprir os seus compromissos financeiros. Esta distinção sempre foi difícil de concretizar quando aplicada a casos específicos, sobretudo em períodos marcados por crises económicas, como sucedeu em Portugal, em que se torna mais difícil distinguir se o sobre-endividamento resulta de uma gestão inadequada e falta de capacidade de previsão por parte do consumidor ou se, pelo contrário, é motivado por quebras de rendimento que na sua magnitude e permanência seriam impossíveis de prever.

O sobre-endividamento comporta igualmente consequências mais ou menos graves para o indivíduo ou para a família, ao nível psicológico, social e económico. Com efeito, no plano económico é posto

em causa o estado financeiro e o equilíbrio orçamental do agregado, favorecendo o aumento do nível de *stress* financeiro¹⁴⁵ familiar (Worthington, 2006). Em *White Paper* (2003), é referido que estas consequências são frequentemente mais nefastas para os grupos com recursos económicos mais reduzidos, que têm maior probabilidade de incorrer em dívidas que são prioritárias (como contas de serviços, hipotecas e taxas municipais) e que podem ter repercussões significativas no bem-estar da família, como a perda da habitação, e, no limite, podem também constituir uma barreira em termos de empregabilidade. Ao nível social e psicológico sobrevêm implicações importantes e negativas como a marginalização, a exclusão social, os efeitos na saúde mental dos indivíduos, a tensão na relação marital e possível dissolução das famílias e perturbações da saúde mental e física dos filhos, assim como o impacto no desempenho escolar das crianças, entre outros aspetos (Conger *et al.*, 1994).

Mas o sobre-endividamento tem implicações mais vastas, que abrangem a economia e a sociedade. Ao nível da economia as consequências são negativas porque estas dívidas não irão ser amortizadas (Haas, 2006) e, além disso, o aumento do número de famílias sobre-endividadas pode ser acompanhado de uma contração no consumo privado, em particular no tocante aos bens de consumo duradouro. O efeito de diminuição do consumo privado faz-se sentir no abrandamento do crescimento do PIB e isto tem repercussões diretas no crescimento económico. Os níveis de confiança necessários para o funcionamento normal do mercado de crédito são igualmente afetados por causa do sobre-endividamento, surgindo com maior intensidade os problemas associados ao risco moral e à seleção adversa, em relação aos quais as instituições financeiras reagem racionando o crédito sem diferenciar os clientes. Por outro lado, as famílias com níveis elevados de endividamento e que se podem encontrar em risco de sobre-endividamento reagem de forma mais significativa aos choques negativos que afetem o rendimento, diminuindo o seu consumo

¹⁴⁵ O *stress* financeiro é definido por Worthington (2006) como os resultados adversos sociais ou económicos associados com a situação financeira do agregado, que inclui problemas de pagamento de dívidas, delinquência, falência e uma falta pontual de rendimentos.

numa proporção mais elevada. Todos estes fenómenos foram observados em Portugal.

Segundo Braucher (2006) a tentativa de compreensão do endividamento reside em dois tipos de fatores: estruturais e culturais. Procurar compreender o sobre-endividamento de um ponto de vista estrutural passa pela análise de fatores como o sistema de crédito fácil e as inseguranças, em termos de finanças pessoais, que não são cobertas pela rede social do indivíduo ou do agregado. As explicações culturais apontam para aspetos como julgamentos e acusações de irresponsabilidade por parte do indivíduo ou do agregado ou uma perspetiva que acentua a vulnerabilidade do consumidor devido à falta de conhecimentos ou às diferenças atitudinais, afetivas e comportamentais.

É importante atender ao facto que o sobre-endividamento pode ser o resultado de fatores imprevistos, imponderáveis ou choques, de carácter negativo, perante os quais ainda que o agregado se procure precaver não consegue gerir financeiramente de forma positiva. De entre estes últimos podemos apontar o desemprego, as doenças graves, o divórcio e outros acontecimentos negativos que, a acontecerem, põem em causa a estabilidade financeira familiar e podem estar na origem de situações de sobre-endividamento. Estes fatores são considerados por Braucher (2006) como estruturais, fatores que em conjunto com os fatores culturais são apresentados na ilustração em anexo.

Neste artigo vamos apresentar um estudo onde se procurou caracterizar alguns dos principais comportamentos financeiros das famílias que procuram o GOEC e o GEACE, nomeadamente no que diz respeito à estrutura e gestão do seu orçamento, recurso ao crédito, gestão do crédito e práticas de poupança. (Sobre as práticas de poupança em Portugal, ver os estudos do Banco de Portugal de 2010 e da Associação Portuguesa de Seguradores, de 2011 (Alexandre *et al.*, 2012)). Procurou-se ainda avaliar a existência de relação entre certas práticas de gestão do orçamento e do crédito e o nível de endividamento das famílias.

O objetivo é identificar alguns aspetos a considerar em ações de educação financeira que possam resultar em melhores práticas de gestão orçamental e do crédito por parte das famílias. Ou seja, pretende-se

identificar aspetos que ao serem divulgados em ações educativas melhorem a sofisticação financeira dos consumidores em áreas que se revelem importantes para a promoção de boas práticas que reduzam a procura de crédito insustentável por parte dos consumidores.

2. MÉTODO

Na presente investigação foi feita uma análise exploratória dos dados disponíveis no GOEC e no GEACE, com vista a descrever e conhecer melhor o fenómeno do sobre-endividamento.

2.1. O instrumento

Com o objetivo de caracterizar cada família que contacta com qualquer um dos gabinetes, é-lhes solicitado o preenchimento de um questionário relativo à sua situação financeira. Os dados para esta investigação foram obtidos a partir destes questionários.

2.2. A amostra

Foram observados 366 processos do GOEC, recolhidos nos anos 2016, 2017, 2018 e 2019, de um total de cerca de 5000 processos; e 34 processos do GEACE, recolhidos aleatoriamente de entre todos os processos existentes (cerca de 340) desde 2013 até 2019. Nem todos os processos são passíveis de análise, uma vez que muitos agregados familiares omitem informação relevante. Assim, estudaram-se numa primeira fase 400 processos.

3. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA DA AMOSTRA

3.1. Rendimento

O valor total do rendimento líquido mensal auferido pelos agregados familiares apresenta um valor médio de 959€, com um desvio padrão de 737€. Constata-se que existe uma amplitude grande no valor do rendimento líquido mensal auferido pelos agregados familiares.

3.2. Fonte do rendimento

Quanto à fonte de rendimento dos agregados familiares, constatamos que 65% das famílias indicam como fonte de rendimento o Ordenado, 17% as Pensões de Reforma, 24% Outras (nomeadamente subsídios) e apenas 1% refere ter como fonte de rendimento as Rendas.

É de considerar que os agregados podem ter mais do que uma fonte de rendimento.

3.3. Idade da pessoa que estabeleceu o contacto inicial

O apoio dado pelos gabinetes é para o conjunto do agregado familiar. No entanto, a idade do elemento que faz o primeiro contacto pode ser indicador do escalão etário em que se situam os responsáveis pelo orçamento do agregado, esta idade média é de 46 anos, com uma amplitude de 53 anos, num intervalo entre os 24 e os 77 anos.

3.4. Composição do agregado familiar

Em média o número de pessoas por agregado familiar é de 2,6, sendo a mediana de 3 pessoas. Verifica-se, ainda, que 47% dos agregados contém até dois elementos, enquanto 53% contém três ou mais elementos.

3.5. Região de residência

Em virtude da localização do GOEC, e apesar de a sua atividade ter uma abrangência nacional, o peso das famílias residentes em Lisboa e Vale do Tejo é ainda predominante, correspondendo a 67% dos agregados inquiridos. Das restantes regiões destacam-se por ordem de importância, a região Norte (11%), a região Centro (10%), a região do Alentejo (6%) e a região do Algarve (4%). São muito reduzidos os residentes das regiões autónomas abrangidos que representam no total apenas 2% dos inquiridos.

3.6. Estado civil

Dos inquiridos, 50% estão casados ou em união de facto, 23% estão divorciados ou separados, 21% solteiros e, por fim, representando apenas 4%, viúvos. Para 2% dos utentes não foi possível apurar o seu estado civil.

3.7. Habilitações

A maioria dos inquiridos apresentam um nível de habilitações até ao 12.º ano de ensino (78%) e 15% apresenta um nível de habilitações correspondendo ao Ensino Universitário, Pós-graduado ou Técnico Profissional. Para 7% dos utentes não foi possível apurar o nível de habilitações detido.

3.8. Situação laboral

Dos inquiridos, 45% tem uma ocupação a tempo inteiro e, com uma percentagem que pede reflexão, 25% está em situação de desemprego. Os reformados, com 16% de frequência, aparecem na terceira posição de consumidores que recorrem aos gabinetes, seguidos pelos trabalhadores independentes (6%) e pelos trabalhadores ocasionais ou a tempo parcial (4%). Para 4% dos utentes não foi possível apurar a sua situação laboral.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1. A relação do consumidor com o crédito

Um dos aspetos importantes a considerar é a relação que o consumidor estabelece com o crédito. O crédito permite antecipar consumos e dessa forma alargar as opções da família, e, por esta via, pode contribuir para o aumento do seu bem-estar. Contudo, se utilizado de forma inadequada poderá, a prazo, causar sobre-endividamento e, em última instância, conduzir à insolvência do agregado familiar com as consequências e perdas inerentes.

4.1.1. Número de créditos

O número de créditos contratados pelos agregados familiares inquiridos é, em média, 3,4. Existe um elevado número de famílias com 4 ou mais créditos, representando 36% dos inquiridos. O número de créditos elevado é, neste caso, um sinal de dificuldades financeiras que se tentam ultrapassar com o recurso a mais crédito e não um sinal de uma gestão racional e prudente das oportunidades que o acesso ao crédito permite aproveitar. Por outro lado, é também o resultado de

um acesso mais fácil ao crédito, associado, por exemplo, à desmaterialização das formas de pagamento.

4.1.2. Tipos de crédito

Os créditos mais utilizados são o crédito pessoal (66%), crédito à habitação (60%) e crédito automóvel (22%). Cerca de 33% das famílias inquiridas disseram ter cartões de crédito. De notar que 17% das famílias indicam possuir contratos de crédito para outros fins.

4.1.3. Motivos para recorrer ao crédito

As razões mais frequentes indicadas nos inquéritos são “Dificuldades financeiras” (42% dos agregados) e “Pagar outras dívidas” (40% dos agregados). A utilização do crédito para estes fins consubstancia uma má prática, porque resulta de um desequilíbrio orçamental que se agrava com o recurso ao crédito. Uma outra razão é a “Aquisição de bens essenciais” (32%). Uma vez que os bens essenciais são de consumo corrente e diário, é particularmente alarmante que tão elevado número de famílias estejam a satisfazer as suas necessidades básicas com o recurso ao crédito.

Os restantes motivos são referenciados apenas por uma percentagem bem mais reduzida das famílias: 11% para manter um certo “Estilo de vida”, 11% por “Facilidade de acesso”, 10% por “Outros motivos”, 9% para “Ajuda a um amigo” e 3% diz que recorreu ao crédito por sedução da “Publicidade”.

Conjugando as respostas a esta questão com o número de créditos parece-nos reforçada a leitura de que o recurso ao crédito por alguns agregados é usado para ultrapassar dificuldades financeiras.

4.1.4. Número de créditos em incumprimento

As famílias que nos consultam, em regra, são famílias que deixaram de pagar as prestações referentes a parte ou à totalidade dos créditos que contraíram, assim, não é de estranhar que 99% das famílias tenham problemas de incumprimento com créditos.

Estes dados confirmam que existe um *stress* financeiro na generalidade dos inquiridos, que já resultou em incumprimento

continuado e nalguns casos generalizado, aspeto caraterizador do sobre-endividamento.

4.2. Dívidas com bens e serviços

O *stress* financeiro das famílias fez com que deixassem de cumprir não só com os seus compromissos com as instituições financeiras, mas, também, com outras entidades prestadoras de serviços (fornecedores de energia, de água, telefone, telemóveis, etc.) e, em alguns casos, com fornecedores de bens que aceitam fornecê-los contra o pagamento diferido.

O número total de dívidas resultantes de prestações de serviços ou de fornecimento de bens é bastante elevado (cerca de 1,6 dívidas, em média, por agregado). Neste contexto, este poderá ser outro dos sinais de sobre-endividamento e de adoção de comportamentos que agravam o problema.

4.3. Motivos para não pagamento das dívidas

São vários os motivos apresentados para o não pagamento das dívidas – 56% das famílias inquiridas justificam com a “Redução do rendimento do agregado”, 37% com a “Perca de emprego”, 22% com o “Agravamento do custo do crédito”, 14% com a “Falta de controlo”, 13% com o “Divórcio” e 4% com o “Falecimento de um familiar”.

Uma análise mais cuidada destes dados permite pensar que o incumprimento financeiro tem raiz na ausência de saldo positivo no orçamento familiar que funcione como um amortecedor para dificuldades temporárias e imprevistos. Assim, os agregados familiares logo que sujeitos a reduções do rendimento em função da conjuntura económica, e não apenas resultantes diretamente dos 3 D’s (Desemprego, Doença e Divórcio), entram em *stress* financeiro sendo obrigados a não cumprir com o pagamento das prestações.

Por outro lado, apenas uma pequena parte dos agregados assume a falta de controlo como causa para o incumprimento. Esta atitude reflete que só uma pequena parte das famílias assume que os fatores internos à família e o seu comportamento poderão estar relacionados com o *stress* financeiro e os incumprimentos. As restantes famílias apontam como causa fatores externos ou imprevistos.

4.4. Hábitos de poupança

Em relação ao tipo de poupanças realizadas, 5% faz “Planos de poupança”, 2% “Planos Poupança Reforma (PPR)” e 0,5% “Fundos de Pensões”. Há também “Outros” tipos de poupança que as famílias (2%) assumem fazer, embora não discriminando quais.

Constata-se que o número de famílias que admitem fazer uma poupança é muito baixo. No entanto, quem consegue fazer uma poupança, fá-la a pensar num futuro incerto por motivo de precaução. Estes resultados seriam de esperar face às dificuldades financeiras a que estas famílias estão sujeitas.

4.5. Orçamento familiar

No que se refere ao valor “Total das despesas”, verifica-se que, considerando o universo da amostra, o valor é, em média, 664€ / mês. Este valor refere-se a despesas fixas, correntes e ocasionais. Sabendo que a prestação mensal total média com créditos é de 748€, considerando que o valor médio dos rendimentos mensais dos agregados é de 959€, temos que, em média, os agregados inquiridos apresentam um saldo mensal deficitário no valor de 453€. Este indicador sintetiza de forma objetiva o problema de sobre-endividamento destas famílias.

Quanto ao “Valor Total das Poupanças do Agregado”, só 8% das famílias responderam, o que possivelmente indica um grau elevado da sua dificuldade em pouparem face ao *stress* financeiro a que estão sujeitos.

De notar que, em média, o valor da poupança mensal das famílias é de 76€.

4.6. Más práticas com impacto no endividamento

Entende-se por más práticas comportamentos e atitudes que resultam num agravamento significativo da situação familiar. Foram identificadas como más práticas de gestão do orçamento familiar:

- Utilização do crédito devido a dificuldades financeiras (42%);
- Utilização do crédito para pagar dívidas (40%);
- Utilização do crédito para pagar bens essenciais (32%);

- Utilização do crédito para manter o estilo de vida (11%);
- Número de cartões de crédito maior ou igual a 3 (8%).

A utilização do crédito para estes fins consubstancia más práticas, porque resulta de um desequilíbrio orçamental que se agrava com o recurso ao crédito

CONCLUSÃO

Tratando-se de uma investigação marcadamente exploratória e com base num número ainda restrito de inquiridos, as conclusões que podemos retirar não têm uma validade universal, mas permitem inferir sobre tópicos de investigação futuros a seguir e indica-nos tendências que são de considerar na análise do fenómeno do sobre-endividamento.

Os resultados mais relevantes desta investigação são os seguintes:

- o sobre-endividamento afeta os agregados independentemente do seu escalão de rendimento;
- a perda do emprego tem consequências graves na situação financeira dos agregados, e em alguns casos, pode contribuir para o sobre-endividamento do agregado atingido por essa situação, mas não é único nem o principal fator responsável;
- o sobre-endividamento não afeta nenhum escalão etário em particular, embora a taxa de incidência varie com os escalões etários, mas atinge todos os escalões a partir dos 24 anos de idade;
- o sobre-endividamento não é um problema que afete apenas pessoas com baixo nível de escolaridade; afeta transversalmente toda a sociedade;
- o número médio de créditos é de 3,5, o que é um sinal de dificuldades financeiras que se tentam ultrapassar com o recurso a mais crédito e não através de uma gestão racional e prudente das oportunidades que o acesso ao crédito permite aproveitar;
- para o incumprimento aparecem como razões principais a “Redução do rendimento do agregado” e a “Perca de emprego”;

- o orçamento global da família expressa-se por saldos médios deficitários o que resume as suas dificuldades financeiras;
- as suspeitas de más práticas das famílias no recurso ao crédito acabam por se confirmar quando os inquiridos identificaram como razões mais frequentes para o recurso ao crédito: “Pagar outras dívidas”, “Dificuldades financeiras” e a “Aquisição de bens essenciais”, donde 99% das famílias apresentam situações de incumprimento com os créditos.

Face ao exposto é de considerar que a realização de ações de educação financeira que possam resultar em melhores práticas de gestão orçamental e em particular de gestão do crédito por parte das famílias, podem contribuir para atenuar ou prevenir situações de sobre-endividamento.

BIBLIOGRAFIA

- Alves N. e F. Cardoso (2010). A Poupança das Famílias em Portugal: Evidência Micro e Macroeconómica, *Boletim Económico*, Inverno 2010, Banco de Portugal, Lisboa, pp. 49-70.
- Alexandre, F., Aguiar-Conraria, L., Bação, P. & Portela, M. (2012). *A Poupança em Portugal*. APS-Associação Portuguesa de Seguradores, Lisboa, 171 p.
- Banco de Portugal (2011), *Relatório do Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa 2010*, Lisboa, 143 p.
- Bayer, P. J., Bernheim, B. D. & Scholz, J. K. (2009), The effects of financial education in the workplace: Evidence from a survey of employers, Working Paper N.º. 5655, Economic Inquiry, *Western Economic Association International*, vol. 47(4), pages 605-624, October.
- Braucher, J. (2006), Theories of over indebtedness: interaction of structure and culture, *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), pp.323-346.
- Conger, R. D., Ge, X., Elder, G. H., Lorenz, F. O. & Simons, R. L. (1994), Economic stress, coercive family processes, and developmental problems of adolescents, *Child Development*, 65, pp. 541-561.
- Danes, S. M., Huddleston-Casas, C. & Boyce, L. (1999), Financial Planning for Teens: Impact Evaluation, *Journal of Financial Counselling and Planning*, 10(1), pp. 26-39.
- Department of Trade and Industry (2003), Fair, clear and competitive – the consumer credit market in the 21st century. White Paper. 143p.

- Garman, E. T., Kim, J., Kratzer, C. Y., Brunson, B. H. & Joo, S.-H. (1999), Workplace financial education improves personal finance wellness, *Journal of Financial Counselling and Planning*, 10(1), pp. 79-88.
- Haas, O. J. (2006), *Social Finance Working Paper N.º 44: Overindebtedness in Germany*. International Labour Office, Employment Sector, Social Finance Program, Geneva, 29 p. [online] [Acedido em 2020-01-23] Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms_117963.pdf
- Titus, P. M., Fanslow, A. M. & Hira, T. K. (1989), Net worth and financial satisfaction as a function of household money managers' competencies, *Home Economics Research Journal*, 17, pp. 309-318.
- Worthington, A. C. (2006), Debt as a source of financial stress in Australian households, *International Journal of Consumer Studies*, 30(1), pp. 2-15.

ANEXO

Fatores estruturais e culturais que influenciam o sobreendividamento

Fatores estruturais	
1. Oferta de crédito Enquadramento legal Técnicas de promoção do crédito e gestão do risco de crédito ao dispor das instituições de crédito	2. Procura de crédito Insegurança do rendimento/estagnação salarial Reduzida proteção social na doença, no desemprego, na invalidez, etc. Divórcio Enviesamentos cognitivos (e.g., otimismo)
Fatores culturais	
3. Afetam a oferta Ideologia de liberalização do mercado Cultura de endividamento – Marketing aos sobre-endividados – Ter como target os sobre-endividados – Explorar as minorias que tem vindo a ser excluídas tradicionalmente da banca	4. Afetam a procura Cultura de satisfação de necessidades e desejos Desenvolvimento de expectativas elevadas por parte dos indivíduos (influência dos média) Endividamento é mais aceite e considerado como normal Poupança está a tornar-se menos comum Falta de sofisticação financeira

Fonte: Adaptada de Braucher (2006)

OS MODELOS MULTISSECTORIAIS DE PREVISÃO DE FALÊNCIA – EFICIENCIA NA APLICAÇÃO À INDÚSTRIA TRANSFORMADORA IBÉRICA

Antão, M. A. G., maga@lis.ulusiada.pt

Peres M., C. J., cjperes@iscal.ipl.pt

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o mundo financeiro, tornou-se muito diferente do que tinha sido desde a recuperação da Grande Depressão de 1929.

Em 2007, uma crise financeira fez com que a economia mundial voltasse a bater no fundo. Na origem desta crise, a do *subprime*, estava a disposição das instituições financeiras para aprovar créditos de baixa qualidade, como os empréstimos de tipo NINJA. Essa crise, considerada por muitos como a pior da história do capitalismo desde 1929, provocou uma contração económica prolongada e profunda, afetando directa ou indirectamente todos os setores de atividade e países.

A crise da dívida pública grega, os resgates de outros países europeus e o apoio de liquidez prestado a bancos e outras instituições financeiras em todo o mundo evidenciaram a necessidade de antecipar e prever estas situações para permitir que sejam tomadas medidas de contingência atempadas, ou pelo menos para possibilitar mitigar os efeitos adversos.

Nas últimas décadas, desde o trabalho preliminar de Beaver (1966) na aplicação da análise univariada à previsão de falência, seguido por Altman (1968) e sua análise discriminante multivariada, vários autores desenvolveram diferentes técnicas e modelos para esse fim. Do mais simples ao mais complexo, encontramos extensas tentativas de prever a falência empresarial – alguns, é claro, melhor sucedidos que outros.

De todas as técnicas aplicadas e desenvolvidas em quase 50 anos de estudo e previsão da falência, destacamos a Análise Discriminante Multivariada anteriormente citada pela sua aplicabilidade, simplicidade e eficácia duradouras. Sendo que, apesar das suas limitações, ainda não foi identificado nenhum outro tipo de modelo que combine a sua simplicidade em termos de gestão, interpretação e aplicação, e oferecendo níveis semelhantes de eficiência de classificação.

1. A ABORDAGEM ESTATÍSTICA À PREVISÃO DE FALÊNCIA EMPRESARIAL: CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES

Nos EUA na década de 1930, após a Grande Depressão surgem os primeiros estudos sobre esta temática, sendo que segundo Divsalar et al. (2011), o interesse sob o mesmo só teve um real impulso após 1960, com a aplicação ao mesmo de técnicas estatísticas, surgindo o primeiro modelo de análise univariada com o estudo de Beaver em 1966, que utiliza um conjunto de indicadores aplicados sucessivamente e separadamente para classificar uma empresa como saudável ou não.

Historicamente, este foi o primeiro tipo de modelo a surgir, normalmente sendo simples, fácil e rápido de usar.

No entanto, esta abordagem tinha algumas limitações inerentes. Altman (1968, p.591) deu um exemplo desta questão, afirmando que “*a firm with a poor profitability and/or solvency record may be regarded as a potential bankrupt. However, because of its above average liquidity, the situation may not be considered serious*”. Na mesma linha, Divsalar et al. (2011) argumenta que rácios diferentes podem mover-se em direções opostas, produzindo assim diferentes previsões.

A evolução natural levou à extensão da análise univariada considerando simultaneamente vários indicadores. De acordo com Bellovary et al. (2007, p.4), Beaver, nas suas sugestões para investigações futuras “*indicated the possibility that multiple ratios considered simultaneously may have higher predictive ability than single ratios – and so began the evolution of bankruptcy prediction models.*”

Assim, em 1968 Altman combinou vários indicadores numa função discriminante, demonstrando uma forte melhora na previsão, criando assim o modelo Z-Score, e com ele, a aplicação de análise discriminante multivariada (MDA), demonstrando uma acentuada melhoria na precisão da previsão.

Desde o aparecimento destes métodos que marcaram o início da pesquisa da previsão de falência, muitos investigadores têm explorado e abordado estas questões.

A abordagem estatística inclui não apenas as versões univariada e multivariada da análise discriminante, mas também a análise discriminante de mínimos quadrados parciais, *logit*, *probit*, *cumulative sum control charts* e análise de sobrevivência, entre outros.

2. ANÁLISE DISCRIMINANTE

Como método de abordagem estatística, a análise discriminante detecta os atributos distintivos dos elementos de um grupo que os distinguem dos que pertencem a outro. Com base nestas diferentes características, é então possível prever a qual grupo a que qualquer novo elemento irá pertencer.

Depois de ser formulado e aplicado, este método irá essencialmente dizer-nos se as características da empresa em análise são mais semelhantes aos elementos pertencentes ao grupo A (falidas) ou B (não falidas).

Do ponto de vista técnico, presume-se que os dados seguem uma distribuição multivariada normal. Adicionalmente, também é assumido que as matrizes de variância / covariância são homogêneas entre os grupos. Embora a violação destas suposições não tenha geralmente implicações sérias, permanecendo a análise válida, mesmo sem o estrito cumprimento desses pressupostos.

Uma vez que esta é a técnica mais extensivamente estudada, também é mais fácil ver as suas limitações. Como qualquer outro método, o seu desempenho é fortemente dependente dos dados disponíveis para a amostra de treino. Isso significa que ela pode ser afetada, entre outras coisas, pela fiabilidade das demonstrações financeiras

utilizadas para calcular as suas variáveis independentes. Além disso, tem também:

- Sensitividade Territorial: um modelo concebido para determinado país ou região terá um desempenho potencialmente diferente quando aplicado a uma amostra de localização geográfica diferente. Os países diferem em termos de requisitos legais, contabilísticos, impostos, características dos seus sistemas financeiros e, em última instância, políticas macro e microeconómicas, questões culturais e de tradição que afetam o estilo de gestão;
- Sensibilidade Sectorial: cada setor tem características específicas, do desempenho dos seus indicadores financeiros às características intrínsecas da sua operação. Por exemplo, o setor de hotelaria e restauração inclui tanto hotéis de 5 estrelas como pequenos restaurantes, com estruturas muito diferentes; no entanto, há uma diferença ainda maior entre a indústria pesada e a de serviços. É claro que existem indicadores financeiros que se comportam de maneira específica dependendo do setor. Um modelo que não tenha isso em conta e agregue diferentes setores económicos em conjunto poderá excluir indicadores que, embora possam não ser bons preditores para alguns setores, podem sê-lo para outros;
- Sensibilidade Temporal: é improvável que um modelo projetado em meados do século XX produza o mesmo desempenho de classificação quando aplicado a empresas actuais, mesmo sendo do mesmo país e sector, com o mesmo tamanho e características que as utilizadas para projetar o modelo. Os negócios, como os sistemas de informação e tratamento contabilístico mudaram substancialmente desde o século passado;
- Sensibilidade ao Enviesamento na seleção da amostra: a amostragem não aleatória, sem tratamento específico ou selecionando toda a população, resulta na inclusão de mais casos de um tipo do que o outro (saudável ou falido) na fase de construção do modelo. Naturalmente, o desenvolvimento de um modelo nestas condições poderá fazer com que ele seja tendencioso mais tarde quando se tratar de classificar empresas;

- Sensibilidade aos pressupostos de seleção: além das sensibilidades anteriores, o modelo também é definido pela opinião do analista sobre os indicadores que devem ou não ser incluídos, bem como as suposições em relação aos testes a serem realizados e a outras medidas a serem implementadas para enfrentar os problemas que vão surgindo.

3. MODELOS ANALISADOS

Em linha com o preconizado por Peres e Antão (2017, p. 118-120; 2018a, 2018b, 2018c) procurando explorar as características intrínsecas mais comuns dos modelos de abordagem MDA, com amostra de cariz multisectorial, desenvolvidos por autores Portugueses, Espanhóis ou por Edward Altman, investigador ímpar na área da previsão de falência empresarial. Identificamos 21 diferentes modelos no período 1979-2014.

A tabela 1 resume a distribuição dos estudos identificados pelos países das amostras utilizadas pelos seus respectivos autores. Procurámos obter os modelos, multisectoriais, tidos como mais relevantes na literatura para os países de onde são provenientes as amostras a que os aplicaremos, Portugal e Espanha, aos quais acrescentamos os, que com as mesmas características, foram mais recentemente desenvolvidos por Edward Altman.

Tabela 1: Modelos pesquisados por país

Brasil	2
Canadá	1
Espanha	14
Portugal	2
USA	2
	21

Com enfoque no tipo de tratamento de dados da amostra, a tabela 2 mostra que a alternativa mais frequente é a amostra de tipo *Paired*,

esta preconiza que para cada empresa considerada falida terá correspondência na amostra de saudáveis a apenas uma outra com tamanho e características similares, já nas amostras correspondentes (*Matched*) haverá uma ou mais empresas na amostra de saudáveis com características semelhantes.

Mais especificamente, cerca de 24% dos autores não aplicaram nenhum tratamento à amostra de empresas que utilizaram.

Tabela 2: Número de modelos por tipo de tratamento de dados da amostra

<i>Matched</i>	2
<i>Paired</i>	14
Sem Tratamento	5
	21

Ainda, quanto à distribuição das amostras entre empresas falidas e não falidas, as primeiras representam cerca de 58% das empresas analisadas.

Pode observar-se ainda que os estudos utilizam em média 4 indicadores, obtendo uma taxa média global de classificações correctas de cerca de 83%, sendo a taxa de erro média global de aproximadamente 19%. A tabela 3 mostra ainda que os modelos cobrem um período médio de oito anos de dados financeiros.

Tabela 3: Principais características dos modelos recolhidos

	N.º de Anos	N.º indicadores	Amostra		Classificações Correctas		Erros	
			N.º F	N.º NF	%F	%NF	Tipo I	Tipo II
Media	8	4	79	58	83,53%	78,77%	16,47%	21,23%
Desvio Padrão	4,88	1,52	77,52	26,26	7,87%	23,40%	7,87%	23,40%

4. ANÁLISE FINANCEIRA E OS INDICADORES E RÁCIOS COMPONENTES DOS MODELOS

Amplas são as características que podem ser deduzidas dos indicadores contendo informações contabilísticas da empresa, como a sua saúde financeira, desempenho e a tendência competitiva. De acordo com Brealey e Myers (2010), a análise financeira é geralmente vista como chave para revelar o que está oculto nas informações contabilísticas, mas não é, por si só, uma bola de cristal, é antes uma vela acesa numa sala escura, ou seja, como Brealey et al. (2001) e Ross et al. (2002) argumentam, o resumo de uma grande quantidade de informação ajudando os analistas a fazer as perguntas certas.

Assim, segundo Breia, et al. (2014), podemos apenas observar a relação entre os itens contabilísticos ou vê-los, interpretando-os de forma ampla como ferramenta de suporte às exigências do departamento financeiro e das entidades que se relacionam com a empresa (fornecedores, bancos, credores em geral, clientes, investidores etc.).

Os 21 modelos identificados apresentam 26 indicadores económico-financeiros diferentes, tal como consta do Apêndice I. Cada modelo combina entre 2 e 8 com o objectivo de prever o estado financeiro da empresa em análise. Os referidos modelos.

De forma geral é possível dividir esses indicadores nos seguintes grandes grupos:

- 1 – Estrutura de Capital ou endividamento: orientados essencialmente para o longo prazo, mostram-nos quão sobrecarregada de dívida estará a empresa, ou seja, o grau de recurso desta a capitais alheios; deste grupo fazem parte os rácios número 9, 10, 12, 14, 19 e 22;
- 2 – Liquidez: avaliam a capacidade de satisfazer os compromissos de curto prazo, em sentido geral; quanto mais elevados forem, maior a capacidade para fazer face a compromissos no curto prazo. Têm algumas características eventualmente ambíguas para o utilizador da informação como o facto de os Activos e Passivos Correntes serem facilmente alteráveis, fazendo com que as medidas de

- liquidez facilmente se encontrem desactualizadas. Neste grupo enquadram-se os indicadores número 1, 2, 5, 6 e 15;
- 3 – Rendibilidade: correspondem á relação entre resultados obtidos e meios utilizados. Estes rácios são uteis como análise complementar mais do que como efectivas fontes de informação por si só. São exemplo deste grupo os rácios número 7, 13, 17, 18, 24 a 26;
- 4 – Funcionamento ou eficiência: procuram caracterizar aspectos da actividade, como a eficiência na utilização de recursos ou activos afectos à empresa, a eficiência fiscal e financeira, etc...; pertencem a este grupo os indicadores número 8, 11 e 16;
- 5 – Rácios de peso relativo: correspondendo ao peso de determinada rubrica na massa patrimonial a que pertence; são elementos deste grupo os rácios número 3, 4 e 23.
- 6 – Dummys e dicotómicos: utilizam linguagem máquina ou binária e assumem o valor 0 ou 1 consoante a entidade em análise cumpra ou não o critério a que se referem; são elementos deste grupo os rácios número 20 e 21.

Após a análise dos indicadores expostos, e em particular dos grupos a que pertencem, conclui-se que nos 21 modelos a maior parte dos (90) rácios que os compõe pertencem principalmente aos grupos de endividamento ou estrutura (32), rendibilidade (25) e actividade (15). Há a ressaltar que, tal como nos é indicado por Carvalho (2013), “uma previsão de falência não significa necessariamente que esta venha a acontecer”. Há também a indicar que os grupos de peso relativo e dicotómicos (com 3 e 2 indicadores, respectivamente) encontram-se em menor número em relação aos anteriores, essencialmente por poderem apresentar fortes variações em função do sector de actividade ou tipologia de negócio da empresa.

Na tabela 4 registamos o número de vezes que cada um dos diferentes indicadores aparece nos modelos analisados, tendo aqueles que se apresentavam semelhantes, equivalentes ou complementares sido alvo de reconversão enuncia-se assim uma ténue predominância daqueles com presença em 14% ou menos (1 a 3 ocorrências, 18 indicadores) dos diferentes modelos em análise, representando 69%

do total dos identificados. Os remanescentes 31% dizem respeito a indicadores que têm entre 4 e 10 ocorrências, e que se encontram presentes em 19 a 48% dos 21 modelos em estudo, resumindo-se a 8 indicadores, mais concretamente os com os números 9 a 13, 15, 16 e 19 que constam do Apêndice I, pertencendo estes aos grupos de estrutura, liquidez, rendibilidade e actividade, descritos no ponto 4.1, havendo uma predominância clara do primeiro destes.

Tabela 4: Repetição de Indicadores Observadas nos Modelos em Estudo

N.º ocorrências	N.º Indicadores
1	8
2	2
3	8
4	1
5	1
6	2
7	2
9	1
10	1
	26

5. METODOLOGIA

A metodologia utilizada envolveu um conjunto de fases com vista a atingir o objectivo de identificar o modelo de previsão de falência mais eficaz no sector dos transportes e armazenagem em Portugal e em Espanha.

No plano metodológico foram seguidas as seguintes fases:

1. Pré-qualificação dos modelos de previsão de falência a serem envolvidos na selecção do mais adequado aos objectivos traçados.

2. Validação da correcta classificação das empresas a integrar na amostra como falidas.

2.1. Selecção de empresas Portuguesas e Espanholas com as seguintes características:

- a) que desenvolvam a sua actividade no CAE C – Indústrias Transformadoras;
- b) sujeitas a Revisão Legal de Contas, de acordo com o Art.º 262 Código das Sociedades Comerciais Português e com o Art.º 263 Real Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de julho Espanhol;
- c) que em 2016 cumpram o critério de falidas selecionado (Capitais Próprios inferiores a zero, tal como indicam Peres e Antão (2017; 2018a; 2018b; 2018c), OTOC (2011) e Aziz e Dar (2006)) e cumulativamente não cumpram esse critério entre 2010 e 2015.

3. Validação da correcta classificação das empresas a integrar na amostra como não falidas.

3.1. Selecção de empresas Portuguesas e Espanholas com as seguintes características:

- a) que desenvolvam a sua actividade no CAE C – Indústrias Transformadoras;
- b) sujeitas a Revisão Legal de Contas, de acordo com o Art.º 262 Código das Sociedades Comerciais Português e com o Art.º 263 Real Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de julho Espanhol;
- c) que entre 2010 e 2016 não cumpram cumulativamente o critério de falidas para esta dissertação (Capitais Próprios inferiores a zero, tal como indicam Peres e Antão (2017; 2018a; 2018b; 2018c), OTOC (2011) e Aziz e Dar (2006));
- d) em amostra emparelhada por dimensão com as do ponto 2.1. da metodologia.

4. Aplicação dos modelos em estudo – a fim de recolher a classificação de cada um deles – às empresas das amostras indicadas nos pontos 2 e 3 da metodologia.
5. Avaliar qual o(s) modelo(s) que consubstancia(m) o maior nível de eficácia e/ou o menor nível de erro na classificação das empresas como falidas e não falidas.

6. A AMOSTRA E TRATAMENTO DE DADOS

Após a aplicação dos critérios de segmentação preconizados nos subpontos 2.1 e 3.1 do ponto anterior às bases de dados SABI e AMA-DEUS da Bureau Van Dijk, obtivemos uma amostra emparelhada total composta por 104 empresas, das quais 48 se enquadram na subamostra de empresas falidas (subponto 2.1) e as restantes 56 na subamostra de empresas não falidas (subponto 3.1).

Da base de dados citada foram recolhidas as informações financeiras dos anos de 2010 a 2016, bem como o número de trabalhadores.

Toda essa informação foi compilada, junto com a formulação dos indicadores económico-financeiros utilizados na elaboração dos 21 modelos em estudo identificados no ponto 5 que se consubstanciam concretamente em combinações de 26 indicadores diferentes (Apêndice I), tendo sido elaborada uma matriz por empresa que disponibiliza a classificação atribuída por cada modelo cruzando-o com os 7 anos em análise.

Apesar de ter sido efectuado o cálculo, análise e classificação também para o ano de 2016, este não será considerado na selecção do modelo mais eficaz uma vez que será através desse ano que cada uma das empresas é pré-classificada como falida ou não falida, tal como indicado no ponto 3 referente à Metodologia.

Após a obtenção para cada empresa e ano da classificação atribuída pelos modelos em estudo, procedemos a conversão dessa classificação segundo os parâmetros de cada um dos modelos em Falidas e Não Falidas, que seguidamente foram convertidas em percentagens em relação à população total de classificações.

Comparando a classificação obtida pelos modelos com a classificação atribuída a cada empresa no ano de 2016 (falida ou não falida) foi dessa forma permitido validar a eficácia de cada um dos modelos em classificar correctamente as empresas em estudo, tendo então chegado aos respectivos erros de Tipo I (classificação de empresas falidas como não falidas) e de Tipo II (classificação de empresas não falidas como falidas) e assim elaborar um ranking de eficácia de classificação atribuída pelos modelos estudados para cada um dos anos em análise e dessa forma aferir conclusões constantes do Apêndice II.

7. SÍNTESE DA EFICÁCIA DOS MODELOS ESTUDADOS

A figura 5 apresenta a média das eficácias de classificação de cada um dos modelos no total dos anos em análise, destacando desses os três mais eficazes.

Figura 5: Quadro Síntese da Eficácia Média dos Modelos e sua Classificação Final

nº	Global			Média	
	Ano	Autor	Origem	Sucesso	Lugar
1	1979	Altman, Baidva e Dias	Brasil	75%	2
2	1979	Altman, Baidva e Dias (2)	Brasil	63%	13
3	1980	Altman and Levallee	Canadá	67%	10
4	1993	Altman	USA	75%	2
5	1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores	Espanha	60%	17
6	1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (2)	Espanha	58%	18
7	1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (3)	Espanha	62%	16
8	1995	Altman, Hartzell e Peck	USA	54%	21
9	1997	Morgado	Portugal	63%	14
10	1998	Carvalho das Neves	Portugal	73%	4
11	1998	Lizarraga	Espanha	71%	8
12	1998	Lizarraga (2)	Espanha	67%	11
13	1998	Lizarraga (3)	Espanha	78%	1
14	2011	Monelos, Sanchez e Lopez	Espanha	58%	19
15	2011	Monelos, Sanchez e Lopez (2)	Espanha	62%	15
16	2011	Monelos, Sanchez e Lopez (3)	Espanha	72%	6
17	2014	López, Sánchez e Monelos	Espanha	69%	9
18	2014	López, Sánchez e Monelos (2)	Espanha	71%	7
19	2014	López, Sánchez e Monelos (3)	Espanha	57%	20
20	2014	López, Sánchez e Monelos (4)	Espanha	65%	12
21	2014	López, Sánchez e Monelos (5)	Espanha	73%	4

Na figura 6, confrontamos a percentagem de classificação correcta e respectivos erros das amostras de base de cada um dos modelos mais eficazes com as obtidas com a aplicação à amostra em estudo descrita no ponto 7.

Figura 6: *Quadro de Comparação entre as Amostras de Base e a Estudada*

Ano	Autor	Origem	Média		Base	Diferença
			Sucesso	Lugar	Sucesso	
1979	Altman, Baidya e Dias	Brasil	74,7%	2	80,0%	-5,3%
1993	Altman	USA	74,7%	2	96,0%	-21,3%
1998	Lizarraga (3)	Espanha	77,6%	1	90,0%	-12,4%

8. CONCLUSÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Há a relatar que quando aplicados a uma amostra de empresas Portuguesas e Espanholas, do sector das indústrias transformadoras (CAE C), das 21 modelos multisectoriais que utilizam a técnica de Análise Discriminante Multivariada e descritas no ponto 5 apresentam-se como mais eficazes para a previsão da falência empresarial até 6 anos antes as desenvolvidas por Altman et al. (1979), Altman (1993) e Lizarraga (1998).

Podemos verificar que algumas das limitações mencionadas na seção 3 foram consideradas na construção dos modelos estudados. No entanto, outras mantêm-se:

- Sensibilidade Territorial: podemos supor que esta questão foi considerada pelos autores, uma vez que não identificamos modelos com amostra de empresas de vários países, porém, apesar de surgirem como mais eficientes modelos das respectivas nacionalidades das empresas estudadas, não foram identificadas medidas nas fases de construção dos modelos, que os potenciassessem ou não ganhos de eficiência dessa escolha;
- Sensibilidade Sectorial: o uso de modelos multisectoriais construídos sobre amostras que procuram retratar a economia como um todo, como é o caso dos modelos aqui estudados,

- revelam níveis consistentes de eficiência de classificação no sector estudado;
- Sensibilidade Temporal: nenhum dos modelos estudados aplica qualquer tratamento para a distância temporal entre o momento da concepção e a aplicação;
 - Sensibilidade à qualidade da informação: conforme indica a secção 2, quanto melhor a informação, melhor será o modelo. Não sendo indicado pelos autores nenhum cuidado especial sob a informação a utilizar, todavia para garantir qualidade da informação, seleccionamos empresas sujeitas a revisão legal de contas, conforme descrito no ponto 7;
 - Sensibilidade aos pressupostos da selecção: todos os modelos analisados seleccionam naturalmente as empresas activas como saudáveis. Para as empresas falidas, normalmente escolhem aquelas que, no período em análise, apresentam um Patrimônio Líquido < 0 , que é o mesmo que dizer Ativos $<$ Passivos. A inclusão de parâmetros diferenciais de separação de amostras na fase de treino dos modelos poderá vir a revelar-se benéfica.

Assistimos à trivialização do termo falência, onde o incumprimento das obrigações ou compromissos com os credores já não é como outrora uma falha grave que implicava pesadas sanções, antes não passa de um acidente comum da vida económica.

As técnicas apresentadas representam uma contribuição valiosa para predizer a falência e ajudar a manter condições económicas estáveis. Ao mesmo tempo, as possibilidades de aprofundamento da investigação incluem as questões levantadas, que têm o potencial de melhorar os modelos, tornando-os mais estáveis e mais amplamente aplicáveis.

REFERÊNCIAS

Altman, E.I. (1968). Financial ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy, *Journal of Finance*, 22, pp. 589-610.

- Altman, E.I. (1993). *Corporate Financial Distress and Bankruptcy: A Complete Guide to Predicting & Avoiding Distress and Profiting from Bankruptcy*. John Wiley & Sons.
- Altman, E.I., Baidya, T. e Dias, L. (1979). Previsão de problemas financeiros em empresas, *Revista de Administração de Empresas*, 19(1), pp. 17-28.
- Altman E.I., Hartzell J. e Peck M. (1995). *Emerging Markets Corporate Bonds: A Scoring System*. Salomon Brothers Inc. New York
- Altman, E.I. e Levallee, M.Y. (1980). Business Failure Classification in Canada. *Journal of Business Administration* 12 (1): 147-164.
- Aziz, M.A. e Dar, H.A. (2004). Predicting corporate bankruptcy: Whither we stand?, *Economic Research Papers*, 4(1), pp. 324-341.
- Aziz, M. A. e Dar, H. A. (2006). Predicting corporate bankruptcy: where we stand?, *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 6(1), pp.18-33.
- Beaver, W.H. (1966). Financial Ratios as Predictors of Failure, Empirical research in accounting: selected studies, *Journal of Accounting Research*, 4, pp. 71-111.
- Bellovary, J., Giacomino, D. e Akers, M. (2007). A Review of Bankruptcy Prediction Studies: 1930 to Present, *Journal of Financial Education*, 33, pp. 124-146.
- Brealey, R.A. e Myers, S.C. (2010). *Principles of Corporate Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Brealey, R.A., Myers, S.C. e Marcus, A.J. (2001). *Fundamentals of Corporate Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Breia, A.F., Mata, N.N.S. e Pereira, V.M.M. (2014). *Análise Económica e Financeira: Aspectos Teóricos e Casos Práticos*, Rei dos Livros, Lisbon.
- Carvalho, P. (2013). Continuidade: Estudo de um Caso. Revisores e Auditores, *Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas*, 63.
- Carvalho Das Neves, J. e Silva, J.A. (1998). *Análise do Risco de Incumprimento: na Perspectiva da Segurança Social, Segurança Social Portuguesa*, Lisboa. Código das Sociedades Comerciais. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.
- Divsalar, M., Javid, M.R., Gandomi, A.H., Soofi, J.B. and Mahmood, M.V. (2011). Hybrid Genetic Programming-Based Search Algorithms for Enterprise Bankruptcy Prediction, *Applied Artificial Intelligence: An International Journal*, 25(8), pp. 669-692.
- Fernández, M.T. e Gutiérrez, F.J. (2012). Variables y modelos para la identificación y predicción del fracaso empresarial: Revisión de la investigación empírica reciente, *Revista de Contabilidad*, 15(1), pp. 7-58.

- García, D., Arqués, A e Calvo-Flores, A. (1995). Un modelo discriminante para evaluar el riesgo bancario en los créditos a empresas, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 24(82), pp. 175-200.
- Jackson, R.H.G. e Wood, A. (2013). The performance of insolvency prediction and credit risk models in the UK: A comparative study, *The British Accounting Review*, 45, pp. 183-202.
- Lizarraga, D.F. (1998). Modelos de predicción del fracaso empresarial: ¿Funciona entre nuestras empresas el modelo de Altman de 1968?, *Revista de Contabilidad*, 1(1), pp. 137-164.
- López, M.R., Monelos, P.L. e Sánchez, C.P. (2014). DEA as a business failure prediction tool – Application to the case of Galician SMEs. *Contaduría y Administración*, 59(2), pp. 65-96.
- Monelos, P.L., Sánchez, C.P. e López, M.R. (2011). Fracaso Empresarial y Auditoría de Cuentas. *European Academy of Management and Business Economics Annual Meeting*, Valencia.
- Morgado, A.V. (1997). A contribuição da análise discriminante na previsão do risco de insolvência financeira. VII Jornadas de Contabilidade e Auditoria, “Século XXI: os novos contextos da globalização, contabilidade e auditoria”, Coimbra.
- Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas – Anuário do Sector Empresarial do Estado e do Sector Empresarial Regional 2011. [em linha]. [Consult. 24 Jan. 2018]. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/000324981b6a000f7b4b4>
- Pereira, J.M., Basto, M. e Gómez, F.D. e Albuquerque, E.B. (2010). Los modelos de predicción del fracasso empresarial. Propuesta de um ranking, in XIV encontro da Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Peres, C.J. (2014). A Eficácia dos Modelos de Previsão de Falência Empresarial: Aplicação ao Caso das Sociedades Portuguesas, Master Thesis, Instituto Politécnico de Lisboa, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa.
- Peres, C. e Antão, M. (2017). The use of multivariate discriminant analysis to predict corporate bankruptcy: A review AESTIMATIO, *The IEB International Journal of Finance*, 14, pp. 108-13.
- Peres, C. e Antão, M. (2018). Eficiência dos Modelos Multissetoriais de Previsão de Falência Empresarial – O Caso do Sector Primário Ibérico, XVIII Encontro Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Peres, C. e Antão, M. (2018-a). Eficácia dos Modelos de Previsão de Falência Empresarial nas Empresas de Transportes Ibéricas, Conference: Conference:

- XXXII Congreso Internacional de Economía Aplicada -Economía del Transporte y Logística Portuaria.
- Peres, C. e Antão, M. (2018-b). Eficácia dos Modelos de Previsão de Falência Empresarial nas Portuguesas e Espanholas – O Caso do Sector do Turismo, The International Conference of Applied Business and Management.
- Peres, C. e Antão, M. (2018-c) Eficiência dos modelos multisectoriais de previsão de falência empresarial: o caso do sector terciário ibérico – Lusíada. *Economia & Empresa*. ISSN: 1647-4120.
- Real Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de julho, Agência Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Ross, S.A., Westerfield, R.W. e Jaffe, J. (2002). *Corporate Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Santos, B. e Simões, J. (2019). A análise económico-financeira como instrumento de suporte para a previsão das insolvências, *Contabilista*, 226, 64-66.
- Sun, J., Li, H., Huang, Q. e He, K. (2014). Predicting financial distress and corporate failure: A review from the state-of-the-art definitions, modeling, sampling, and featuring approaches, *Knowledge-Based Systems*, 57, pp. 41-56.

APÊNDICE I

Portugal			2015		2014		2013		2012		2011		2010		Média	
Ano	Autor	Origem	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar
1979	Alman, Baidva e Dias	Brasil	79%	5	79%	2	73%	1	69%	1	65%	3	62%	2	71%	2
1979	Alman, Baidva e Dias (2)	Brasil	67%	16	65%	10	65%	7	60%	11	60%	13	54%	9	62%	12
1980	Alman and Levallee	Canada	75%	9	63%	14	67%	4	62%	7	63%	6	62%	2	65%	7
1993	Alman	USA	79%	5	77%	3	67%	4	63%	5	62%	11	62%	2	68%	5
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores	Espanha	52%	20	52%	20	52%	20	52%	18	54%	18	50%	17	52%	20
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (2)	Espanha	52%	20	52%	20	52%	20	52%	18	52%	21	50%	17	52%	21
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (3)	Espanha	67%	16	60%	15	58%	15	58%	14	58%	14	58%	8	60%	14
1995	Alman, Hartzell e Peck	USA	54%	19	54%	19	54%	18	54%	15	54%	18	54%	9	54%	19
1997	Morgado	Portugal	71%	13	65%	10	60%	13	60%	11	56%	17	50%	17	60%	13
1998	Carvalho das Neves	Portugal	73%	10	65%	10	63%	11	63%	5	63%	6	60%	6	65%	9
1998	Lizarraga	Espanha	73%	10	77%	3	65%	7	62%	7	63%	6	63%	1	67%	6
1998	Lizarraga (2)	Espanha	71%	13	67%	9	65%	7	62%	7	63%	6	60%	6	65%	9
1998	Lizarraga (3)	Espanha	87%	2	75%	6	67%	4	69%	1	67%	2	54%	9	70%	3
2011	Monelos, Sanchez e Lopez	Espanha	77%	7	60%	15	56%	16	54%	15	58%	14	54%	9	60%	14
2011	Monelos, Sanchez e Lopez (2)	Espanha	83%	3	58%	17	54%	18	52%	18	54%	18	50%	17	58%	18
2011	Monelos, Sanchez e Lopez (3)	Espanha	92%	1	81%	1	73%	1	69%	1	65%	3	62%	2	74%	1
2014	López, Sánchez e Monelos	Espanha	69%	15	71%	8	63%	11	60%	11	63%	6	52%	15	63%	11
2014	López, Sánchez e Monelos(2)	Espanha	73%	10	73%	7	65%	7	62%	7	65%	3	52%	15	65%	8
2014	López, Sánchez e Monelos(3)	Espanha	77%	7	58%	17	56%	16	54%	15	58%	14	54%	9	59%	16
2014	López, Sánchez e Monelos(4)	Espanha	65%	18	65%	10	60%	13	52%	18	62%	11	50%	17	59%	17
2014	López, Sánchez e Monelos(5)	Espanha	81%	4	77%	3	71%	3	65%	4	69%	1	54%	9	70%	4

Espanha			2015		2014		2013		2012		2011		2010		Média	
Ano	Autor	Origem	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar
1979	Alman, Baidva e Dias	Brasil	85%	4	83%	6	83%	3	71%	8	75%	2	73%	4	78%	4
1979	Alman, Baidva e Dias (2)	Brasil	69%	17	67%	13	62%	17	62%	17	62%	15	63%	16	64%	17
1980	Alman and Levallee	Canada	77%	9	71%	11	73%	9	71%	8	63%	11	62%	17	70%	12
1993	Alman	USA	87%	2	90%	2	83%	3	81%	2	73%	4	73%	4	81%	3
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores	Espanha	73%	13	65%	15	65%	14	71%	8	67%	6	69%	9	69%	13
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (2)	Espanha	71%	16	63%	16	63%	16	69%	12	60%	17	65%	12	65%	15
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (3)	Espanha	73%	13	62%	18	60%	19	65%	15	60%	17	65%	12	64%	17
1995	Alman, Hartzell e Peck	USA	54%	21	54%	20	54%	21	54%	20	54%	19	54%	20	54%	21
1997	Morgado	Portugal	69%	17	63%	16	67%	12	65%	15	62%	15	62%	17	65%	16
1998	Carvalho das Neves	Portugal	87%	2	87%	3	85%	1	81%	2	75%	2	75%	2	81%	2
1998	Lizarraga	Espanha	77%	9	75%	9	73%	9	75%	6	67%	6	75%	2	74%	8
1998	Lizarraga (2)	Espanha	75%	11	71%	11	67%	12	71%	8	63%	11	73%	4	70%	11
1998	Lizarraga (3)	Espanha	92%	1	92%	1	85%	1	87%	1	77%	1	79%	1	85%	1
2011	Monelos, Sanchez e Lopez	Espanha	60%	19	58%	19	62%	17	56%	19	50%	21	54%	20	56%	19
2011	Monelos, Sanchez e Lopez (2)	Espanha	73%	13	67%	13	65%	14	62%	17	63%	11	65%	12	66%	14
2011	Monelos, Sanchez e Lopez (3)	Espanha	75%	11	73%	10	77%	5	67%	14	67%	6	65%	12	71%	10
2014	López, Sánchez e Monelos	Espanha	83%	6	81%	7	75%	8	79%	4	65%	10	69%	9	75%	7
2014	López, Sánchez e Monelos(2)	Espanha	85%	4	87%	3	77%	5	77%	5	67%	6	69%	9	77%	5
2014	López, Sánchez e Monelos(3)	Espanha	56%	20	54%	20	60%	19	54%	20	54%	19	56%	19	55%	20
2014	López, Sánchez e Monelos(4)	Espanha	79%	8	77%	8	69%	11	69%	12	63%	11	71%	7	71%	9
2014	López, Sánchez e Monelos(5)	Espanha	83%	6	87%	3	77%	5	73%	7	69%	5	71%	7	77%	6

Global			2015		2014		2013		2012		2011		2010		Média	
Ano	Autor	Origem	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar	Sucesso	Lugar
1979	Alman, Baidva e Dias	Brasil	82%	4	81%	4	78%	1	70%	4	70%	2	67%	2	75%	2
1979	Alman, Baidva e Dias (2)	Brasil	68%	16	66%	13	63%	13	61%	15	61%	13	59%	15	63%	13
1980	Alman and Levallee	Canada	76%	9	67%	12	70%	8	66%	10	63%	10	62%	9	67%	10
1993	Alman	USA	83%	3	84%	1	75%	3	72%	2	67%	5	67%	2	75%	2
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores	Espanha	63%	19	59%	17	59%	16	62%	13	61%	13	60%	14	60%	17
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (2)	Espanha	62%	20	58%	19	58%	19	61%	15	56%	18	58%	16	58%	18
1995	Garcia, Arqués e Calvo-Flores (3)	Espanha	70%	14	61%	16	59%	16	62%	13	59%	15	62%	9	62%	16
1995	Alman, Hartzell e Peck	USA	54%	21	54%	21	54%	21	54%	20	54%	20	54%	20	54%	21
1997	Morgado	Portugal	70%	14	64%	14	63%	13	63%	12	59%	15	56%	18	63%	14
1998	Carvalho das Neves	Portugal	80%	6	76%	7	74%	5	72%	2	69%	3	67%	2	73%	4
1998	Lizarraga	Espanha	75%	11	76%	7	69%	9	68%	8	65%	8	69%	1	71%	8
1998	Lizarraga (2)	Espanha	73%	12	69%	11	66%	11	66%	10	63%	10	66%	5	67%	11
1998	Lizarraga (3)	Espanha	89%	1	84%	1	76%	2	78%	1	72%	1	66%	5	78%	1
2011	Monelos, Sanchez e Lopez	Espanha	68%	16	59%	17	59%	16	55%	19	54%	20	54%	20	58%	19
2011	Monelos, Sanchez e Lopez (2)	Espanha	78%	8	63%	15	60%	15	57%	18	59%	15	58%	16	62%	15
2011	Monelos, Sanchez e Lopez (3)	Espanha	84%	2	77%	6	75%	3	68%	8	66%	6	63%	7	72%	6
2014	López, Sánchez e Monelos	Espanha	76%	9	76%	7	69%	9	69%	5	64%	9	61%	11	69%	9
2014	López, Sánchez e Monelos(2)	Espanha	79%	7	80%	5	71%	7	69%	5	66%	6	61%	11	71%	7
2014	López, Sánchez e Monelos(3)	Espanha	66%	18	56%	20	58%	19	54%	20	56%	18	55%	19	57%	20
2014	López, Sánchez e Monelos(4)	Espanha	72%	13	71%	10	64%	12	61%	15	63%	12	61%	11	65%	12
2014	López, Sánchez e Monelos(5)	Espanha	82%	4	82%	3	74%	5	69%	5	69%	3	63%	8	73%	4

OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DIANTE DO OBJETIVO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: ÊNFASE NA TRIBUTAÇÃO DO TURISMO E BREVE COMPARATIVO COM O DIREITO EUROPEU

José Anijar Fragoso Rei
jose_rei@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O turismo é atividade apta a fomentar o desenvolvimento socioeconômico de uma região, especialmente aquelas que apresentam atributos naturais, culturais e logísticos para tal. No entanto, algumas áreas, tanto por não apresentarem infraestrutura adequada para a exploração das atividades e instalação dos empreendimentos, quanto pela distancia geográfica dos centros econômicos, de onde tendem a sair a maior parte dos turistas, podem ter maior dificuldade de fomentar a referida atividade econômica. Por via de consequência, quase sempre se encontram nessa situação os municípios com maiores defasagens econômicas, agravando ainda mais a desigualdade regional.

Como alternativa para tal dificuldade, os benefícios fiscais conferidos aos sujeitos passivos que atuam no referido ramo de negócios podem ser instrumentos de atratividade à instalação e desenvolvimento dos empreendimentos turísticos nos referidos locais. Além disso, os tributos indiretos que incidem sobre o consumo, se menores ou isentos, podem tornar os valores cobrados dos turistas mais baixos, o que também atrairá a ida deles aos referidos locais.

No Brasil, o principal imposto que incide sobre as referidas atividades é o ISS (Imposto sobre Serviços). No entanto, os Municípios, que detêm competência para sua instituição, não totalmente livres

para conceder isenções sobre atividades turísticas como hotelaria, agências e circuitos turísticos. Isso porque, sob o amparo da Constituição Federal e em nome do equilíbrio federativo, o art. 8.º-A da Lei Complementar 116/03 preconiza que os benefícios fiscais de ISS não podem resultar em carga tributária inferior à alíquota (taxa) mínima (2%).

No presente trabalho, questionamos se tal limitação à concessão de incentivos fiscais deve prevalecer como regra absoluta ou, sem em situações concretas, pode ceder face o objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais. Para tal, far-se-á a ponderação dos princípios jurídicos que motivaram a referida regra (equilíbrio federativo e a neutralidade fiscal) com a redução das desigualdades regionais, conforme doutrina de Robert Alexy. Por fim, será feita uma breve comparação com as regras de harmonização do Imposto sobre Valor Acrescentado na União Europeia, considerando a possibilidade de concessão de auxílios de estado regionais.

1. OS BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INSTRUMENTOS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS. O TURISMO COMO ATIVIDADE APTA A DIMINUIR DESIGUALDADES REGIONAIS.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 elencou como um dos objetivos fundamentais¹⁴⁶ da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais¹⁴⁷, nos termos do art. 3.º, III do Texto Maior em vigor.

¹⁴⁶ Os objetivos fundamentais constantes do art. 3.º da CF/88 valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, com a finalidade de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 27).

¹⁴⁷ O objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais não deve ser interpretado como mera proclamação, vazia de vinculação, mas sim deve ser classificada como uma norma constitucional impositiva, sendo, portanto, uma tarefa ao qual o Poder Público não pode se eximir. (MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 703)

Os benefícios fiscais são pretensamente utilizados como instrumentos fomentadores do desenvolvimento econômico, sem deixar, contudo, de acarretar impactos financeiros e orçamentários¹⁴⁸. Nesse sentido, JOÃO RICARDO CATARINO¹⁴⁹ relaciona esses benefícios com o alargamento das políticas fiscais, que vai além do mero financiamento do Estado, para alcançar também a justiça social, a igualdade de oportunidades, realizar ajustes nas desigualdades na distribuição dos rendimentos e das riquezas, conforme determina o art. 81.º, “b” da Constituição da República Portuguesa. Por isso, os benefícios fiscais são considerados medidas excepcionais para a tutela de interesses públicos extrafiscais¹⁵⁰ tidos como mais relevantes em dadas circunstâncias (ex: cultura, investimento na atividade econômica, atividades não lucrativas e o turismo) do que a geração de receita tributária. No entanto, ressalta o professor CATARINO¹⁵¹ que, embora os fins dos incentivos fiscais possam ser efetivamente bons, se concedidos em demasia, pode militar contra a simplicidade dos sistemas fiscais, além de tornar mais difícil a percepção da justiça e equidade pretendidas.

Uma vez que se admite que os incentivos fiscais possam ser instrumentos de desenvolvimento e crescimento autossustentado das

¹⁴⁸ Os incentivos fiscais têm na ideia de crescimento econômico a sua principal justificativa, cujos investimentos devem estar em consonância com o orçamento do Estado, como instrumento de planejamento que é. No que tange ao orçamento, há grande relevância, para o tema, no campo dos gastos seja sob a forma de despesas, como subvenções, subsídios e outras rubricas, seja como renúncia de receita, eventos estes que seriam passíveis de induzir o desenvolvimento. No entanto, com a crise do Estado de bem-estar social, a Constituição Federal caminha no sentido de dificultar as renúncias de receitas como indutoras do desenvolvimento, passando a haver mais controle sobre esses benefícios fiscais, como consta do art. 165, §8.º, da Constituição Federal Brasileira de 1988 (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. V. 5: o 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 234).

¹⁴⁹ CATARINO. João Ricardo. Teoria Fiscal. IN: CATARINO, João Ricardo & GUIMARÃES, Vasco Branco (Coord.). *Lições de Fiscalidade: princípios gerais e fiscalidade interna*. V 1. 6. Ed. Coimbra: Almedina, 2018. p. 60-61.

¹⁵⁰ A extrafiscalidade também é uma forma de intervenção estatal na economia e na sociedade. A instituição de tributos com finalidades extrafiscais evidencia o caráter instrumental do direito como meio de estímulo ou desestímulo a comportamentos ou condutas na sociedade. Nesse diapasão, ensina ALFREDO AUGUSTO BECKER que o Estado, quando deseja impedir ou desestimular determinado fato social, tem dois caminhos a escolher: a instituição de regra jurídica que declare ilícito determinado social ou a instituição de tributo extrafiscal “proibitivo”, uma vez que exação elevada irá onerar financeiramente a prática da atividade constante do fato gerador do tributo. (BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010. p. 634).

¹⁵¹ Ob cit., p. 61.

regiões economicamente menos favorecidas, podem ser instrumentos para a diminuição das desigualdades regionais, militando em favor do objetivo do art. 3.º, III, da Constituição Federal Brasileira. Nesta temática, os benefícios fiscais de natureza regional, são aqueles que, na visão de HENRY TILBERY¹⁵², se voltam para ajudar o desenvolvimento de zonas que sofrem condições climáticas adversas, criar novos empregos e melhorar as condições de vida em geral, assim como para atrair empreendimentos para aprovação de riquezas em locais onde faltam recursos humanos e financeiros.

Em que pese a importância de benefícios fiscais voltados para a obtenção do desenvolvimento econômico, voltado para o aumento do produto interno bruto de determinado país ou estado, deve prevalecer a noção de desenvolvimento como alargamento do gozo dos direitos fundamentais dos indivíduos, especialmente daqueles que mais necessitam de apoio de políticas e serviços públicos estatais. Ou seja, os incentivos fiscais concedidos com a finalidade de buscar o desenvolvimento, especialmente das regiões que se encontram em situação de desigualdade, devem estar voltados, acima de tudo, para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente dos indivíduos que se encontrem em situação mais desvantajosa no contexto social, com a prevalência do desenvolvimento relacionado à expansão das capacidades das pessoas a realizar funcionamentos, conforme ensina AMARTYA SEN¹⁵³.

Portanto, como corolário do desenvolvimento, está o objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais, prestigiado pelo art. 3.º da Constituição Federal de 1988. E ambos os objetivos da República não podem ser efetivados senão pela visão integrada de satisfação dos direitos individuais da população.

¹⁵² TILBERY, Henry. Base econômica e efeito das isenções. In: DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio (coord.). **Incentivos fiscais para o desenvolvimento**. São Paulo: José Bushatsky, [19-].

¹⁵³ Para o referido economista, o desenvolvimento implica na eliminação de privações de liberdade que limitam a escolha e oportunidade das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agente livre e sustentável na sociedade. A liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, sendo o último um processo de expansão das liberdades que as pessoas desfrutam, pelo que o desenvolvimento não pode ser restrito ao aspecto econômico, mas também se relaciona a paradigmas sociais, como educação, saúde e serviços públicos de qualidade e os direitos civis, como a participação pública e a democracia. (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 10 e s.s)

Embora existam malefícios da competição fiscal entre os Estados e Municípios, na atração de empreendimentos econômicos para seus territórios por meio de benefícios fiscais de ICMS e ISS, respectivamente, para a diminuição das desigualdades regionais, devem ser utilizados incentivos fiscais, como parte de atividade planejada do Estado, direcionados para as regiões Norte e Nordeste, onde os indicadores socioeconômicos, como o produto interno bruto e o índice de desenvolvimento humano, se revelam sofríveis e em piores condições em relação ao restante do país.

Além disso, em que pese a importância da diminuição das desigualdades sociais e regionais, esta não é suficiente para a concessão de incentivos fiscais, não podendo o tema ser examinado a partir de uma ótica exclusivamente econômica, mas especialmente em face dos valores da ciência jurídica e os valores constitucionalmente delineados¹⁵⁴. Como no texto constitucional brasileiro são amplamente prestigiados os direitos fundamentais, conforme já mencionados, os incentivos fiscais que se proponham ao desenvolvimento, não podem estar dissociados da efetivação desses direitos e garantias fundamentais.

Não obstante isso, cabe ressaltar que a concessão de incentivos fiscais não pode ocorrer de maneira indiscriminada, ainda que acarrete, tangencialmente, o aumento da arrecadação. É necessário haver correspondência social, como aumento do emprego e renda e implementação de políticas públicas, sob pena de a renúncia de receita não alcançar seu objetivo principal, que é diminuir as desigualdades regionais e proporcionar o desenvolvimento. Desta forma, os benefícios devem trazer consigo uma onerosidade para o beneficiário, que corresponderá aos objetivos consagrados na Constituição Federal, especialmente a diminuição das desigualdades regionais¹⁵⁵.

¹⁵⁴ CATÃO, Marcos André Vinhas. Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 20.

¹⁵⁵ MENESCAL, Leonardo Alcantarino. Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 340-344.

Portanto, o incentivo fiscal será legítimo se concedido sob amparo constitucional, enquanto nutre-se do desígnio de reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional. Não é odioso o benefício fiscal que se invista da condição de meio para o alcance das finalidades públicas ou privadas, sustentado em desígnio constitucional que se preste à promoção da quebra de desigualdades ou fortaleça os direitos individuais ou sociais ou ainda o próprio sentido de unidade econômica do federalismo, na condição de ‘renúncia de receita’ ou de ‘gasto público’, sob a égide das condições acima enumeradas. O papel promocional dos incentivos fiscais consiste no servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de distorções do sistema econômico, visando a atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados¹⁵⁶.

Portanto, os incentivos fiscais que se voltem para a diminuição das desigualdades regionais devem ser prestigiados quando da elaboração das políticas fiscais dos entes federativos. Inclusive, podem servir como instrumento de atração de empreendimentos para regiões mais remotas, desde que guardem estrita relação com os objetivos almejados e, de fato, sirvam à redução das desigualdades regionais e sociais, o que certamente dialoga a realização de direitos fundamentais¹⁵⁷. É nessa direção que os benefícios fiscais que se proponham a garantir o desenvolvimento nacional, das regiões menos industrializadas e com piores indicadores sociais devem caminhar.

Dentre as várias atividades econômicas vocacionadas a gerar emprego e renda nas regiões em menor estágio de desenvolvimento econômico e social, encontra-se o turismo, uma vez que as potencialidades naturais e culturais desses locais funcionam como fortes atrativos para que brasileiros de outros estados e estrangeiros se desloquem até lá e, com isso, movimentar empreendimentos como hotelaria,

¹⁵⁶ TORRES, Heleno Taveira. Incentivos Fiscais na Constituição e o “Crédito-prêmio de IPI”. In TORRES, Heleno Taveira (Coord). *Direito Tributário Atual* – 18. São Paulo: Dialética, 2004. p. 79.

¹⁵⁷ REI, José Anijar Fragoso. *Benefícios fiscais de ICMS para a efetivação de direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. P. 144-157

restauração e passeios¹⁵⁸. No entanto, por serem estas regiões muitas vezes afastadas do centro econômico do país e por não gozarem, ao menos em um primeiro momento, de infraestrutura bem solidificada para receber tais empreendimentos, pode ocorrer de os locais menos desenvolvidos apresentarem menor atratividade de turistas.

Como medida apta a atrair grupos econômicos que explorem o turismo aos locais menos desenvolvidos, sobretudo para facilitar os empreendimentos e os prestadores de serviços turísticos, os benefícios fiscais podem funcionar como incentivos à atividade turística. É sob esse prisma que aqui se discutirá sobre os limites à concessão de incentivos fiscais sobre as atividades turísticas no Brasil, especialmente com foco no ISS (Imposto sobre Serviços).

2. O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS NO BRASIL E AS REGRAS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Ao contrário dos países da União Europeia, onde a tributação sobre o consumo é concentrada no IVA (Imposto sobre Valor Acrescentado), no Brasil, há vários tributos incidentes sobre o consumo. Apenas se considerarmos os impostos, há o IPI (Imposto sobre produtos industrializados), ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e o ISS (Imposto sobre serviços), cada um deles de competência de um ente federado: União, Estados e Municípios, respectivamente.

A grande maioria dos serviços são objeto de incidência do ISS, os quais devem ser instituídos pelos Municípios, nos termos do art. 156, III, da Constituição Federal brasileira. Apenas os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e os de comunicação estão a cargo dos estados, por meio do ICMS. Portanto, o ISS incide

¹⁵⁸ Segundo estudo do Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, o turismo doméstico reduz as desigualdades regionais no Brasil, com transferência de renda dos locais mais desenvolvidos economicamente para regiões historicamente mais pobres, mas com grande potencial às atividades turísticas, como a região Nordeste. (Disponível em <http://www.usp.br/nereus/?p=1307>. Acesso em 21 jan 2020).

residualmente sobre os serviços não alcançados pelos Estados, tanto que é também denominado ISSQN (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza).

Embora o ISS seja de competência dos Municípios, a Constituição Federal de 1988, visando resguardar uma certa dose de uniformidade e tendo em conta o equilíbrio federativo, determinou expressamente no inciso III do art. 156 que os serviços tributados e os aspectos essenciais do imposto são definidos em Lei Complementar editada pelo Congresso Nacional, a qual atualmente é a Lei Complementar 116/03.

A referida lei complementar apresenta a conhecida “lista de serviços”¹⁵⁹ que podem ser objeto de incidência do ISS, resultando em mais de 40 itens e muitos outros subitens. Os serviços turísticos, como hospedagem, passeios, viagens, excursões e guias, constam expressamente do item 9 da lista de incidência da Lei Complementar (LC) 116/03, não ensejando dúvidas a respeito da incidência do referido tributo sobre as atividades ligadas ao turismo. Atividades que são ligadas ao turismo, mas que resultam na comercialização de mercadorias, tais como lojas de objetos de recordação e restaurantes, estão sujeitas não ao ISS, mas ao imposto sobre o consumo de competência dos estados, qual seja o ICMS.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Sempre foram muitas as controvérsias a respeito de se a referida lista constante de lei complementar federal seria meramente exemplificativa, o que autorizaria os municípios a instituírem o ISS sobre serviços além daqueles nela previstos, ou se seria exaustiva, o que importaria no rol absoluto de serviços a serem tributados. Vozes doutrinárias como a da Ministra do Superior Tribunal de Justiça REGINA HELENA COSTA defendem que a lista de serviços deve ser considerada apenas exemplificativa, pois em, caso contrário, a competência do Município para instituir o ISS estaria violada pela limitação prevista na Lei Complementar Federal. Adotando a mesma linha de entendimento, ROQUE ANTONIO CARRAZZA defende que não é dado ao legislador complementar federal estipular o que pode ser objeto ou não de tributação pelo Município, defendendo ser a referida lista apenas sugestiva, sob pena de a lei complementar federal ficar em posição derogatória à autonomia municipal, conferida esta última pelo próprio texto constitucional. Não obstante a importância dessas manifestações da doutrina, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral 296, com eficácia vinculante aos demais órgãos jurisdicionais e à Administração Pública, segundo a qual reina o caráter taxativo da lista de serviços sujeitos ao ISS a que se refere o art. 156, III, da Constituição Federal. (COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 413) (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 908-909)

¹⁶⁰ A regra da LC 116/2003 (artigo 1.º, parágrafo 3.º) é a de que os serviços listados ficam sujeitos apenas e tão somente ao ISS, salvo se a própria lista contiver exceção no sentido de que o ICMS seja devido sobre o fornecimento de mercadorias, em cada caso. O fornecimento de mercadoria com prestação de serviços não especificados na lista fica sujeito ao ICMS. Geralmente no preço de venda da mercadoria já está contemplado também o valor do serviço, o qual, via de regra, é meramente acessório.

Afora essa questão dos serviços que podem ser objeto do ISS, cabe também à lei complementar fixar as alíquotas máximas e mínimas deste imposto, conforme dispõe o art. 156, §3.º, I, da Constituição Federal, as quais são, respectivamente, 5% e 2%, conforme consta dos arts. 8.º e 8.º-A da LC 116/03. Além disso, também cabe à Lei Complementar Federal regulamentar a exclusão da sua incidência exportações de serviços para o exterior. (art. 156, §3.º, II), o que é feito pelo art. 2.º, I, LC 116/03, resultando em isenção heterônoma constitucionalmente autorizada.

Com maior foco no presente trabalho, deve-se destacar também que foi conferida à Lei complementar federal a regulamentação da forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (art. 156, §3.º, III). Mesmo tendo sido a LC 116 aprovada no ano de 2003, tal desiderato apenas foi cumprido em 29 de dezembro de 2016, quando foi inserido o art. 8.º-A na referida lei, por meio da Lei Complementar 157. Antes, prevalecia o disposto no art. 88, §3.º, II do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), pelo qual não seria objeto de concessão de isenção, incentivos e benefícios fiscais que resultassem, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima prevista na lei complementar. Por isso, percebe-se uma convergência na disciplina normativa atual e a provisória que constava no ADCT¹⁶¹.

De acordo com este mandamento constitucional, o ISS não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente

¹⁶¹ Como os condicionamentos postos referente ao ISS foram postos na Constituição Federal apenas após a Emenda Constitucional 37/2002, instaurou-se o questionamento a respeito de se, a limitação de incentivos fiscais de ISS não poderiam ser inferiores à alíquota mínima, deveria vigorar também para os benefícios e isenções concedidas antes da promulgação da referida alteração na Constituição. Por respeito ao direito adquirido dos contribuintes e à segurança jurídica, JOSÉ JAYME DE MACÊDO OLIVEIRA defende que não poderiam ser as isenções em questão serem afetadas pela então regra superveniente, pelo que os respectivos benefícios deveriam permanecer eficazes até o seu termo final. (OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. *Impostos municipais*. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 214-125)

da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.0 2, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

Reza ainda o § 2º do art. 8.º-A que é nula a lei ou o ato do Município ou do Distrito Federal que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima previstas neste artigo no caso de serviço prestado a tomador ou intermediário localizado em Município diverso daquele onde está localizado o prestador do serviço.

Tais regras, sem dúvida, estão relacionadas ao objetivo de preservar o equilíbrio federativo, evitar a competição fiscal entre Municípios, tendo por base a concessão de benefícios fiscais de ISS e buscar a neutralidade fiscal. Há de se perquirir se, em juízo de ponderação¹⁶², devem tais valores persistirem ao ponto de inviabilizar a concessão de benefícios fiscais que visem a fomentar atividades econômicas, notadamente aqui as turísticas, que possam reduzir as disparidades entre as diversas regiões brasileiras.

3. O DESCOMPASSO DA REGRA DE CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS SOBRE SERVIÇOS TURÍSTICOS FRENTE A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: PONDERAÇÃO COM A NEUTRALIDADE FISCAL

Inicialmente, cabe aqui ponderar que a postulação de neutralidade fiscal¹⁶³ é utilizada com fundamento na eficiência econômica, mediante

¹⁶² Para tal, pode-se utilizar a Teoria de Direitos Fundamentais de Robert Alexy, para quem as normas jurídicas classificam-se em: regras e princípios. As regras podem ser válidas ou inválidas, sendo os conflitos resolvidos por meio das regras tradicionais dos conflitos de resolução das antinomias, tais como o cronológico, o da especialidade e o da hierarquia. Já os princípios, que são mandamentos de otimização, são aplicáveis na medida da possibilidade fática ou jurídica, podendo ser afastados a depender da colisão com outros princípios ou em face de situações concretas. Na colisão entre princípios, utiliza-se a técnica da ponderação, com manejo da proporcionalidade, pela qual determinado princípio prevalecerá sobre outro no caso concreto, sem que qualquer deles seja considerado inteiramente inválido. (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 87 e s.s).

¹⁶³ A noção de neutralidade fiscal insere-se em contexto maior, qual seja o das finanças neutras. Conforme explica JOÃO RICARDO CATARINO, tal concepção ganhou força com as revoluções liberais e capitalistas dos séculos XVIII e XIX, onde fora valorizada a liberdade dos agentes privados de

e ideia de que o tributo – mais elevado ou mais baixo – não deva afetar a decisão dos agentes econômicos. No entanto, como bem pondera LUIS EDUARDO SCHOUEI¹⁶⁴, esta ideia revela-se utópica, pois descartados casos extremos como a tributação *per capita*, qualquer que seja o tributo, haverá em maior ou menor grau a influência sobre o comportamento dos contribuintes, que serão desestimulados a práticas que ensejam ônus financeiros decorrentes dos tributos. Em razão dessa inevitável consequência, cabe ao legislador ponderar os efeitos econômicos de suas medidas, utilizando-se das normas tributárias e financeiras¹⁶⁵, como de outros meios que estiverem a seu alcance para a indução do comportamento dos agentes econômicos, visando à finalidade própria da intervenção econômica.¹⁶⁶

Ora, surge então a necessidade de compatibilizar as normas financeiras na federação, visando a não competição predatória entre os entes da federação por meio da tributação, no caso aqui os Municípios por meio do ISS. Importante contribuição nessa direção é fornecida por FRANCISCO SÉRGIO SILVA ROCHA¹⁶⁷, o qual entende que,

produzir, contratar e consumir. Um dos pilares foi a não intervenção na economia, pelo que os sistemas financeiro e fiscal não poderiam ser utilizados para outros fins que não fossem atrelados à mera produção de receita pública para atender as despesas públicas, as quais eram mínimas. (CATARINO, João Ricardo. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 2016). Esta concepção de Estado fiscal liberal rivaliza com a noção de estado social, que apresenta maior intervenção na economia e preocupação com a realização de direitos fundamentais, onde a tributação deve ser alargada, a fim de poder financiar as despesas inerentes às atividades estatais a serem desenvolvidas com esse fim. (NABAIS, José Casalta. *Fundamentos do estado fiscal*. In: NABAIS, José Casalta. *Estudos de direito fiscal: por um estado fiscal suportável*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 28).

¹⁶⁴ SCHOUEI, Luis Eduardo. *Direito tributário*. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 43.

¹⁶⁵ Tal raciocínio coaduna-se com atitudes financeiras intervencionistas, cujo um dos defensores mais expoentes foi RICHARD MUSGRAVE, para quem existem três funções financeiras: afetação de recursos, redistribuição e estabilização macroeconômica (Apud CABRAL, Nazaré da Costa; MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e direito financeiro: noções fundamentais*. 3. reimp. Lisboa: AAFDL, 2017)

¹⁶⁶ Nessa linha de atuação intervencionista, no entendimento de LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA, o Estado deve assumir a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, estando nele contidos os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, nos termos do art. 174, §1.º da Constituição Brasileira de 1988. (FARIA, Luiz Alberto Gurgel de Faria. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 155)

¹⁶⁷ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. O Sistema de planejamento e o problema da redução das desigualdades em nosso Estado Federal. In: SCAFF, Fernando Facury, TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado. BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. P. 119-121

mesmo diante da necessidade de se resguardar a harmonia entre os entes federados, não se pode ignorar a assimetria existente entre as diversas regiões, pelo que se impõe um tratamento diferenciado destes em razão da desigualdade. Por meio destes instrumentos, as desproporções existentes podem ser reduzidas por meio de construções constitucionais de compensação e equalização dos efeitos indesejados da diversidade.

Por isso, não se pode insistir em um modelo de uniformidade artificialmente concebida, quando se está diante de diversidade de interesses das unidades federativas¹⁶⁸. Assim, defende-se a adoção de mecanismos que superem a igualdade formal em favor de políticas que atuem sobre a desigualdade entre os entes e, assim o fazendo, possa reduzir as tensões dentro do sistema, o que se justifica até mesmo pelo objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais, inscrito no já mencionado art. 3.º da Constituição Federal de 1988.

Reaproximando a utilização dos benefícios fiscais como instrumentos aptos a minimizar as desigualdades regionais às limitações que sofrem estes incentivos no que se refere ao ISS (Imposto sobre Serviços) no Brasil, AIRES F. BARRETO¹⁶⁹ defende a liberdade de contratar dos agentes econômicos, inclusive dos prestadores de serviço, não enxergando haver qualquer ilicitude se o contribuinte optar por se estabelecer, desde que não importem em evasão fiscal, abuso de forma, abuso de direito e simulação, conforme determina o art. 116, parágrafo único do Código Tributário Nacional Brasileiro. Ou seja, não há impedimento em deixar o contribuinte adotar caminhos ou alternativas lícitas na gestão dos seus negócios, mesmo que a consequência seja pagar menos imposto. Ou seja, se há dois caminhos legais, nada obsta que o sujeito adote o caminho fiscalmente menos oneroso.¹⁷⁰

¹⁶⁸ BECHARA, Carlos Henrique Tranjan & CARVALHO, João Rafael L. Gândara de. Federalismo e tributação: entre competição e cooperação. IN:DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes (Org). *Estado Federal e tributação: das origens à crise atual*. V. 1. 2. Ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 53.

¹⁶⁹ BARRETO, Aires F. *ISS na Constituição e na lei*. 3. Ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 433; 443.

¹⁷⁰ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 229-231.

No que se refere às limitações à concessão de benefícios fiscais de ISS na forma estabelecida pelo art. 8.º-A da Lei Complementar 116/03, em obediência ao mandamento do art. 156, §3.º, III, ROQUE ANTONIO CARRAZZA¹⁷¹ infere que, além de não ser esta norma o veículo de concessão ou de revogação de isenções, não pode atropelar a autonomia municipal, considerando que é o referido ente federado que detém a competência tributária referente a este tributo.

Diante do exposto, cabe ressaltar que admitimos benefícios fiscais de ISS que resultem carga tributária menor que a alíquota mínima, como contraponto à estrita neutralidade fiscal, se não consistirem em privilégios odiosos, cujo conceito foi formulado por RICARDO LOBO TORRES¹⁷². Ou seja, não podem ser discriminações fiscais infundadas e que possam prejudicar a liberdade do contribuinte, tais como os discrimines desarrazoados, que venham a excluir alguém da regra tributária geral sem que esteja presente alguma relação com a justiça social e a realização dos direitos fundamentais, violando especialmente a igualdade. Assim, devem ser evitados os benefícios concedidos de forma pessoalizada, enquanto agentes econômicos que estejam em igual situação ficam sujeitos à carga tributária, o que certamente fere de morte a livre concorrência.

No mais das vezes, deve-se olhar para o objetivo da redução das desigualdades regionais, dado o caráter central que a realização deste objetivo encerra na ordem constitucional brasileira.

Por isso, para as regiões dotadas de vocação natural, histórica e cultural para o Turismo, mas cuja infraestrutura ainda não esteja adequada ou se a localização geográfica funcionar como fator de pouca atratividade, os benefícios fiscais de ISS para os empreendimentos turísticos que lá se instalarem e, preferencialmente, para os grupos e pessoas da região apresentam grande valia em prol da redução das desigualdades regionais. Satisfeitas essas condições, devem estes incentivos prevalecerem mesmo se concedidos fora do parâmetro conferido pelo art. 8.º-A da Lei Complementar 116/03. Ou seja, nesses

¹⁷¹ Ob. Cit. P. 922.

¹⁷² TORRES, Ricardo Lobo. *Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 335.

casos, o incentivo fiscal deve ser considerado constitucionalmente válido ainda que resulte em carga fiscal inferior à alíquota (taxa) mínima de ISS, qual seja 2%, pois, em juízo de ponderação, nos casos concretos, a redução das desigualdades regionais apresenta em maior peso que as pretensas uniformidade federativa e neutralidade fiscal.

4. BREVE COMPARATIVO COM AS REGRAS DE HARMONIZAÇÃO DO IVA NA UNIÃO EUROPEIA

A integração europeia é amplamente baseada nas quatro liberdades fundamentais: de circulação de produtos e mercadorias; de circulação de serviços; de circulação de pessoas e trabalhadores e; de circulação de capital. Para que a tributação praticada pelos estados-membros não apresente obstáculos à fruição destas liberdades, o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê, no seu art. 114.º, a aproximação das legislações das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. Como instrumento desta aproximação, ganham destaque as diretivas, as quais são deliberadas pelo Conselho, por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu e do Comitê Econômico e Social, as quais incidem sobre disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que impactem no funcionamento do mercado interno, conforme prevê o art. 115.º do TFUE. Importa destacar o cuidado presente no TFUE com a tributação sobre o consumo, também dita indireta, o que se manifesta pela redação do art. 113.º, que prevê também directivas aprovadas pelo Conselho para harmonizar¹⁷³ as legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos, a fim de preservar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência.

¹⁷³ De acordo com o professor ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, o termo harmonização abrange um leque de informações muito vasto e que traduzem campos intermediários entre a mera coordenação e a uniformização fiscal. (SANTOS, Antonio Carlos dos. *Auxílios de estado e fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2003. P. 116)

No que se refere à tributação indireta, a harmonização se dá fortemente pela imposição do IVA (Imposto sobre Valor Acrescentado), que substituiu outros impostos locais sobre o consumo, assim como o estabelecimento de regras mínimas, como as que norteiam alguns impostos especiais sobre o consumo, como sobre o álcool, tabacos e alimentos com dosagem alta de sal e açúcar. Em que pese as medidas fiscais de apoio a empresa e setores sejam consideradas formas de os Estados porem em prática um ambiente de competitividade e para induzir comportamentos econômicos e sociais (finalidades extrafiscais), não podem prejudicar a livre concorrência e a harmonia do mercado interno. Como regulamento destas funções extrafiscais na União Europeia, surge o instituto dos “auxílios de estado”, regulamentado fundamentalmente nos arts. 107.º a 109.º do TFUE. Em regra, o primeiro destes dispositivos veda e considera incompatível com o mercado interno a instituição de auxílios de estado que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, ressalvando as disposições previstas nos tratados e nas normas secundárias. Em que pese a necessidade de observar as regras de harmonização fiscal, o art. 107.º, III, “a”, preceitua que *podem ser compatíveis com o mercado interno* os auxílios destinados a promover o desenvolvimento econômico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no artigo 349.¹⁷⁴, tendo em conta a sua situação estrutural, econômica e social. A alínea “c” do respectivo item também prevê os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões econômicas, desde que não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

Tais possibilidades ensejam os chamados “auxílios regionais”, que são voltados a impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de áreas deprimidas no território de cada Estado ou mesmo para compensar o custo de certas regiões periféricas. Geralmente são destinados

¹⁷⁴ Refere-se a Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, de Maiote, da Reunião, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, os quais, por sua geografia insular e situação econômica e social, merecem tratamento diferenciado, inclusive sob o ponto de vista fiscal.

a apoiar o investimento inicial e os grandes projetos de investimento, devendo ser subordinados a condições como manutenção dos investimentos ou dos empregos criados¹⁷⁵. Às regiões mais desfavorecidas, podem ser admitidos auxílios que se destinem a reduzir despesas correntes das empresas, como custos salariais e transportes.¹⁷⁶

Não se podendo ignorar as falhas de mercado existentes dentre da União, torna-se inconcebível proibir totalmente os auxílios de estado, pois se assim o fosse estar-se ia retirando das mãos do Poder Público um instrumento importante em prol de um mercado comum europeu mais racional e produtivo e da integração econômica e social das diversas regiões. Com isso, prevalece na União não a proibição absoluta à concessão dos referidos auxílios, mas um regime de autorização destes mediante a uma entidade supranacional: a Comissão Europeia, a qual deve zelar pelo benefício concedido não a uma empresa específica, o que prejudicaria a livre concorrência, mas a um setor, tendo em vista a persecução de um objetivo específico, tudo sob o controle do Tribunal de Justiça da União Europeia¹⁷⁷.

Além disso, como já ressaltado, há a formulação de diretivas pelo Conselho para a harmonização da tributação, dentre as quais se destaca a do IVA, qual seja a de número 112, do ano 2006. Vê-se claramente a intenção de evitar a concorrência fiscal, atingir a neutralidade fiscal e atingir objetivos do mercado interno, como consta do considerando número 5 *“Um sistema de IVA atinge o maior grau de simplicidade e de neutralidade se o imposto for cobrado da forma mais geral possível e se o seu âmbito de aplicação abranger todas as fases*

¹⁷⁵ A diminuição das disparidades regionais deve ser tomada em conta para o alcance dos fins da União Europeia e para que não haja tensões que respinguem na totalidade do bloco. Como bem adverte o professor Eduardo Paz Ferreira, as liberdades fundamentais, como a livre circulação de pessoas, de mercadorias e de serviços devem ser compatibilizadas com a noção de cidadania social europeia, em que a geração de emprego e qualidade de vida deve ser perseguida. Caso contrário, a precariedade social e econômica percorrerá todos os países, inclusive por meio dos migrantes, o que impactará a sociedade europeia como um todo. (FERREIRA, Eduardo Paz. *A Integração Europeia*. In: FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). *Integração e direito econômico europeu*. Lisboa: AAFDL, 2018. p. 83).

¹⁷⁶ Ob. Cit, p. 243-244.

¹⁷⁷ CAMPOS, Manuel Fontaine. A evolução do enquadramento normativo dos auxílios de estado na União Europeia e os fundamentos históricos do seu controlo. IN: MOTA, Helena et all (Org). *Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP*. V 2. Coimbra: Almedina, 2017. P. 233-234

da produção e da distribuição, bem como o sector das prestações de serviço. Não obstante esses parâmetros, o Considerando 33 da referida diretiva estabelece que, para combater o desemprego e combater a economia paralela (informalidade), é necessário autorizar os Estados-Membros a uma redução do IVA especificamente dirigida aos serviços com grande intensidade do fator trabalho¹⁷⁸.

Diante deste cenário, a parte B da referida diretiva elenca as Operações que os Estados-Membros podem continuar a isentar. Dentre elas, no item 13, estão previstas as prestações de serviços das agências de viagens, bem como das agências de viagens que atuem em nome e por conta do cliente, relativamente às viagens efetuadas no território da Comunidade.

Notadamente no caráter das diversidades regionais, o art. 105.º desta norma de direito europeu autoriza o Estado português a aplicar, às operações efetuadas nas Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira e às importações efetuadas diretamente nestas regiões, taxas (alíquotas) de montante inferior às aplicadas no Continente.

A concessão dos auxílios regionais, com os mecanismos de controle já mencionados, tem eficácia social e econômica reconhecidas. A correção das disparidades suaviza os efeitos da concorrência fiscal, pois podem ser utilizadas para capturar as evasões da tributação de rendimentos móveis¹⁷⁹. Além disso, há percepção de que as diferenças

¹⁷⁸ Tal redução de taxa (alíquota) pode acarretar riscos para o bom funcionamento do mercado interno e para a neutralidade do imposto, o que se controla mediante um processo de autorização por um período delimitado, mas suficientemente longo de modo a que seja possível avaliar o impacto das taxas reduzidas aplicadas a serviços fornecidos localmente e estabelecer rigorosamente o âmbito de aplicação de tal medida, por forma a garantir o seu caráter limitado e passível de verificação (considerando 34).

¹⁷⁹ Em um cenário de competição fiscal global e da mobilidade capital, ANA PAULA DOURADO infere que muitos Estados de residência não realizam uma tributação ampla, justamente com a intenção de evitar a deslocalização de multinacionais e de rendimentos para atrair investimentos. (DOURADO, Ana Paula. *Governança Fiscal Global*. Coimbra: Almedina, 2017. p. 25). Em contrapartida, há sobrecarga fiscal junto às pessoas e rendimentos que não se deslocam. Nesse sentido, é a análise feita por VITO TANZI a partir de dados da OCDE sobre a carga fiscal de seus países membros no período compreendido entre 1985 a 1995, pelos quais fica evidenciado aumento significativo nas receitas fiscais decorrentes das contribuições para a segurança social, o que reflete a preferência dos Estados por encontrarem como principal fonte de financiamento as rendas decorrentes dos salários. (TANZI, Vito. *Globalization, tax competition by the future of tax systems*. In: UCKMAN, Victor (Org.). *Corso do diritto tributario internazionale*. 2. ed. Padova: CEDAM, 2002. p. 32-34; 39).

regionais diminuíram na União Europeia, embora as novas diretivas que autorizam a concessão de auxílios de estado tenham aumentado a área coberta por eles, especialmente diante das crises econômicas recentemente ocorridas no continente¹⁸⁰.

Tendo em vista o exposto, percebe-se que mesmo diante da direção europeia no sentido de harmonizar sua legislação fiscal, os benefícios são admitidos, se voltados à correção das disparidades dos diferentes territórios da União. No direito fiscal europeu, ao menos nesse ponto, a redução das desigualdades regionais foi prestigiada, em detrimento de uma uniformização fiscal, ao contrário do que ocorre na disciplina nacional brasileira conferida aos benefícios fiscais de ISS.

CONCLUSÕES

Não se pode, tampouco se pretende ignorar os efeitos maléficos que podem ser ocasionados por uma concorrência fiscal desmedida, quer pela diminuição da arrecadação de impostos, assim como pela fragilização do equilíbrio federativo. No mais, a neutralidade fiscal, ainda que não exista de forma absoluta, deve ser perseguida, em nome da isonomia, eficiência e da livre concorrência. Daí advém a necessidade de regulamentar a concessão de benefícios fiscais por entes subnacionais na Federação e por estados-membros em blocos de integração econômica. Por isso há, no Brasil, a lei complementar 116/03, que limita a autonomia municipal relativamente ao ISS (Imposto sobre Serviços) e, na União Europeia, as diretivas que harmonizam a legislação dos estados sobre o IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado).

A referida lei brasileira traz, sem anunciar ressalvas, uma limitação para a concessão de benefícios fiscais de ISS, estipulando que não pode resultar em valor inferior à alíquota (taxa) mínima. Tal regra, se tomada de forma absoluta, não leva em conta o objetivo

¹⁸⁰ RUIZ, Maria Amparo Grau. La Apuesta en La Unión Europea em la eficiencia en el impuesto sobre el valor añadido y en las ayudas de Estado para el desarrollo económico regional. IN: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JUNIR, Onofre & MOREIRA, André Mendes. *Estado Federal e guerra fiscal no direito comparado*. 2. Ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. P. 357-359.

fundamental de reduzir as desigualdades regionais, que poderia ser facilitado com a concessão de isenções fiscais a atividades turísticas que gerassem emprego e renda às regiões mais desfavorecidas. Nesse cenário e diante de empreendimentos e atividades turística que realmente tragam ganhos às populações locais e reforce a fruição de direitos fundamentais, em juízo de ponderação, devem os princípios do equilíbrio federativo e da neutralidade fiscal cederem em face da redução das desigualdades regionais. Nesses casos concretos, devem ser admitidas isenções totais ou inferiores à alíquota mínima, uma vez reconhecida a importância do turismo para a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Também se deve considerar que eventuais perdas na arrecadação do ISS podem ser compensadas pelo fomento de outras atividades e geração de receitas fiscais de outros tributos, como taxas e o impostos sobre circulação de mercadorias (ICMS).

A relativização desta regra do direito brasileiro em favor da redução das desigualdades regionais ficaria em sintonia com as normas sobre harmonização do IVA na União Europeia. Isso porque, a diretiva 2006/112 admite, excepcionalmente, auxílios de estado regionais, direcionados à melhoria da qualidade de vida das pessoas e do crescimento econômicos das regiões mais desfavorecidas.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BARRETO, Aires F. *ISS na Constituição e na lei*. 3. Ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- BECHARA, Carlos Henrique Tranjan & CARVALHO, João Rafael L. Gândara de. Federalismo e tributação: entre competição e cooperação. IN: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves & MOREIRA, André Mendes (Org). *Estado Federal e tributação: das origens à crise atual*. V. 1. 2. Ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.
- CABRAL, Nazaré da Costa; MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. **Finanças Públicas e direito financeiro: noções fundamentais**. 3. reimp. Lisboa: AAFDL, 2017.
- CAMPOS, Manuel Fontaine. A evolução do enquadramento normativo dos auxílios de estado na União Europeia e os fundamentos históricos do seu controlo. IN: MOTA, Helena et all (Org). **Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP**. V 2. Coimbra: Almedina, 2017.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- CATARINO, João Ricardo. Teoria Fiscal. IN: CATARINO, João Ricardo & GUIMARÃES, Vasco Branco (Coord.). **Lições de Fiscalidade: princípios gerais e fiscalidade interna**. V 1. 6. Ed. Coimbra: Almedina, 2018.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- DOURADO, Ana Paula. **Governança Fiscal Global**. Coimbra: Almedina, 2017.
- FARIA, Luiz Alberto Gurgel de Faria. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- FERREIRA, Eduardo Paz. A Integração Europeia. In: FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). **Integração e direito econômico europeu**. Lisboa: AAFDL, 2018.
- MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MENESCAL, Leonardo Alcantarino. Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. In: CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- NABAIS, José Casalta. Fundamentos do estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta. **Estudos de direito fiscal: por um estado fiscal suportável**. Coimbra: Almedina, 2005.
- OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos municipais**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

- REI, José Anijar Fragoso. **Benefícios fiscais de ICMS para a efetivação de direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ROCHA, Francisco Sérgio Silva. O Sistema de planejamento e o problema da redução das desigualdades em nosso Estado Federal. In: SCAFF, Fernando Facury, TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado. BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.
- RUIZ, Maria Amparo Grau. La Apuesta en La Unión Europea en la eficiencia en el impuesto sobre el valor añadido y en las ayudas de Estado para el desarrollo económico regional. IN: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre & MOREIRA, André Mendes. **Estado Federal e guerra fiscal no direito comparado**. 2. Ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.
- SANTOS, Antonio Carlos dos. **Auxílios de estado e fiscalidade**. Coimbra: Almedina, 2003.
- SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- TANZI, Vito. Globalization, tax competition by the future of tax systems. In: UCKMAN, Victor (Org.). **Curso do diritto tributario internazionale**. 2. ed. Padova: CEDAM, 2002.
- TILBERY, Henry. Base econômica e efeito das isenções. In: DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio (coord.). **Incentivos fiscais para o desenvolvimento**. São Paulo: José Bushatsky, [19-].
- TORRES, Heleno Taveira. Incentivos Fiscais na Constituição e o “Crédito-prêmio de IPI”. In TORRES, Heleno Taveira (Coord). **Direito Tributário Atual – 18**. São Paulo: Dialética, 2004
- TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. V. 5: o 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL, ENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE E TERRITÓRIO: ABORDAGEM MULTICASOS NO ALENTEJO

Maria Luísa Silva, mlfcsilva@gmail.com

Marc Jacquet, marc.jacquet@uab.pt

RESUMO

A partir dos conceitos de responsabilidade social (RS) e stakeholders, investiga-se a relação entre práticas de RS das empresas, comunidades e territórios. Ao identificar as práticas de responsabilidade social adotadas por organizações no Alentejo – Delta Cafés, SGPS; Embraer Portugal, SA; Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas de Alqueva, S.A. (EDIA), Empresa Esporão, S.A.; Parque do Alentejo de Ciência e Tecnologia, SA (PACT) e Tyco Electronics, Ld.^a, analisa-se a atitude das empresas relativamente àquelas práticas, evidencia-se a relação entre elas, as estratégias de sustentabilidade empresarial e as comunidades, caracteriza-se a comunicação de RS e as abordagens de envolvimento utilizadas para envolver aquele tipo de stakeholders, para além de se conhecer as suas expectativas. Por fim, verifica-se o alinhamento existente entre as organizações em estudo, a última estratégia de desenvolvimento desenhada para o Alentejo e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A caracterização de forma descritiva e reflexiva da ligação das empresas às comunidades e ao desenvolvimento dos territórios esteve na base deste estudo que apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a atitude das empresas relativamente a práticas de RSE;
- b) Evidenciar a relação entre aquelas práticas de RSE, as estratégias de sustentabilidade empresarial e comunidades;

- c) Caracterizar a comunicação de RS e as abordagens de envolvimento dos stakeholders;
- d) Conhecer as expectativas dos stakeholders relativamente ao desempenho de cada umas das empresas em matéria de RS;
- e) Verificar que alinhamento existe entre as organizações em estudo, a última estratégia de desenvolvimento desenhada para o Alentejo e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Para alcançar os objetivos traçados foi estudada documentação das empresas (em sites, relatórios, redes sociais e disponibilizada pelas mesmas), consultada documentação no site da CCDR Alentejo, realizadas entrevistas semiestruturadas a responsáveis nas empresas e aplicados questionários de práticas RS (para posterior análise qualitativa do seu conteúdo)

Somos levados a concluir sobre a relação existente entre responsabilidade social empresarial e território. Concluimos que muito embora exista ligação entre Responsabilidade Social, Sustentabilidade Empresarial e Desenvolvimento do Território, há trabalho a desenvolver nestas empresas, principalmente em metade delas, e que poderá potenciar benefícios da sua atuação, não só para a sua sustentabilidade como também para o território em que se inserem. Todas as empresas estudadas afirmam estar disponíveis para colaborar em rede e/ ou cluster e afirmam a importância de algumas medidas de política pública para a implementação de práticas de RSE.

Espera-se que esta investigação possa influenciar e constituir-se como um instrumento que reúna informação sobre as empresas, capaz de dar pistas para a continuidade da construção da sua sustentabilidade e do território em que se inscrevem, assim como outras organizações e sua envolvente.

Entendemos que a atualidade do tema, a novidade dos ângulos de análise adotados, as características únicas da região Alentejo, justificam o interesse pelo estudo que pretende concluir sobre aspetos importantes ligados às empresas e à sua relação com os stakeholders.

TOLERÂNCIA AO ÓDIO RELIGIOSO: A DIALÉTICA DA PROTEÇÃO DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Natália Nabuco
natalia.nabuco@gmail.com

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, uma nova era secular surgiu nas sociedades democráticas. A globalização trouxe uma intensidade dos fluxos migratórios e, por conseguinte, a convivência dentro da mesma sociedade de grupos sociais com diferentes culturas, raças, religiões e demais diversidades, o que traduziu na ascensão de outras formas religiosas e outras formas de extremismo. Paralelamente, questões vitais sobre os limites da liberdade, multiculturalismo e tolerância introduziram o desafio de combinar harmoniosamente diversidade e igualdade e, por conseguinte, garantir uma proteção global dos Direitos Humanos, sobretudo, da liberdade de expressão e da liberdade religiosa.

Assim, diante deste novo paradigma, a preocupação global assume uma forte dimensão religiosa, que, inevitavelmente, exige uma revisão de valores como a laicidade, a tolerância religiosa e a neutralidade religiosa. Nesse cenário surgem algumas questões tais como: Como definir os limites da liberdade de expressão diante de críticas religiosas? Existem limites para as sensibilidades religiosas? Quais? O que fazer com restrições de expressões com base no critério ou o capricho do Estado e dos Tribunais? Como harmonizar a liberdade de expressão e a liberdade religiosa e garantir os valores da dignidade da pessoa humana e da igualdade? Estas e outras questões são objeto de reflexão no presente estudo.

Por fim, para além de obter respostas precisas, se pretende, tecer críticas e apresentar conclusões sobre a adequação do tratamento

atualmente oferecido pelos ordenamentos jurídicos modernos europeu e norte-americano.

Cumprе ressaltar que o cerne do estudo é demonstrar que cada uma das jurisdições possui suas vantagens e desvantagens e ainda carecem de aprimoramento. O desenvolvimento neste cenário só será possível com um equilíbrio entre a liberdade de expressão e a liberdade religiosa de forma que, gradualmente, se conquiste o respeito às crenças religiosas, as diferenças, a tolerância, a igualdade e garantindo, concomitantemente, uma opinião pública livre e consciente.

Tema atual e de ampla complexidade, o presente estudo pretende, ao final, tecer uma reflexão sobre propostas de harmonização entre a liberdade de expressão e a liberdade religiosa diante das críticas religiosas proferidas no atual contexto democrático.

1. A GLOBALIZAÇÃO DA INTOLERÂNCIA RELIGIOSA E A DIALÉTICA NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

1.1. Os desafios dos Direitos Humanos numa nova era secular

Não obstante a pluralidade religiosa assegurada pelo direito à liberdade religiosa e a posição de neutralidade adstrito ao Estado é inevitável reconhecer que algumas religiões tem uma receção maior dentro das comunidades em detrimento de outras. Verdadeiramente, há uma influência cristã e das tradições da religião católica em muitos Estados, de forma que outras religiões são menos toleradas na sociedade.

Com efeito, para além das influências das tradições e costumes na sociedade, historicamente, algumas religiões assumiram um papel relevante na formação dos Estados e, mesmo após os processos de secularização, retomaram sua presença na política.

Erica Howard¹⁸¹, afirma que nos últimos anos, o caso das charges dinamarquesas, os assassinatos do Charlie Hebdo e os ataques terroristas em Bruxelas e Paris resultaram em discursos anti-islâmicos cada vez

¹⁸¹ HOWARD, Erica. *Freedom of Expression and Religious Hate Speech in Europe*. Routledge. New York, 2018.

mais estridentes por parte dos políticos. Estes cenários levantam questões sobre os limites da liberdade de expressão e se essa liberdade pode e deve ser restrita para proteger os sentimentos religiosos dos crentes.

Paralelamente, não sendo introduzidas políticas de restrição à liberdade de expressão envolvendo questões religiosas demasiadamente abstratas e amplas, sem uma reflexão profunda do que afronta a sociedade. As questões de liberdade e religião no atual contexto democrático devem ser objeto de profunda análise e estudo, sob pena da «nova liberdade de expressão» acabar por se confundir com a “velha censura”¹⁸².

De todo modo, é inegável uma revisão da hermenêutica no atual contexto democrático, sobretudo, com os efeitos que a globalização trouxe consigo que, entre outras coisas, trouxe um maior contato entre modelos culturais heterogêneos.

Neste cenário, nas democracias em geral, a ascensão de formas religiosas e outras formas de extremismo coloca questões vitais sobre os limites da liberdade, multiculturalismo e tolerância. Este é especialmente o caso daqueles que experimentaram a receção de imigrantes islâmicos e/ou que enfrentam a maior ameaça de ataques terroristas, muitos dos quais testemunharam o crescimento da islamofobia doméstica¹⁸³.

É inegável que o contexto internacional tem enfrentado um desafio em matéria de Direitos Humanos, como por exemplo com o debate na França sobre o uso do véu islâmico nos espaços públicos¹⁸⁴, as questões com as caricaturas de Maomé¹⁸⁵ e o fechamento de Mesquitas¹⁸⁶, o surgimento de novos debates sociais em torno da religião como o aborto, que foi objeto de referendo na Irlanda.¹⁸⁷

¹⁸² MACHADO, Jónatas E. M. Liberdade de expressão. *Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica 65. Coimbra: Coimbra. 2002. p. 847

¹⁸³ COHEN-ALMAGOR, Raphael. *The Scope of Tolerance Studies on the costs of free expression and freedom of the press*. Routledge, Nova York, 2006. p. xi

¹⁸⁴ Neste sentido, ver o caso S.A.S. v. França (App. n.º. 43835/11), de 01 de julho de 2014, julgado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

¹⁸⁵ Disponível em » <http://expresso.sapo.pt/internacional/massacre-na-sede-de-jornal-que-publicou-caricaturas-de-maome-faz-pelo-menos-12-mortos=f905151> « Acesso em 29 de maio de 2018.

¹⁸⁶ Disponível em » <https://www.jn.pt/mundo/interior/autoridades-parisienses-fecham-mesquita-por-incitar-a-guerra-santa-6215713.html> « Acesso em 29 de maio de 2018.

¹⁸⁷ Disponível em » <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/05/28/Por-que-o-%E2%80%98sim%E2%80%99-ao-aborto-na-Irlanda-%C3%A9-hist%C3%B3rico.-E-qual-a-situa%C3%A7%C3%A3o-europeia> « Acesso em 29 de maio de 2018.

Resta evidente que questões de preocupação pública, frequentemente, assumem uma dimensão religiosa. Esta tendência crescente é moldada por uma série de fatores, incluindo a globalização, que, ao abrir fronteiras, gerou novas oportunidades para algumas atividades, como a proliferação da discriminação, do ódio, da violência e da intolerância religiosa.

Neste sentido, os autores Green e Wittle¹⁸⁸ destacam que este novo paradigma global dos direitos humanos coincidiu com a intensificação dos conflitos, da opressão e da beligerância religiosa e étnica ao redor do mundo. Outras nações europeias, como Holanda, Suécia e Dinamarca, também viram uma crescente tensão em relação às suas minorias muçulmanas em rápido crescimento. Em comunidades da Ásia, Oriente Médio e Norte da África, cristãos, judeus e muçulmanos têm enfrentado aumento de restrições e repressão.

Depreende-se que este novo paradigma gera, por um lado, uma guerra teológica, marcada por ataques às identidades religiosas, por meio de críticas e ofensas deferidas contra grupos religiosos “minoritários”, que, muitas vezes, quando se sentem ameaçados, reprimem com mais exclusão e violência, gerando uma recriminação mútua. E, por outro lado, uma Guerra legal, seja de leis que restringem demasiadamente a liberdade de expressão, sem avaliações profundas de seus efeitos na sociedade, seja de leis, estatutos ou regulamentos que restringem os direitos constitucionais de certos grupos religiosos, à medida que grupos religiosos locais conspiram com líderes políticos¹⁸⁹.

Assim, o presente trabalho pretende tecer críticas e apresentar conclusões sobre o que a atual sociedade pretende adotar por liberdade e por religião e o que abrange um discurso do ódio contra religioso. Ou seja, para os objetivos analíticos propostos, a questão central do presente estudo será avaliar, em que medida, o respeito pelas crenças religiosas deve limitar a liberdade de expressão.

¹⁸⁸ JR, John Witte. GREEN, M. Christian. *Religious freedom, democracy, and international human rights*. Emory International Law Review. Volume 23, No. 2, 2009. p. 586.

¹⁸⁹ Vários países aprovaram recentemente leis anti-proselitismo firmes, exigências de registro de culto, controles de vistos mais rigorosos, e instituiu vários outros restrições discriminatórias a religiões novas ou recém-chegadas. JR, John Witte. GREEN, M. Christian. Op. Cit. pp. 586/587

2. INTOLERÂNCIA RELIGIOSA: PERSPETIVAS CRÍTICAS E PANORAMA JURISPRUDENCIAL EUROPEU E NORTE-AMERICANO

2.1. Discurso do ódio contra religioso

É inevitável reconhecer que o discurso do ódio constitui um fenômeno crescente. A globalização trouxe consigo o multiculturalismo, logo, a realidade da diversidade dentro de cada Estado aumentou, o que impactou no tratamento da liberdade de expressão e da liberdade religiosa e, por conseguinte, no crescimento do discurso do ódio contra minorias religiosas.

No tocante à definição do discurso do ódio, ainda que os regulamentos e doutrinas contra o discurso do ódio tenham aumentado nos últimos anos, uma conceituação uniforme e firme ainda não foi consolidada, pois muitas definições são demasiadamente amplas e abstratas.

Não obstante, a Comissão de Veneza¹⁹⁰ reconhece que o limiar entre insultos aos sentimentos religiosos, difamação religiosa e discurso de ódio é difícil de identificar. Este problema, no entanto, deve ser resolvido por meio de uma interpretação apropriada da noção de incitamento ao ódio, e não pela sanção do insulto aos sentimentos religiosos.

Com efeito, a Comissão¹⁹¹ propõe a avaliação de determinados critérios, quais sejam: (i) o contexto no qual ela é feita; (ii) o público ao qual é dirigido; (iii) se a declaração foi feita por uma pessoa em sua capacidade oficial, em particular se essa pessoa desempenha funções específicas, como por exemplo, em relação a um político.

Verdadeiramente, os casos puros de discursos do ódio proferidos contra um grupo religioso ou seus membros, exige uma análise pormenorizada de sua intenção de discriminação e incitamento à violência, porém, a consideração efetiva de tais critérios ainda pende da formação de uma jurisprudência linear e sólida por parte da Corte, conforme será avaliado a seguir.

¹⁹⁰ Idem.

¹⁹¹ Idem.

No caso *Belkacem v. Bélgica*¹⁹², julgado em 2017 pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o requerente, líder e porta-voz da organização “Sharia4Belgium”, foi condenado por incitação à discriminação, ódio e violência por comentários observados em vídeos do YouTube sobre grupos não-muçulmanos e Sharia.

Neste particular, a Corte ao avaliar o caso declarou que o requerente havia convidado os espectadores a dominar os não-muçulmanos, ensinar-lhes uma lição e combatê-los. O Tribunal considerou que as observações em questão tinham um conteúdo marcadamente odioso e que o requerente, através das suas gravações, tinha procurado suscitar ódio, discriminação e violência contra todos os não-muçulmanos. O ataque generalizado e veemente era incompatível com os valores da tolerância, da paz social e da não discriminação subjacentes à CEDH.

Assim, a Corte considerou que o requerente havia tentado desviar o artigo 10 (liberdade de expressão) da Convenção de seu verdadeiro propósito ao utilizar seu direito à liberdade de expressão para fins manifestamente contrários ao espírito da Convenção. Assim, o Tribunal considerou que, de acordo com o artigo 17 (proibição de abuso de direito) da Convenção, a recorrente não podia reivindicar a proteção do artigo 10.

A partir da análise deste e outros casos, é possível depreender que a Corte fundamentou sua decisão no Artigo 17 da CEDH, contudo, ignorou o Artigo 10 (2) da CEDH no que toca aos limites do direito e o que configura a infração à liberdade de expressão. Ou seja, restringiu sua análise a uma fundamentação geral, indicando uma vaga categoria de discursos não protegidos, fornecendo pouco posicionamento para casos futuros. A questão de que tipo de discurso é classificado como “abuso direito” permanece ambígua.

Por outro lado, casos como *Belkacem*, são altamente criticados pelas doutrinas, sob alegação de que tais decisões são contrárias ao princípio da liberdade de expressão porque “fala sobre assuntos de controvérsia pública (como raça e religião) é geralmente considerada

¹⁹² TEDH, Caso *Belkacem v. Bélgica* (App. N.º. 34367/14), de 27 de junho de 2017. Disponível em » [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-175941%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-175941%22]})« Acesso em 05 de junho de 2018

como tendo direito ao mais alto nível de proteção e que o mero fato de que tais pontos de vista são expressos em linguagem grosseira e ofensiva não os priva desse alto nível de proteção. Como uma expressão que contribui para o debate público, a expressão deve receber um alto nível de proteção¹⁹³.

Em outras palavras, a margem de apreciação conferida ao TEDH sofre uma certa variação quando se trata de limitações de discursos, conforme é possível verificar em outros casos decididos pela Corte, há uma notável falta de linearidade e firmeza nas suas decisões e fundamentações.

Em *Gündüz v. Turquia*¹⁹⁴, julgado em 2004, a Corte adotou uma outra linha, ao concluir que houve uma violação ao direito à Liberdade de expressão do requerente, logo, infringiu o artigo 10 da CEDH.

Gündüz foi condenado na Turquia por incitamento ao ódio e à hostilidade contra segurança do Estado, com base na intolerância religiosa, na sequência de sua aparição na televisão, na qualidade de líder da seita *Tarikat Aczmendi*, em particular, por descrever as instituições seculares contemporâneas como “ímpios”, criticar duramente os princípios seculares e democráticos e chamar abertamente para o seguimento da *Sharia*.

O requerente recorreu da sua condenação penal com base na violação do artigo 10 (liberdade de expressão) da Convenção. O TEDH observou, em suma, que o caso envolvia um amplo debate na media turca e preocupou-se com uma questão de interesse geral. Adicionalmente, a Corte em que pese ter reconhecido que o valor da tolerância e respeito pela igual dignidade de todos constituem os alicerces de uma sociedade democrática e plural e que apesar de alguns dos comentários feitos pelo requerente demonstrassem uma atitude intransigente e profunda insatisfação com as instituições seculares e contemporâneas na Turquia, eles não poderiam ser considerados como um chamado à violência ou como “discurso de ódio” baseado na intolerância religiosa.

¹⁹³ HOWARD, Erica. Op. Cit. p. 88

¹⁹⁴ TEDH, *Caso Gündüz v. Turquia* (App. n.º. 35071/97), de 04 de junho de 2004. Disponível em » <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61522>« Acesso em 06 de junho de 2017

Conforme argumento da Corte, a defesa da sharia por si só, sem incitar ao uso da violência para estabelecê-la, não poderia ser considerado como “discurso de ódio”. Por conseguinte, em que pese a margem de apreciação reconhecida às autoridades nacionais, a Corte concluiu que não havia motivos suficientes para justificar a interferência no direito da recorrente à liberdade de expressão e, assim, houve violação ao Artigo 10 da CEDH. Em vários casos, o TEDH considerou que determinadas manifestações, apesar de terem um tom hostil, não necessariamente incitam à violência e, portanto, não constituíam discurso de ódio.

De todo modo, a posição adotada particularmente neste caso pode demonstrar certa tendência da Corte em priorizar a liberdade de expressão quando estão em causa questões religiosas, contudo, ainda não é uma garantia que será mantida esta linha de raciocínio. Esta ambiguidade na posição da Corte, é uma questão problemática para determinar com clareza quando uma determinada crítica religiosa deve ser tolerada ou limitada e, se limitada, adotar de forma precisa e linear sua base legal, para que não permeie ora no Artigo 10 (2) e ora no Artigo 17 da Convenção. Enfim, ainda existem muitos elementos a serem analisados pelo TEDH para que este adote uma diretriz e justifique sua linha de entendimento para nortear casos futuros.

Na contramão da posição européia, o sistema americano possui um alto grau de proteção ao direito a Liberdade de expressão, ao garantir na 1.º emenda da sua Constituição de 1791 que “o congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas”.

Diante da consolidação doutrinal e jurisprudencial, é possível depreender que, maioritariamente, o direito a liberdade de expressão recebe uma proteção preferencial com relação aos demais direitos fundamentais.

Desta forma, quando resta estabelecido um conflito entre a Liberdade de expressão e a Liberdade religiosa, ambos protegidos pela

Primeira Emenda, a Corte tende a privilegiar a Liberdade de expressão, baseado na ideia de que as convicções religiosas provavelmente impedirão a discussão e negociação livre e aberta que exige a democracia pluralista¹⁹⁵.

Não obstante a natureza quase absoluta do direito à liberdade de expressão americana, eventualmente, são reconhecidas algumas restrições ao seu exercício, que admite uma regulação do Estado sobre determinados casos, em especial, a respeito das “*fighting words*”. As “*fighting words*” são reconhecidas, em geral, pela manifestação de insultos pessoais e epítetos gerais com uma perspectiva de violência imediata. As palavras altamente suscetíveis de provocar violência são normalmente criminosas por violação das disposições de paz ou disposição desordenada¹⁹⁶.

De todo modo, não existem palavras previamente determinadas que configurem “*fighting words*”, restando uma análise de cada caso concreto. Neste sentido, Greenawalt sustenta que a perspectiva de uma violência imediata é uma base adequada para restringir palavras abusivas. Ainda assim, Greenawalt reconhece que existem muitas ambiguidades sob esta base de limitação e, por fim, questiona: Quão provável que a perspectiva de violência tenha que ser para que as manifestações sejam punidas sob esta base?¹⁹⁷

É possível depreender que a doutrina americana ao firmar uma ampla proteção ao direito à liberdade de expressão, estabelece uma linha resistente para reconhecer manifestações como casos de discurso do ódio.

Neste cenário, vale citar o caso *Snyder v. Phelps* at al (562 U.S__ (2011)), que demonstra a hierarquia da Liberdade de expressão nas decisões norte-americanas. O caso abordou a condenação de Fred Phelps, fundador da Igreja Batista Westboro, por protestar com seus

¹⁹⁵ FELDMAN, Stephen. *The theory and politics of first amendment protections: Why does the supreme court favor free expression over religious freedom?* pp. 455/457. Disponível em » <http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1276&context=jcl> « Acesso em 18 de janeiro de 2018.

¹⁹⁶ GREENAWALT, Kent. *Fighting words, individuals, Communities and Liberties of Speech*, Princeton, N.J., 1995. p. 50

¹⁹⁷ GREENAWALT, Kent. Op. Cit. p. 51.

fiéis no enterro de um combatente americano da guerra, Matthew Snyder. O protesto fazia referência a crença da Igreja de que Deus odeia os Estados Unidos pela tolerância aos homossexuais, nomeadamente, dos militares americanos, com cartazes dizendo: “Thank God for Dead Soldiers”, “Fags Doom Nations” e “You’re going to hell”.

A ação foi proposta pelo pai do Matthew Snyder, que alegou a intenção de causar um sofrimento emocional, intrusão na vida privada, e conspiração civil. Em resposta, a Igreja afirmou que alegou que suas manifestações eram protegidas pelo direito a liberdade de expressão garantido pela Primeira Emenda da Constituição.

Verdadeiramente, a Suprema Corte reconheceu que a Igreja estava protegida pela Primeira Emenda da Constituição, e que, em que pese o protesto fosse dirigido a um indivíduo em particular, a objetivo predominante dizia respeito à uma questão de interesse público, como a conduta política e moral dos Estados Unidos e seus cidadãos, o destino da nação, a homossexualidade dos militares e os escândalos envolvendo as crenças da Igreja Católica, de modo que o local da manifestação foi, unicamente, para atrair uma visão pública para tais questões.

É possível concluir que a tradição americana sugere uma proteção rigorosa a liberdade de expressão presumindo que qualquer discurso é protegido a menos que insira em uma categoria de expressão de baixo valor e que apresente uma violência clara e iminente. Por outro lado, a Liberdade religiosa será muitas vezes sujeita aos caprichos do processo político¹⁹⁸, em que a reivindicação de seu exercício livre poderá ser defendida se conjugada com outra reivindicação constitucional, em particular, a liberdade de expressão.

2.2. Propostas de harmonização entre a Liberdade de expressão e a Liberdade religiosa

Nos últimos anos, com a globalização, e, conseqüentemente, com o multiculturalismo, surgiram novas questões sobre os limites da liberdade de expressão e se essa liberdade pode e deve ser limitada para

¹⁹⁸ GREENAWALT, Kent. Op. Cit. p. 130

proteger os sentimentos religiosos dos crentes diante de críticas. Verdadeiramente, eventuais proibições legais de incitação ao ódio religioso violam o direito à liberdade de expressão, que constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e uma das condições básicas para o seu progresso e para a autorrealização de cada indivíduo, por outro lado, a partir do panorama jurisprudencial apresentado, foi possível depreender que a crítica religiosa que incite o ódio ou à violência não contribui para sociedade democrática, e, portanto, deve ser restringida.

Isto quer dizer que nos casos claros de discursos do ódio proferidos diretamente contra um grupo religioso, deverá ser avaliada a sua intenção de discriminação e incitamento a violência, questão que ainda depende da formação de uma jurisprudência linear e sólida.

De todo modo, a Comissão de Veneza sugere que certos elementos devem ser levados em consideração ao decidir se uma determinada declaração constitui um insulto ou equivale a discurso de ódio: (i) o contexto político, social ou científico em que as declarações ou publicações contestadas são proferidas; (ii) o público ao qual é dirigida a declaração; (iii) a pessoa que proferiu a declaração, em particular se esta pessoa exercer funções específicas, como um político; (iv) e se o ambiente é restrito ou amplamente acessível ao público em geral, como divulgada através dos meios de comunicação, tendo em conta o potencial impacto do meio em causa¹⁹⁹.

Verdadeiramente, a linha divisória do discurso que incite à violência são facilmente borradas e muitas vezes difícil identificar.

Nas palavras de Owen Fiss²⁰⁰, a regulação estatal do discurso do ódio deve ser objeto de promoção da liberdade de expressão e não de sua limitação, pois em algumas instâncias “o Estado pode ter que agir para promover a robustez do debate público em circunstâncias nas quais poderes fora do Estado estão inibindo o discurso. E ainda levanta a questão se a regulação em questão aumentaria efetivamente a qualidade do debate ou produziria um efeito contrário?”

¹⁹⁹ Ibidem. p. 15

²⁰⁰ FISS, Owen. *The irony of free speech*. Cambridge: Harvard University Press, 1996. pp. 4; 24.

É imprescindível a avaliação criteriosa das complexidades que abarcam a regulação do discurso do ódio. A Comissão de Veneza ressalta²⁰¹ que deve ser possível criticar ideias religiosas, mesmo que tais críticas possam ser percebidas por alguns como ferindo seus sentimentos religiosos.

Por outro lado, abster-se de proferir certas afirmações pode ser perfeitamente aceitável quando é feito para não ferir gratuitamente os sentimentos de outras pessoas, ao passo que é obviamente inaceitável quando isso é feito por medo de reações violentas²⁰².

Em outros estudos²⁰³ restou demonstrado que muitas doutrinas sugerem o combate ao discurso do ódio por meio da regulação estatal e de aplicação do princípio da proporcionalidade²⁰⁴ nos casos concretos. Não obstante, mantemos uma posição de que independente do sistema que proíba ou permita o discurso do ódio, o seu combate deve partir, sobretudo, de uma atitude mais tolerante²⁰⁵, é imprescindível um debate acompanhado de um efetivo reconhecimento do multiculturalismo, do pluralismo e do respeito mútuo às diferenças.

Além disso, encorajar uma nova ética de comunicação entre os meios de comunicação e os grupos religiosos, torna-se necessária pela diversidade cultural nas sociedades modernas, é fundamental um exercício responsável do direito à liberdade de expressão.

Adicionalmente, é imperioso também um incentivo à educação para promover uma melhor compreensão das convicções dos outros e da tolerância. Neste sentido, o Estado deve atuar²⁰⁶ na adoção de

²⁰¹ VENICE COMMISSION, Op. cit. p. 16

²⁰² Idem.

²⁰³ ARAÚJO, Natália R. Nabuco. *Liberdade de expressão e o discurso do ódio*. Ed. Juruá. Curitiba, 2018.

²⁰⁴ Suzana Tavares ressalta que a liberdade de expressão dificilmente poderá ser trabalhada pela doutrina ou pela jurisprudência como um tema global, pois este é indissociável do concreto contexto histórico-cultural e sociopolítico, que fundamenta as restrições impostas pelo Sistema à liberdade de expressão, além das sensibilidades individuais dos juízes e pelos seus juízos políticos. TAVARES DA SILVA, Suzana. *Direitos fundamentais na arena global*. Imprensa da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2014. pp. 33-34

²⁰⁵ BOBBIO, Norberto. *Elogio à serenidade e outros escritos morais*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2002. p. 43.

²⁰⁶ ROSENFELD, Michel. *Hate speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis*. Cardozo Law School. Working Paper Series n. 41, p. 63, 2001. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=265939>.

políticas públicas de educação de forma que fomentem a tolerância e o respeito às diferenças bem como a igualdade, de forma a garantir direitos e oportunidades para todos os cidadãos e para ampliar as vozes dos grupos que estão excluídos do plano comunicativo, afastando o efeito silenciador da sociedade²⁰⁷.

Uma democracia não deve temer o debate, mesmo nas ideias mais chocantes ou antidemocráticas. É através da discussão aberta que essas ideias devem ser combatidas e a supremacia dos valores democráticos deve ser demonstrada.

Neste particular, portanto, coadunamos com eventuais restrições à Liberdade de expressão que incite o ódio e à violência baseada por uma regulamentação ou por medidas judiciais, como o princípio da proporcionalidade e ações de indenização, desde que os Estados membros não se filiem às legislações demasiadamente amplas e abstratas e reconheçam, primordialmente, o valor da liberdade de expressão e um possível *chilling effect*.

Ademais, é essencial que os Tribunais assumam uma análise cautelosa, justa e fundamentada, uma posição mais firme e linear em suas decisões, de forma que as sociedades possam prever seus atos.

De todo modo, acolhemos, preferencialmente, a adoção de ações capazes de tratar a raiz do problema, de forma a assegurar a igualdade material e o reconhecimento de que todos são iguais em direitos e respeito²⁰⁸, pois a simples proibição do discurso do ódio disfarça uma solução efetiva para o problema da discriminação e da intolerância religiosa. Uma democracia eficaz que preza pelo pluralismo, tolerância, respeito aos direitos humanos e não-discriminação deve promover a garantia da isonomia nos diálogos para afastar ideias destituídas de veracidade e de caráter discriminatório e fomentar a prática de ações públicas e políticas de educação.²⁰⁹

²⁰⁷ MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de expressão ...* Op. Cit., p. 189.

²⁰⁸ SARMENTO, Daniel. Liberdade. A Liberdade de Expressão e o problema do “hate speech”. p. 44. Disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br/>>.

²⁰⁹ ARAÚJO, Natália R. Nabuco. Op. Cit. p. 113

CONCLUSÃO

Transcorridos os processos de secularização da história, restou demonstrado que a atual sociedade democrática vive uma nova era secular. Com os efeitos da globalização, sobretudo o multiculturalismo, foi possível depreender que o contexto internacional tem enfrentado um forte desafio em matéria de Direitos Humanos.

Esta nova matriz global remeteu as democracias à ascensão de novas formas religiosas e novas formas de extremismo e, paralelamente, ascendeu uma necessidade premente de rever alguns valores da sociedade, tais como a laicidade, a tolerância religiosa e a neutralidade religiosa, de forma a garantir uma proteção global da liberdade religiosa e da liberdade de expressão. O pluralismo religioso inserido na atual sociedade moderna e democrática exige uma nova hermenêutica dos ideais seculares.

Para tanto, partindo de um reflexo de casos europeus e norte americano relativos ao discurso do ódio, o presente estudo dedicou-se a demonstrar o desenvolvimento jurídico das legislações que limitam a liberdade de expressão diante de críticas religiosas e como os tribunais tem decidido a respeito.

Por exemplo, a questão central e ambígua das jurisprudências do TEDH é principalmente quando a legislação de um determinado Estado ofende à sua Convenção e quais categorias de discursos são tolerados ou limitados pelo entendimento da Corte.

Com efeito, a partir da análise dos casos apresentados, verificou-se que o tratamento do tema pelo TEDH é, muitas vezes, pragmático, com fundamentos abstratos e carente de propostas de resolução para casos futuros.

É imprescindível que a Corte analise os efeitos de suas decisões com cautela. O Tribunal deve reexaminar os processos judiciais nacionais, concedendo efeitos tangíveis, concretos e reais, sob pena de gerar um risco para um *chilling effect* e prejudicar às próprias normas fundamentais dos direitos humanos, a garantia do artigo 10 da Convenção e à confiança a ser atribuída ao TEDH. O *chilling effect* é de grande relevo neste contexto e foi levado em consideração em

algumas decisões da Corte, **porém ainda não é uma garantia que a Corte permanecerá nesta linha de raciocínio.**

Por outro lado, é possível depreender que a tradição norte-americana assumiu uma doutrina praticamente intransigente no tocante a proteção preferencial da liberdade de expressão e a liberdade religiosa estará sujeita aos caprichos do processo político, em que a pretensão de seu exercício livre só poderá ser defendida se conjugada com outra pretensão constitucional, nomeadamente, a liberdade de expressão.

A solução americana para suprimir o discurso do ódio contrarreligioso, é propiciando mais liberdade de expressão, para que os indivíduos estigmatizados participem, da mesma forma, no debate, e façam prevalecer suas ideias e opiniões. Porém, verdadeiramente, a Liberdade religiosa não recebe a mesma proteção.

Verdadeiramente, restou evidente que delimitar uma linha entre discursos permitidos ou proibidos, não se mostra uma tarefa simples, especialmente, pelas diferentes interpretações e contextos culturais, sociais, históricos e políticos que se inserem. Sem embargo, o atual contexto democrático exige, uma revisão deste contexto, para que se alcance uma diretriz.

A globalização progressiva do plano comunicativo entre as nações exige uma otimização deste cenário, de modo que com o diálogo entre as diversas ordens, se alcance uma orientação global para harmonizar diversidade e igualdade.

Para tanto, ao propor uma possível harmonização neste cenário, adotou-se, no presente estudo uma posição de que independente do sistema que proíba ou permita o discurso do ódio, o seu combate deve partir, sobretudo, de uma atitude mais tolerante.

Não se afasta totalmente a ideia do combate ao discurso do ódio por meio da regulação estatal e de aplicação do princípio da proporcionalidade nos casos concretos, desde que os Estados membros não se filiem às legislações demasiadamente amplas e abstratas e reconheçam, primordialmente, o valor da liberdade de expressão.

Assim sendo, é preferencial que se adote um debate que perpassa o discurso do ódio, acompanhada de um efetivo reconhecimento do

multiculturalismo, do pluralismo, do respeito mútuo às diferenças. É imprescindível a adoção de ações capazes de tratar a raiz do problema, que reconheça que todos são iguais em direitos e respeito. Uma democracia eficaz deve encorajar uma nova ética de comunicação entre os meios de comunicação e os grupos religiosos, incentivar à educação para promover uma melhor compreensão das convicções dos outros e da tolerância e exigir uma atuação estatal para adoção de políticas públicas de educação que fomentem a tolerância, o respeito às diferenças e a igualdade em direitos e oportunidades para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Natália R. Nabuco. *Liberdade de expressão e o discurso do ódio*. Ed. Juruá. Curitiba, 2018
- BOBBIO, Norberto. *Elogio à serenidade e outros escritos morais*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2002.
- CIANCIARDO, Juan. *Para siempre, para todos. Los desafíos de la universalidad a sesenta años de 1948*. Persona y Derecho, 59, 2008.
- COHEN-ALMAGOR, Raphael. *The Scope of Tolerance Studies on the costs of free expression and freedom of the press*. Routledge, Nova York, 2006.
- FISS, Owen. *The irony of free speech*. Cambridge: Harvard University Press_ç
- JR, John Witte. GREEN, M. Christian. *Religious freedom, democracy, and international human rights*. Emory International Law Review. Volume 23, No. 2, 2009.
- MACHADO, Jónatas E. M. *Estado Constitucional e Neutralidade Religiosa: Entre o teísmo e o (neo)ateísmo*. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2013
- MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de expressão. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica 65. Coimbra: Coimbra. 2002. p. 847
- MACHADO, Maria das Dores Campos; BURITY, Joanilda. *A ascensão Política dos Pentecostais no Brasil na Avaliação de Líderes Religiosos*. Revistas de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, 2014. Disponível em »http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000300601&lng=pt&tlng=pt#B11» Acesso em 28 de maio de 2018

- ROSENFELD, Michel. *Hate speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis*. Cardozo Law School. Working Paper Series n. 41, p. 63, 2001. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=265939>.
- SARMENTO, Daniel. *Liberdade. A Liberdade de Expressão e o problema do “hate speech”*. p. 44. Disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br/>>.
- TAVARES DA SILVA, Suzana. *Direitos fundamentais na arena global*. Imprensa da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2014.
- TEDH, Caso *Arslan v Turkey* (App. n.º 23462/94), de 08 de julho de 1999. Parágrafo 48.
- TEMPERMAN, Jeroen. *Blasphemy, defamation of religions and human rights law*. 26(4) Netherlands Quarterly of Human Rights (2008), 2012
- TEMPERMAN, Jeroen. KOLTAY, András. *Blasphemy and Freedom of Expression: Comparative, Theoretical and Historical Reflections after the Charlie Hebdo Massacre*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- VENICE COMMISSION, *On the relationship between freedom of expression and freedom of religion: the issue of regulation and prosecution of blasphemy, religious insult and incitement to religious hatred*, outubro de 2008.

TRIBUTAÇÃO DAS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO BRASIL E EM PORTUGAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM BASE NAS RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE E DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID

Vanessa Morato Resende,
Pilar de Souza Paula Coutinho Elói, pilarcoutho@gmail.com

INTRODUÇÃO

É lugar-comum reconhecer que as micro e pequenas empresas – MPE são relevantes à economia, especialmente no que toca ao seu grau de empregabilidade, potencial inovador, participação no produto interno bruto, dentre outros fatores. Também é usual defender a necessidade de um sistema jurídico adequado às mesmas e culpar o sistema tributário pelas suas altas taxas de mortalidade.

Seja pela relevância econômica que possuem, seja pela sua fragilidade, a maioria dos países do mundo, como Brasil e Portugal, reconhecem algum tratamento tributário diferenciado para as MPES, dado às externalidades positivas e as falhas de mercado que as impactam.

No que tange ao Brasil, é reconhecida na Constituição Federal Brasileira a necessidade de um tratamento diferenciado, inclusive tributário, às mesmas direcionado (art. 170, 179, 146, inc. III, alínea “d”, CR/88). Especificamente, no Brasil, apenas exige-se que o tratamento diferenciado e favorecido abranja o ICMS (art. 155, inc. II) e a contribuição social do empregador bem como da empresa (art. 195, I) (BRASIL, 1988), mas a tradição estabelecida criava regime abrangendo também o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ.

Já a Constituição Portuguesa é ainda mais sucinta, deixando meramente implícita a possibilidade de um tratamento diferenciado com base em outro elemento que não o rendimento pessoal (art. 104, item 2) e o incentivo empresarial, especialmente, às pequenas e médias empresas (art. 86, item 1) (PORTUGAL, 1976).

Para além da atribuição constitucional do tratamento tributário diferenciado dos dois países, o Brasil adotou, ainda, um regime amplo, abrangendo a tributação da renda, sobre o consumo e diversas contribuições, inclusive as previdenciárias, denominado Simples Nacional, previsto na Lei Complementar n.º 123 de 2006. Trata-se de um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de diversos tributos federais, estaduais e municipais aplicável às micro e pequenas empresas de pequeno porte.

Portugal não adotou apenas um regime diferenciado, tal como o Brasil, mas existem regimes diferentes para os diversos tributos. De um lado, foram adotadas medidas diferenciadas dentro do sistema geral para as MPES, e do outro lado, a simplificação do IRS, do IRC, do IVA e das contribuições sociais para alguns contribuintes específicos.

Diante desse contexto da tributação das MPES no Brasil e em Portugal, a definição do regime jurídico adequado para essas empresas tem sido objeto de diversos estudos, destacando-se, para fins do presente artigo, as Recomendações da OCDE²¹⁰ e do BID²¹¹.

Os estudos de ambas as organizações contribuem sobremaneira para a análise da tributação do regime jurídico adequado para as MPES, na medida em que a OCDE alcança um estudo de grande amplitude, com levantamento de dados econômicos e comparativos

²¹⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation*. 2nd Oecd Conference of Ministers Responsible for Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs). Istanbul, Turkey: 3-5 June 2004; OECD. *Taxation of SMEs – Key Issues and Policy Considerations – No. 18*. Paris: OECD Publishing, 2009; OECD. *Taxation of Smes in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies. 23. ed. Paris: OCED Publishing, 2015.

²¹¹ INTERNACIONAL DEVELOPMENT BANK – IDB. *Recommendations and best practices on taxation of SMEs in Latin America*. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/3865>>. Acesso em 10/12/2019.

entre a política tributária ambicionada pelos países participantes da pesquisa. Em contrapartida, o BID tem como objeto de reflexão uma perspectiva mais próxima, culturalmente, da realidade brasileira, a América Latina.

Independentemente do âmbito de estudos da OCDE e do BID, a intenção do presente estudo resulta, através dos relatórios de ambas as organizações e com base do que está disciplinado nas legislações do Brasil e em Portugal, analisar se um regime tributário diferenciado é apto a resolver as questões enfrentadas pelas PMES, bem como se essas empresas devem ser tratadas de maneira diferenciada. Para tanto, analisar-se-á se as motivações e riscos do tratamento diferenciado para essas empresas estão presentes no Brasil e em Portugal. E, por fim, em que medida o regime de um país poderia inspirar a correção de falhas do outro.

I. RECOMENDAÇÕES DA OCDE E DO BID A RESPEITO DO TRATAMENTO JURÍDICO DIFERENCIADO PARA AS PMES

Conforme mencionado, a definição do regime jurídico adequado para as PMES foi objeto de diversos estudos por parte da OCDE e do BID.

Neste sentido, o primeiro relatório da OCDE, “*Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation.*”, teve como foco mais genérico do que os dois relatórios seguintes, buscando políticas públicas, não necessariamente tributárias, que pudessem promover o empreendedorismo, com o escopo de incentivar as pessoas, particularmente mulheres, a alcançar seu pleno potencial econômico (OECD, 2004, pg. 07).

Os relatórios seguintes da OCDE, “*Taxation of SMEs – Key Issues and Policy Considerations*”, de 2009, e “*Taxation of Smes in OECD and G20 Countries. OECD Tax Policy Studies*”, de 2015, que serviram de objeto para o presente estudo, levam à desconstrução de uma perspectiva de que as PMES, por serem PMES, obrigatoriamente, carecem e necessitam de um tratamento tributário diferenciado.

Referidos relatórios desconstroem o papel do Direito Tributário como, necessariamente, um mecanismo de equilíbrio entre as inegáveis (mas nem sempre generalizáveis) externalidades positivas das PMES e, de outro lado, as também inegáveis, falhas de mercado e de governo que atingem, especialmente as PMES. Extrai-se dos relatórios a necessidade de cautela na definição de regimes diferenciados para as PMEs e, ainda, a necessidade de sopesamento de custo/benefícios nesses desenhos (OCDE, 2009, 2015).

Reconhece-se, ainda, a necessidade de considerar peculiaridades de cada país, limites e possibilidades na definição da política tributária ou das obrigações acessórias, considerando ainda medidas referentes à eficiência e as perdas de arrecadação.

Indicam que medidas adequadas a um certo grupo de empresas não necessariamente se aplicam a todas. E que, por outro lado, definir o critério de distinção entre os grupos pode ser essencialmente inexato e complicado. O relatório de 2009 aponta, ainda, que tais dificuldades não devem ser impeditivas à concessão de incentivos fiscais às PMES especialmente impactadas pelo ônus tributário (OECD, 2009, p. 15), mas na medida em que especialmente impactadas. Tal, no entanto, não impedirá certas distorções, algumas perdas de eficiência na arrecadação, assim como arranjos realizados pelos contribuintes para melhor gozar de qualquer tratamento diferenciado eventualmente concedido (OECD, 2009, p. 97/98).

A OCDE também indica que, uma vez que se inicie a concessão de incentivos fiscais a dado grupo, os governos estarão sujeitos a mais e mais *lobbies*, distorcendo as intenções iniciais do programa, aumentando a sua abrangência²¹², sem que tal seja necessariamente uma

²¹² “Inevitably, governments come under pressure to extend tax incentive relief to taxpayers/activities not initially targeted (e.g. on the basis that competitive positions have been disadvantaged). Governments also come under pressure to ensure that all parties in a targeted group receive equal treatment. A key issue here concerns the fact that not all firms are profitable in a given year, and, due to their tax status (profitable versus loss-making) have a varying ability to claim or benefit from tax incentive relief. This can pit taxpayers against government, with the latter charged with ensuring that tax revenue losses and efficiency losses are contained by limiting tax-planning opportunities and the pools of human resources directed in the economy towards developing various market schemes aimed at transferring tax incentives from taxpayers that cannot currently claim them to those that can.” (OECD, 2009, p. 98)

adequação às peculiaridades das entidades incentivadas, mas uma aplicação de uma certa dose de *birra* fiscal, já que os pressupostos para o tratamento desigual não estariam presentes.

Recomenda-se, portanto, para a OCDE tomar cuidado e criar incentivos fiscais o mais próximos possível da “medida” do problema das PMES, para os tornar defensáveis, mas, também, para que haja justificativas realistas para os tratamentos desiguais (maior fragilidade econômica, setor da economia cuja atividade deva ser estimulada, incentivo a inovação etc).

Em contrapartida ao posicionamento da OCDE, o BID, no trabalho “*Recommendations and best practices on taxation of SMEs in Latin America*”, produzido em 2005, apresenta posicionamento com pontos radicalmente distintos. Esse estudo, decorrente de debates ocorridos na Bolívia, tenta analisar suas propostas dentro da complexidade da realidade econômico-social da América Latina, para focar em medidas voltadas para a melhoria do ambiente às PMES, inclusive, se for o caso, com tributação com bases presumidas e regimes diferenciados. É reconhecido nesse relatório a necessidade de simplificação das formalidades, da legislação, da relação entre as PMES e as Fazendas Públicas, com o intenso uso de novas tecnológicas (IBD, 2005, p. 4).

O relatório do BID reconhece que as PMES são de mais difícil controle, logo, as Fazendas Públicas devem criar estratégias para garantir o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, a um custo mínimo tanto para as agências quanto para os contribuintes. Por tal motivo, a ênfase dada por esse trabalho toca a simplificar procedimentos e formalidades (IBD, 2005, p.4).

Nesse ponto, o relatório do BID ressalta que, embora as estruturas tributárias e os sistemas legais sejam similares entre os países da América Latina e os países europeus, diferenças óbvias surgem no que se refere a “aceitação ou conformidade pelos contribuintes, dada ao alto nível de não-compliance e de evasão fiscal observada” (IBD, 2005, p. 7).

Outra diferença significativa é o foco na tributação indireta, o que termina, prejudicando, justamente os contribuintes de menor renda (IBD, 2005, p. 7), enquanto, no caso da tributação da renda, existem

diversas isenções e deduções possíveis, o que prejudica uma divisão equitativa do ônus tributário (IBD, 2005, p. 8).

Destacam ainda que, especialmente no caso do Brasil, a descentralização política e administrativa é um fenômeno que demanda coordenação conjunta das administrações fazendárias, para a redução da ineficiência que poderia prejudicar os contribuintes. (IBD, 2005, p. 8).

Por fim, já focados nos pequenos negócios, reconhecem que os regimes diferenciados devem ser focados nas sociedades que tenham os seguintes aspectos fundamentais:

- “São um grande número de indivíduos e, logo, são de difícil controle pelos agentes públicos.
- Eles estão em um nível baixo de renda, produzindo pequena receita.
- Eles constituem um segmento conflituoso, gerando altos custos políticos;
- Sua organização do negócio é tanto pobre quanto ineficiente;
- Eles operam tanto nos negócios clandestinos quanto na economia e no mercado de trabalho informal.” (IBD, 2005, p. 10).

A partir desse pressuposto fático, o BID ressalta que o escopo fundamental de um regime voltado para a PME “não é tanto receber receita mas atrair e incorporar ao sistema uma quantidade imensa de contribuintes que operam na economia subterrânea e são desconhecidos pelas fazendas públicas” (IBD, 2005, p. 10).

Do exposto, é de se notar que, enquanto o princípio fundamental da OCDE é o reconhecimento de externalidades desejáveis pelas PMES, notadamente, a inovação, a justificar e legitimar tratamentos diferenciados, a preocupação base do BID é o reconhecimento de uma significativa economia informal e subterrânea cujo desestímulo passa pela simplificação fiscal. Tal impacta a diferença do conceito de PMES para as diversas instituições em questão (que se reflete na existência de diversos conceitos de PMES nos diversos países do mundo) e qual o objeto do regime diferenciado, conforme se expõe no quadro abaixo:

	BID	OCDE
Objetivo Tratamento Diferenciado	Notadamente a redução informalidade.	Incentivar a inovação, redução da <i>compliance</i> e correção de eventuais falhas de mercado.
Conceito de PME's	Entidades desenvolvendo atividades econômicas autônomas, de difícil controle, baixa renda e baixo impacto na renda, mas alto impacto político	Categorização entre micro, pequenas e médias empresas, a partir da conjugação de três elementos, o número de empregados, o faturamento e balanço patrimonial. Utiliza como base normativa da União Europeia.

Fonte: elaboração das autoras

Portanto, uma revisão dos trabalhos (o que inclusive justificaria a diferença de perspectivas) é que a análise do BID parece estar mais centrada em microempreendedorismo realizado em ambiente de não maturidade institucional, com prática cultural de informalidade; enquanto os estudos da OCDE abrangem, especialmente, realidades de países desenvolvidos, não só microempreendedores, mas também pequenas e médias empresas. O que direciona a percepção de que as abordagens em termos de políticas tributárias diferentes será, em si, uma consequência dessa diferença.

Por fim, a despeito da verificação de que o que se costuma chamar de PMES, de quais critérios devem ser usados para a classificação e, ainda, de qual o objetivo de uma política tributária para tal grupo, é possível extrair dos estudos de ambas organizações acima alguns pontos em comum, quais sejam:

- (1) que as PMES são extremamente importantes na economia dos países pesquisados;
- (2) que os motivos pelos quais são importantes são muitas vezes generalizados/mal interpretados;
- (3) há necessidade de algum tipo de tratamento adequado às peculiaridades dessas formas de empreendimento;
- (4) que a construção desse tratamento diferenciado pode, inclusive, criar distorções de mercado prejudiciais às PMES;

- (5) que a criação desse tratamento diferenciado está longe de ser uma ciência exata em que as disposições legais terão exatamente os efeitos pretendidos;
- (6) que nem sempre o tratamento tributário diferenciado será a resposta mais eficaz para a solução dos problemas próprios das PMES;
- (7) que tratamento diferenciado não se realiza apenas através de tratamentos diferenciados, tributação mais branda ou incentivos fiscais;
- (8) o combate a informalidade e a sonegação será parte dos elementos orientadores de qualquer política fiscal para as PMES.

Assim, assume-se a complexidade do reconhecimento de qualquer regime jurídico tributário diferenciado, inclusive para as PMES, haja vista os riscos dos seus efeitos colaterais. Assume-se que existem fortes argumentos para a concessão de tais regimes, entretanto, a construção desses pode levar a efeitos indesejados não só em termos de arrecadação, mas também quanto à clareza, à eficiência do sistema como um todo, ou duvidam quanto à eficácia de tais sistemas para sanar os problemas das PMES e atender às suas necessidades especiais.

II. MOTIVAÇÕES E RISCOS DO TRATAMENTO DIFERENCIADO NO BRASIL

Verificou-se acima uma série de motivos que, como em um cabo de guerra, “puxam” no sentido da necessidade ou não de tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas. Além disso, mesmo que se reconheça a necessidade de um tratamento, como se identificou, ainda haverá a definição quanto aos moldes do tratamento diferenciado.

Pois bem, a partir dessa perspectiva, é cabível responder se as motivações e riscos do tratamento diferenciado das PMES estão presentes no Brasil? A resposta construída acima é clara: sim, a existência de motivações é clara. O que não significa que não há riscos, tanto apontados pela OCDE quanto outros. O que não significa que a manipulação do sistema tributário é a cura para todas as mazelas enfrentadas

pelos PMES. Na verdade, ele é a causa de partes delas. O que indica a necessidade de um que qualquer tratamento tributário diferenciado seja analisado muito cuidadosamente.

O modelo adotado no Brasil especialmente direcionado às MPES é o Simples Nacional, cuja sistemática tem sim aspectos bem louváveis. Por exemplo, atendendo aos escopos indicados pelo BID, o Simples Nacional reduz drasticamente a *compliance* ao viabilizar a “gestão compartilhada de tributos”, através da qual vários entes federados realizarão, conjuntamente, a fiscalização, a arrecadação e a cobrança em relação a certos tributos (SANTIAGO, 2013, p. 24). Justamente uma das recomendações da OECD (2009, p. 16). Abaixo, far-se-á uma comparação sintetizando os pontos acima discutidos entre o que foi recomendado pela OCDE e, após, pelo BID.

Recomendação OCDE	Simples Nacional
Evitar regimes diferenciados focados no tamanho pelos riscos de sonegação/ compliance / integração com outros sistemas.	Regime baseado no tamanho.
Concentrar os regimes diferenciados de acordo com atividades especialmente fragilizadas.	Tratamento genérico para grupos genéricos de atividades (Comércio, indústria, prestação de serviço/ folha de salários)
Regimes especiais concentrados no potencial inovador.	Restrição das optantes pelo Simples de gozar de benefícios fiscais da Lei do Bem.
Regimes recomendados: adequado sistema de aproveitamento de prejuízos; deduções ligadas a P&D; abatimentos vinculados a investimentos.	Regime generalizado com alíquotas variáveis incidentes sobre a receita.
Possibilidade de aproveitamento dos prejuízos.	Regime sobre receita bruta. Ignora prejuízos.
Cuidado com aumento da complexidade.	Diminuição geral da complexidade, mas dificuldades de interação com outros regimes, especialmente no caso do diferencial de alíquotas e substituição tributária.
Risco de ineficiência.	Necessidade de clareza sobre os critérios de eficiência do Simples Nacional.

Fonte: elaboração das autoras

Note-se que o Simples é inadequado no que toca a maior parte das recomendações feitas pela OCDE, mas uma avaliação adequada desse regime envolve sopesar não só as recomendações feitas pelas instituições europeias. É preciso pensar na realidade brasileira. Por tal motivo, segue comparação com as principais recomendações do BID, lastreada na realidade da América Latina.

Recomendações BID	Simples Nacional
Regime voltado para empreendimentos de difícil controle, realizado de forma autônoma, com altos níveis de informalidade, baixo rendimento derivado da atividade.	O MEI (microempreendedor individual) certamente é voltado para o segmento sugerido pelo BID. O faturamento de MEI e de Microempresas também se encaixariam no conceito referido. Todavia, existem atividades que podem optar pelo Simples Nacional que não costumam trabalhar na informalidade (ex. profissões liberais), assim como as Empresas de Pequeno Porte com faturamento entre R\$360.000,000 e R\$4.800.000,00 não aparentam ser o foco da recomendação em questão.
Tributação com base presumida.	Adotado pelo Simples ME e EPP. O MEI opera em sistema de valor fixo.
Simplificação das formalidade fiscais.	A mera adoção de um regime de base presumida já importa em uma drástica redução das formalidades fiscais. Todavia, existem complexas interações do Simples Nacional com outros regimes que emperram o processo de simplificação.

Fonte: elaboração das autoras

Como se vê, o Simples Nacional adotou em linhas gerais a recomendação do BID. Todavia, o direcionamento do regime parece ter sido bem mais amplo do que originariamente indicado pela instituição em questão e, do ponto de vista de redução da informalidade, o sistema é um aparente grande sucesso, indicando um significativo aumento de eficiência, ao menos, da perspectiva da Fazenda Pública.

É, inquestionavelmente, uma solução também interessante na medida em que permite um tratamento diferenciado que abrange os tributos e interesses dos três entes federados, adequando-se às peculiaridades do pacto federativo nacional. Além disso, envolve também

a concessão de benefícios fiscais através das desonerações tributárias reconhecidas na LC n.º 123/2006 (BRASIL, 2006).

Não é possível negar que, se o Simples retirou muitos da informalidade, também é verdade que há uma espécie de informalidade na formalidade, pela adoção de diversas técnicas de sonegação, especialmente a omissão de receitas e a solicitação de pagamentos em dinheiro – em uma espécie de planejamento ilícito que busca impedir a exclusão do regime, já que o critério adotado para os regimes diferenciados é justamente a receita bruta (art. 3.º, LC n.º123/2006) (BRASIL, 2006).

Ademais, de outra perspectiva, as desonerações previstas no Simples se concentram justamente nas Contribuições Previdenciárias, o que é especialmente questionável em tempos de discussão da viabilidade da Previdência Social.

Por fim, o Simples Nacional é limitado no seu incentivo às pequenas sociedades com potencial inovador. Afinal, a própria lei veda que sociedades gozando de seus aproveitem quaisquer outros incentivos (art. 24, LC n.º123/2006). Assim, por um lado, se há incentivo à formalização, se o custo de *compliance / ônus tributário direto* é restrito, por outro lado o benefício é limitado nesse relevante fim extrafiscal: incentivar a inovação nas sociedades, com todo o seu potencial de desenvolvimento econômico.

Há também uma plena inadequação do sistema ao fato de que as menores sociedades, especialmente em seus anos iniciais e/ou em anos de crise, tendem a trabalhar no prejuízo. No Simples, pouco importa o seu prejuízo, haverá o pagamento de tributo o que – sem dúvidas – importa na incompreensão social da tributação (o Estado recebendo sua cota, mesmo quando não há riqueza) e na negativa do próprio princípio constitucional da capacidade contributiva. O foco como um regime de combate a informalidade também parece ter sido perdido, afinal, os tetos para o gozo do regime são autos e o MEI virou um mecanismo de burla das relações de emprego.

Será esse o preço a pagar para uma razoável racionalidade do sistema de tributação que abrange a maior parte das sociedades brasileiras? Será esse o preço a pagar em virtude dos impactos de nosso frágil pacto federativo fiscal na viabilidade de uma *compliance* acessível e

administrável? No saldo da balança, ausente uma reforma tributária mais ampla, é inquestionável que sim, como reconhecem os próprios empreendedores ao optarem, crescentemente, por esse regime tributário. Mas, as falhas, particularmente brasileiras, ou reconhecidas pelas instituições europeias, não deixam dúvidas da necessidade de indagar além.

III. MOTIVAÇÕES E RISCOS DO TRATAMENTO DIFERENCIADO EM PORTUGAL

Conforme mencionado na introdução deste estudo, Portugal não adotou apenas um regime diferenciado, tal como o Brasil, mas existem regimes diferenciados para tributos diferenciados. No entanto, foram adotadas algumas medidas diferenciadas dentro do sistema geral para as MPES, de outro, a simplificação do IRS, do IRC, do IVA e das contribuições sociais para alguns contribuintes específicos.

O principal regime diferenciado, o do IRC, não é aplicável a todas as MPES, mas apenas a entidades (i) com montante de rendimento de no máximo EU200.000,00, (ii) com balanço inferior a EU500.000, (iii) desobrigadas legalmente a revisão de contas, (iv) cujo capital não seja composto, direta ou indiretamente por sociedades que não preencham os requisitos das alíneas anteriores, salvo no caso de sociedades de capital de risco ou investidores de capital de risco, (iv) e que adotem a normalização contabilística das micro entidades (art. 86-A, item-1, Decreto-Lei n.º 36-A/2011) (PORTUGAL, 2018) É necessário a opção anual ao regime.

Para fins de apuração do regime, aplicam-se coeficientes sobre determinados valores a depender do tipo de atividade (art. 87.º-B) (PORTUGAL, 2018).

Quanto ao IVA, há primeiro uma isenção aos sujeitos passivos que (i) não sejam obrigados a constituir contabilidade organizada para fins do IRS ou do IRC, (ii) que não realizem importação, exportação ou atividades conexas, (iii) que não operem na transmissão de bens ou serviços descritos no anexo E do respectivo Código, (iv) não tenha atingido, no ano anterior, volume de negócios superior a EU10.000.

Garante-se ainda a isenção a quem tenha um regime de volume superior a EU10.000 e inferior a EU12.500 que, se eventualmente tributados, encaixar-se-iam no regime dos pequenos retalhistas.

Nesse ponto, o regime português de um lado se aproxima das orientações do BID ao reconhecer que existem micro empreendedores para os quais certas obrigações são excessivas, quanto se aproxima do MEI que também trabalha com a isenção de alguns tributos em ordem de aproximar os micro empreendedores da formalidade. (art. 53.º, CIVA) (PORTUGAL, 2016)

O outro regime favorecido em termos de IVA se relaciona com os pequenos retalhistas, que preencham os seguintes requisitos, sejam (i) pessoas singulares, (ii) desobrigados de possuir contabilidade organizada fins de IRS, (iii) que não tenham tido no ano civil anterior volume de compras superior a EU50.000. Todavia, não poderão gozar do regime caso pratiquem operações de importação, exportação ou atividades com elas conexas, operações intracomunitárias especificadas na lei ou prestações de serviços não isentadas de valor anual superior a EU250,00 ou cuja atividade consista na transmissão dos bens ou prestações dos serviços mencionados no anexo E do código. (PORTUGAL, 2016)

Nesse caso, poderão simplesmente aplicar o coeficiente de 25% ao valor do imposto suportado na aquisição de bens destinados a vendas sem transformação. Trata-se de relevante simplificação comparada ao regime do IVA com base não cumulatividade tributária (art. 60.º, CIVA).

Como se vê, dessa breve apresentação dos regimes do IRC e do IVA, para gozo de um ou outro regime simplificado existem requisitos distintos para o gozo de cada regime, embora ambos trabalhem com alguma dose de presunção (cerne, portanto, da própria simplificação), não correspondentes ao conceito geral de MPE.

Por um lado, de uma perspectiva mais genérica, Portugal parece estar mais de acordo com as orientações da OCDE, por reconhecer a existência de medidas muito pontuais às MPES dentro do sistema geral, doutro reconhecer que alguns grupos específicos merecem um tratamento diferenciado dentro do campo específico de cada tributo. Doutro, para os contribuintes e coerência geral do sistema, o Simple parece mais eficaz na medida em que a padronização de seus

beneficiários é mais ampla, abrangendo diversos tributos em um só regime, com a correspondente redução de *compliance*.

A seguir, propõe-se uma comparação entre as orientações da OCDE, o Simples Nacional e os regimes diferenciados portugueses.

Recomendação OCDE	Simples Nacional	Portugal
Evitar regimes diferenciados focados no tamanho pelos riscos de sonegação/ <i>compliance</i> /integração com outros sistemas.	Regime baseado no tamanho.	Adota regimes diferenciados com base no tamanho, mas de modo bem mais restrito do que o Simples Nacional.
Concentrar os regimes diferenciados de acordo com atividades especialmente fragilizadas.	Tratamento genérico para grupos genéricos de atividades (Comércio, indústria, prestação de serviço/folha de salários) Reconhece atividades que não podem optar pelo Simples Nacional.	Existem atividades que não podem gozar de dado regime diferenciado. No caso dos pequenos retalhistas do Regime do IVA, a atividade é diferencial específico para o gozo do benefício. No caso das benefícios dentro do regime geral, em parte são concedidos a toda e qualquer PME, doutro existem incentivos com vieses extrafiscais considerando a atividade econômica realizada
Regimes especiais concentrados no potencial inovador.	Restrição das optantes pelo Simples de gozar de benefícios fiscais da Lei do Bem.	Previsão de benefícios à Inovação no Código de Investimentos.
Regimes recomendados: adequado sistema de aproveitamento de prejuízos; deduções ligadas a P&D; abatimentos vinculados a investimentos.	Regime generalizado com alíquotas variáveis incidentes sobre a receita.	Segue recomendações da OCDE
Possibilidade de aproveitamento dos prejuízos.	Regime sobre receita bruta. Ignora prejuízos.	Aproveitamento de prejuízos favorecido às MPES.

Recomendação OCDE	Simple Nacional	Portugal
Cuidado com aumento da complexidade.	Diminuição geral da complexidade, mas dificuldades de interação com outros regimes, especialmente no caso do diferencial de alíquotas e substituição tributária.	Existe um certo aumento de complexidade na medida em que se tem diversos regimes diferentes com requisitos diferenciados. Por outro, para aqueles que podem optar, as presunções simplificam a apuração do respectivo tributo.
Risco de ineficiência.	Necessidade de clareza sobre os critérios de eficiência do Simple Nacional.	A nosso ver, o sistema português poderia se favorecer de um processo de informatização mais pleno, com maior simplificação das obrigações declaratórias.

Fonte: elaboração das autoras

Como visto acima, BID e OCDE possuem visões bem diferenciadas sobre quem é o público, qual o objetivo e qual o norte dos regimes diferenciados. Portugal parece integrar um pouco das duas concepções na sua adequação dentro do regime geral para as PMES conjugada com a existência de regimes específicos para públicos menores. Abaixo, trava-se nova comparação:

Recomendações BID	Simple Nacional	Portugal
Regime voltado para empreendimentos de difícil controle, realizado de forma autônoma, com altos níveis de informalidade, baixo rendimento derivado da atividade.	O MEI certamente é voltado para o segmento sugerido pelo BID. O faturamento de MEI e de Microempresas também se encaixariam no conceito referido. Todavia, existem atividades que podem optar pelo Simple Nacional que não costumam trabalhar na informalidade (ex. profissões liberais), assim como as Empresas de Pequeno Porte com faturamento entre R\$360.000,00 e R\$4.800.000,00 não aparentam ser o foco da recomendação em questão.	Leva em consideração o micro empreendedorismo nos seus regimes diferenciados específicos e na isenção do IVA. Mas, propõe e adota um regime com mais parcimônia do que o brasileiro.

Recomendações BID	Simple Nacional	Portugal
Tributação com base presumida.	Adotado pelo Simple ME e EPP. O MEI opera em sistema de valor fixo.	A base presumida é utilizada, de modos distintos, nos diversos regimes diferenciados.
Simplificação das formalidades fiscais.	A mera adoção de um regime de base presumida já importa em uma drástica redução das formalidades fiscais. Todavia, existem complexas interações do Simple Nacional com outros regimes que emperram o processo de simplificação.	A adoção de bases presumidas leva à simplificação da apuração, todavia, recentemente, passou-se a exigir, no caso da pessoa física, a comprovação documental de determinadas despesas (art. 31, n.13, CIRS)

Fonte: elaboração das autoras

CONCLUSÃO

Inicialmente, vê-se que com base nas recomendações do BID e a OCDE, referidas organizações possuem visões bem diferenciadas sobre quem é o público, qual o objetivo e qual o norte dos regimes diferenciados em termos de tributação de micro, pequenas e médias empresas e, que, portanto, assume-se a complexidade do reconhecimento de qualquer regime jurídico tributário diferenciado, inclusive para as PMES, haja vista os riscos dos seus efeitos colaterais. E que a definição de um tratamento jurídico diferenciado não é tão simples.

Portanto, um regime tributário diferenciado não resolveria plenamente os problemas enfrentados pelas PMES, dado às suas necessidades especiais. Em que pese a existência de fortes argumentos para concessão de tais regimes, a construção desses pode levar a efeitos indesejados não só em termos de arrecadação, mas também quanto à clareza, à eficiência do sistema como um todo.

A OCDE, por exemplo, não recomenda um regime genérico diferenciado para as PMES, mas sim algumas medidas pontuais dentro do sistema geral de tributação. O BID recomenda um tratamento diferenciado genérico, mas para um grupo muito menos abrangente,

similar aos microempreendedores individuais no Simples Nacional.

Neste sentido, dentre as conclusões obtidas, observa-se que, em linhas gerais, Portugal observa muito mais os parâmetros estabelecidos pelas referidas organizações do que o Brasil. Esse país se distancia das referidas recomendações na medida em que (i) adota amplo regime diferenciado, através de bases presumidas, com teto de aderência elevado, (ii) não há regime específico à inovação para as MPES, (iii) não constam medidas no lucro real próprias às MPES, como o aproveitamento diferenciado de prejuízos e deduções favorecidas vinculadas à inovação.

Portugal cumpre com os parâmetros gerais. Todavia, o tratamento português das MPES, ainda que nos regimes simplificados, ainda pode evoluir em termos de redução dos procedimentos burocráticos e das obrigações contabilísticas, no que pode se inspirar na legislação brasileira.

Por fim, em termos de política tributária, não há de se falar exatamente de certo e errado, mas de adequado e inadequado. O Simples Nacional, embora tenha imensas vantagens, possivelmente inspiradoras de outros regimes diferenciados, cresceu demais e se tornou um regime por demais caro, inclusive socialmente. Por outro lado, as MPES que não queiram optar pelo mesmo não encontram qualquer diferenciação no regime geral. Nesse ponto, o regime brasileiro talvez houvesse de se inspirar no misto entre BID e OCDE do regime português, um pouco mais de parcimônia na concessão dos regimes diferenciados e a inclusão de medidas específicas às peculiaridades das PMES no regime e geral.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil. Brasília, Brasil: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm>.
- BRASIL. Lei Complementar nº123 de 14 de Dezembro de 2006. Brasília, Brasil. Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>

- PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976** Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>.
- PORTUGAL. **Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA)**. Disponível em: <<https://www.pwc.pt/pt/pwcinforfisco/codigos/civa.html>>.
- PORTUGAL. **Decreto-Lei n.o 442-B/88. Código de Imposto de Renda das Pessoas Coletivas (IRC)**. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/519003/details/normal?l=1>>.
- PORTUGAL. **Decreto-Lei n.o 36/2011**. Disponível em: <http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/NCM/Decreto-Lei_36A_2011_09Mar.pdf>
- OECD. **Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation**. 2nd Oecd Conference of Ministers Responsible for Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs). Istanbul, Turkey: 3-5 June 2004.
- OECD. **Taxation of SMEs – Key Issues and Policy Considerations – No. 18**. Paris: OECD Publishing, 2009.
- OECD. **Taxation of Smes in OECD and G20 Countries. OECD Tax Policy Studies**. 23. ed. Paris: OCED Publishing, 2015.
- SANTIAGO, S. **Simples nacional: o exemplo do federalismo fiscal brasileiro**. 2 ed. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- INTERNACIONAL DEVELOPMENT BANK – IDB. **Recommendations and best practices on taxation of SMEs in Latin America**. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/3865>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

TURISMO E LITERATURA: A VIAGEM DE PAUL VERLAINE À HOLANDA

Ana Cláudia Salgueiro da Silva
anabssilva@gmail.com

INTRODUÇÃO

*Les sanglots longs
Des violons
De l'automne
Blessent mon coeur
D'une langueur
Monotone*

(Verlaine, 1994: 84-86).

Os versos pertencem a um dos poemas mais famosos do poeta francês Paul-Marie Verlaine (1844-1896), intitulado “Chanson d’Automne”. Inscrito na primeira coleção poética do autor – *Poèmes Saturniens* (1866) –, esta primeira estrofe é utilizada, pela BBC Radio London, como anúncio, feito à Resistência Francesa, de que o desembarque das tropas aliadas na Normandia ocorreria em breve, tendo o mesmo tido lugar na manhã de 6 de junho de 1944, conhecido como “Dia D”.

Assim, recordando o nome de um autor que ficaria ligado ao princípio do fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), este trabalho, fundamentado na interligação entre turismo e literatura, tem como finalidade delinear um itinerário a partir da sua obra literária, intitulada *Viagem à Holanda* (1893).

O objetivo consiste em traçar um percurso, baseado nos lugares citados na obra, tornados lugares literários, por ser possível georreferenciar os pontos enunciados pelo autor, propiciando a vivência de experiências únicas.

1. O TURISMO LITERÁRIO COMO VETOR DE SINGULARIDADE

Graças ao seu efeito multiplicador que cria riqueza nos territórios, o turismo apresenta-se, hoje em dia, como um setor importante nas economias mundiais, constituindo-se como motor de desenvolvimento económico e social.

Com efeito, ao proporcionar o consumo e o lazer por parte de quem visita os lugares, a atividade turística permite a criação de novos postos de trabalho, a fim de poder corresponder às exigências e às necessidades advenientes do aumento de turistas, promovendo o crescimento das comunidades. Todavia, tal expansão deve emergir com impacto positivo, quer para os visitantes que podem usufruir das vantagens dos lugares visitados, quer para os habitantes locais, a quem deve ser assegurada a sustentabilidade do seu património cultural, assim como a respeitabilidade das suas vivências.

Neste contexto, sobressai uma nova modalidade de turismo – o turismo literário –, o qual se apresenta como vetor de singularidade. Tal sucede, uma vez que, ao possibilitar a visita aos lugares associados aos textos literários, este tipo de turismo se torna

[...] um meio privilegiado de ler as paisagens mapeadas pelas personagens [...]. Através da literatura o visitante consegue reconstruir as cenas descritas, transpor-se para as paisagens e para os acontecimentos da época e confrontar os mesmos com a realidade atual [...] (Lavrador, 2014: 204).

Na verdade, a leitura dá lugar à viagem e vice-versa, na medida em que o imaginário dos leitores é transferido, na realidade, para os lugares descritos, os quais se podem tornar destinos turísticos, sendo que a exploração de determinados lugares, que serviram de inspiração à escrita, também pode motivar a leitura dos textos relacionados com essas mesmas referências geográficas.

Deste modo, a referida interligação assegura a concetualização de visitas mais interessantes e originais, as quais diversificam a oferta turística, oferecendo produtos turísticos inovadores que fomentam o envolvimento dos turistas na descoberta dos valores identitários, ao

mesmo tempo que são divulgadas as obras literárias promotoras desse conhecimento.

Indo ao encontro da “[...] tendência para um aumento da diversificação das experiências, que se reflecte naturalmente nas principais motivações da viagem [...]” (PENT, 2007: 38), o turismo literário assume-se, por tal motivo, como uma alternativa ao turismo massificado, propiciando aos turistas / leitores uma experiência intercultural enriquecedora; ao contribuir para a valorização de um património revelado e reconhecido através do contacto com a autenticidade da realidade, confrontando as diferenças do “antes” e do “depois”, concorre, igualmente, para o reforço da importância cultural das regiões.

2. VIAGEM À HOLANDA: A CONCEÇÃO DE UM ITINERÁRIO

Dado o seu prestígio além-fronteiras²¹³, Paul Verlaine é convidado a realizar diversas conferências na Holanda, onde permanece de 2 a 14 de novembro de 1892. Aí, conhece as cidades de Haia, Leida e Amesterdão, pondo em destaque as especificidades que representam o país e que elogia.

Assim, a partir da organização das várias referências textuais e da sequencialização dos diferentes espaços geográficos, a proposta deste trabalho resulta na conceção de um itinerário, “[...] com o significado de descrição de um caminho e respetivo conjunto de locais de interesse a visitar [...]” (Quinteiro & Baleiro, 2017: 73), inspirado numa *Viagem à Holanda* e que se concretiza na descoberta dos lugares percorridos pelo autor, explorando as áreas visitadas e revalorizando a sua identidade.

O estudo baseou-se no levantamento das referências espaciais presentes no texto, respeitantes à viagem do autor pela Holanda, e na

²¹³ Verlaine é reconhecido, em 1894, como “Príncipe dos Poetas Franceses”, devido ao facto de as suas poesias serem consideradas inovadoras: “[...] Ao lermos hoje os poemas de Verlaine, resta sobretudo a beleza da sua música soberana e misteriosamente evocadora das vertigens por vezes discretas [...], acordes harmoniosamente dissonantes, como os de qualquer poesia que não hesite em interrogar o doloroso enigma que se abriga nos mil fragmentos do real e lhes dá, a cada um deles, uma alma própria e insubstituível [...]” (Amaral, 1994: 18).

seleção de exemplos representativos. O trabalho encontra-se também alicerçado na pesquisa bibliográfica sobre turismo e turismo literário, de modo a sustentar teoricamente a investigação. O objetivo consiste, pois, em evidenciar a relação entre a obra literária e o espaço geográfico holandês, cujos lugares, apresentados na sua vertente turística, se tornam espaços humanizados que contextualizam e guiam a leitura.

Cada vez mais, é frequente encontrar um tipo de turista que realiza um determinado percurso, cujo propósito ultrapassa o destino por si só – “[...] um turista mais consciente, mais exigente, menos passivo e mais preocupado com a qualidade das suas experiências durante a viagem [...]” (Fratucci, 2000: 130).

O motivo da viagem está associado a particularidades, a qualidades culturais ou naturais que conferem um valor especial aos lugares, pelo que a referência literária a um lugar contribui para o seu esclarecimento, bem como para a compreensão do universo cultural, patrimonial e artístico que lhe está associado:

[...] O texto literário permite ordenar e veicular a experiência turística, tornando-se simultaneamente um estratégico e poderoso propulsor de turismo cultural enquanto ponto de partida-chegada para estruturar itinerários [...] (Puga, 2014: 13).

Pelo seu relato, Verlaine recria as histórias dos lugares, permitindo a sua georreferenciação através de pontos localizáveis que possibilitam a estruturação de trajetos, trabalhados na perspetiva de oferecer aos visitantes experiências únicas, estimulando o prazer da descoberta e mobilizando o interesse e a curiosidade pela viagem.

2.1. A Holanda: o país dos canais, dos moinhos e das tulipas

Situada na Europa Ocidental, estando limitada a Norte e a Oeste pelo Mar do Norte, a Leste pela Alemanha e a Sul pela Bélgica, a Holanda é uma das regiões pertencentes aos Países Baixos, cuja designação remete para “país escavado”, o que traduz o facto de se tratar de um país com baixa altitude, situado abaixo do nível do mar. Como tal, a

população aprendeu, desde cedo, a controlar a água, construindo diques e otimizando os recursos naturais, através de polders.

A sede governamental situa-se em Haia, mas a capital é Amesterdão:

[...] Amesterdão, uma das maiores cidades do ocidente, maravilha do mundo civilizado: menos ainda pela beleza do seu aspecto do que pela intensidade da sua vida [...]. O seu principal atractivo era a harmonia do seu plano. Amesterdão [...] era o ponto de convergência de todo o comércio. A sua actividade era universal [...] (Zumthor, s/d: 27).

Densamente povoada, a Holanda é um dos países com melhor qualidade de vida no mundo, visto que possui um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano da Europa e do Mundo, destacando-se, igualmente, por uma rica tradição cultural, influenciada pelas diferentes culturas e religiões aí existentes e ainda pelos valores, como a tolerância social.

Para além disso, são ícones deste país:

- as tulipas (cultivadas no país desde o século XVI, têm transformado a sua paisagem numa tapeçaria colorida, constituindo um dos símbolos económicos e culturais – a floricultura é o terceiro maior setor exportador da Holanda –, de que advém a denominação de “a floreira do mundo”²¹⁴);
- os tamancos de madeira (geralmente feitos de madeira de álamo ou de salgueiro, eram utilizados na região dos polders para isolar os pés do frio e da humidade²¹⁵);
- o queijo (a Holanda é o maior exportador de queijo do mundo:

²¹⁴ As tulipas tornaram-se populares, gerando uma especulação financeira que ficou conhecida por “tulipomania” (as tulipas passaram a ser muito procuradas, o que favoreceu o aumento dos preços. Passado algum tempo, este movimento entrou em declínio, visto que foram encontradas diferentes fraudes relacionadas com o seu comércio, o que desencadeou a perda do seu valor). A área mais antiga de cultivo de tulipas é a que circunda a cidade de Lisse, onde se situa o parque Keukenhof, que cobre uma vasta área de 32 hectares, com a maior exposição de flores do mundo.

²¹⁵ O tamanco mais antigo encontrado na Holanda data de 1250. Devido à industrialização, a procura diminuiu, sendo raro o seu uso. Em Zaanse Schans, situa-se o Museu do Tamanco, para preservação deste ofício tradicional e onde está patente uma das maiores coleções.

- o solo é propício à criação de gado e a produção de queijo é, por isso, uma atividade importante que remonta a 1600 a.C.²¹⁶);
- a cerâmica de Delft (maioritariamente, pintada de azul e branco e produzida na cidade de Delft, desde o século XVII, ganhou popularidade entre as famílias ricas holandesas que exibiam as suas coleções, tornando-se mundialmente conhecida²¹⁷).

2.2. Nos passos de Verlaine

Fundamentado numa estratégia de diferenciação, por facultar novos estímulos e recursos integradores da experiência nos lugares, o turismo literário é uma opção para explorar novos destinos, permitindo procurar realidades distintas do quotidiano, com base na leitura de obras literárias.

Como protótipo desta nova modalidade, encontra-se a obra de Paul Verlaine, *Viagem à Holanda*, de cuja jornada lhe advém uma grata recordação. A estadia, no campo, em casa do pintor, gravador e escritor Philippe Zilcken (1857-1930)²¹⁸ – “Hélène-Villa” – traz a Verlaine um ambiente de paz e repouso que o conforta.

Aludindo à passagem da fronteira entre a Bélgica e a Holanda, Verlaine identifica algumas das principais particularidades do país que vai visitar, como é o caso dos canais que desempenham um papel proeminente no planeamento urbano e no transporte fluvial no país²¹⁹.

²¹⁶ Os queijos mais famosos são o *Edam*, produzido na cidade homónima, próxima de Amesterdão, e o *Gouda*, considerado um dos melhores do mundo e proveniente de Gouda, perto de Roterdão.

²¹⁷ Inicialmente inspirada em modelos chineses, a indústria da cerâmica evoluiu para motivos que refletiam ambientes típicos holandeses. No seu apogeu, existiam trinta e três fábricas em Delft, restando apenas a Koninklijke Porceleynse Fles, em funcionamento desde 1653 e que continua a produzir e a pintar porcelana à mão. Por manter o processo produtivo original, a empresa foi premiada com o selo de aprovação da Casa Real Holandesa como Royal Delft.

²¹⁸ Francófilo, Zilcken faz muitas viagens a França, onde frequenta a *Société des Aquafortistes*. Mais tarde, torna-se secretário do *Nederlandsche Etsclub* e membro estrangeiro da *Société des Peintres Orientalistes Français*.

²¹⁹ Chamada de Veneza do Norte, Amesterdão possui mais de 100 quilómetros de canais com cerca de 1500 pontes e ao longo dos quais existem 1550 monumentos. A área ao redor dos canais, datada do século XVII, está incluída, desde 2010, na lista do Património Mundial da UNESCO.

Do mesmo modo, os moinhos de vento são um símbolo holandês, tendo sido construídos para moer cereal, serrar madeira e, principalmente, para drenar água, a fim de que as terras possam ser cultivadas²²⁰.

2.2.1. Na Holanda do Sul²²¹

Testemunhando uma mudança na paisagem, a viagem de comboio prossegue e Verlaine descreve o que resulta da sua observação:

[...] Uma imensa vastidão de água avermelhada, dourada, esverdeada no horizonte pelos últimos esforços do crepúsculo estendia-se imóvel, com velas negras de barcos que mal se moviam na escuridão crescente e no nevoeiro crepuscular que caía. Isto à esquerda. À direita, o mesmo espectáculo [...]. Quando a noite caiu completamente, a visão da água apagou-se para dar lugar a aldeias que pareciam submersas de tal modo estavam cercadas ainda por água [...]. Um campanário, moinhos de vento, sombras de casas salpicadas de luzes vacilantes na bruma, é, ao que parece, Dordrecht [...] (Verlaine, 2015: 22).

As indicações são precisas, ressaltando as especificidades da paisagem holandesa até se alcançar Dordrecht, a cidade mais antiga da Holanda. O seu centro histórico testemunha essa riqueza ancestral: possui cerca de novecentos monumentos nacionais, setecentos monumentos municipais e diversos edifícios emblemáticos, promovendo vários eventos culturais a cada ano.

A viagem de Verlaine segue até Roterdão:

[...] Uma nova ponte de ferro fundido, passando por alto sobre casas de empenas em escada ou extravagantemente pontiagudas, canais agora a sério e inúmeros, ruas a gás e a eletricidade revelando grandes lojas, comércio de uma elegância parisiense. Finalmente, uma grande cidade... [...] (*ibidem*: 22-23).

²²⁰ Os moinhos de vento de Kinderdijk são mundialmente conhecidos, tendo sido reconhecidos como Património da Humanidade pela UNESCO, em 1997. Por sua vez, Schiedam possui os maiores moinhos de vento do mundo com altura até 33 metros.

²²¹ A capital da Holanda do Sul é Haia.

Roterdão é uma cidade inovadora com muitas facetas: atividade portuária intensa e dinamismo comercial acentuado, além de uma vertente artística enriquecedora, pelo que é a segunda maior e mais importante cidade do país. Detentora do maior porto marítimo da Europa e um dos cinco maiores do mundo, é, no final do século XVII, um notável centro de transporte marítimo, constituindo-se também como a capital da arquitetura holandesa, com construções modernas e ousadas.

De salientar também o bairro histórico de Delfshaven, datado do século XVII, onde se situam as casas típicas, estreitas e altas, de tijolo cor-de-laranja, telhados pontiagudos e janelas grandes, a que Verlaine se refere.

O poeta chega, finalmente, a Haia. Sempre acompanhado de Zilcken, dirige-se para “Hélène-Villa” – a residência do pintor. Depois de preparada a conferência, Verlaine e Zilcken deslocam-se à cidade e, mais uma vez, o autor retrata a tipicidade holandesa:

[...] As árvores do bosque estavam mais esplêndidas do que nunca – de um vermelho-negro e dourado ao longo do canal de águas com reflexos de um vermelho acastanhado [...] (*ibidem*: 33).

A natureza surge no seu esplendor, despoletando sensações advenientes do enquadramento da paisagem, obtido através da visão que capta as tonalidades diferenciadas, próprias das estações do ano e que simbolizam a passagem do tempo; neste caso, é representada a estação do outono, relacionada com a reflexão / mudança e que remete para o envelhecimento.

Em Haia, Verlaine dirige-se, primeiramente, a uma livraria francesa de “Prinsestraat” (Rua do Príncipe), uma rua de comércio que data do século XVII e assim denominada em homenagem a Willem II, Príncipe de Orange (1626-1650). Localizada dentro dos canais, faz a ligação entre dois pontos do centro da cidade – a “Grote Kerk” (Grande Igreja)²²² e o “Paleistuin” (Jardim do Palácio)²²³.

²²² A igreja é um dos edifícios mais antigos de Haia, construído, entre os séculos XIV e XVI, em substituição de uma igreja de madeira, datada do século XIII. Conhecida pela sua torre alta, com 93 metros de altura e de forma hexagonal, é uma das mais altas do país.

²²³ O jardim está situado atrás do Palácio Noordeinde – um dos quatro palácios oficiais da Família Real. Construído no início do século XVII, por ordem do príncipe Frederik Hendrik (1584-1647), para a sua mãe, o parque era designado “Jardim da Princesa”. Posteriormente, tornou-se o parque da cidade, com entrada livre.

Verlaine aproveita para conhecer a cidade, descrevendo-a:

[...] Bela como tudo, a cidade: casas flamengas desta vez, belas lojas, um asseio... neerlandês. A pequena calçada de tijolo é muito agradável aos pés e alegre aos olhos. Poucos monumentos: um hotel de cidade muito pequeno, muito gracioso, do início do Renascimento [...]. Um palácio para os diversos tribunais, muito pequeno também e, não hesito em afirmar, de uma arquitectura pseudo-gótica, vertical como as catedrais inglesas, mas de um único andar [...] (*ibidem*: 34-35).

Haia é a terceira cidade mais populosa da Holanda, surgindo como o centro político do país, onde se situa a residência real e o Parlamento holandês – o “Binnenhof” (tribunal interior). Construído no século XIII, é considerado a casa parlamentar mais antiga do mundo em funcionamento, sendo a sede, não só dos Estados Gerais dos Países Baixos (o órgão legislativo composto pelo Senado e pela Casa de Representantes), mas também do Ministério dos Assuntos Gerais e do gabinete do Primeiro-Ministro.

Também segundo o escritor português Ramalho Ortigão (1836-1915), na sua viagem à Holanda,

[...] Haia é a mais europeia e, não obstante, uma das mais originais e das mais interessantes cidades da Holanda – de tal modo o gosto nacional soube harmonizar o que ela tem de histórico com o que tem de juvenil [...] (Ortigão, 1987: 135).

É chegada a hora da conferência e o autor confessa-se nervoso, saudando a plateia e elogiando a cidade anfitriã como “[...] esta verdadeira cidade real onde o desafogo e o bem-estar [...]” (Verlaine, 2015: 38).

No dia seguinte, Verlaine visita o museu de Haia – “Mauritshuis”,

[...] belo e antigo palácio de Maurício de Nassau, fica situado junto do Pleno e do Binnenhof (o Paço da Holanda). Isolada, de bela pedra cinzenta, na margem do Vivier, ainda existe uma lagoa, uma lagoa rectangular e civilizada que ladeia o palácio dos Condes [...] (*ibidem*: 44),

onde admira obras de pintores, como o alemão Holbein (1497-1543), o flamengo Van Dyck (1599-1641) ou o holandês Ruysdael (1602-1670). Trata-se de um dos museus mais importantes do país que abriga uma coleção mundialmente famosa dos séculos XVII e XVIII. O nome – “Mauritshuis” (Casa de Maurício) – deve-se ao facto de ter sido construído por ordem de Johan Maurits van Nassau-Siegen (1604-1679)²²⁴, conde, militar e governador do Brasil Holandês²²⁵.

O itinerário prossegue até Leida, onde Verlaine vai proferir nova conferência. Atravessando a localidade, o poeta descreve-a como uma cidade

[...] com empenas pontiagudas ou *en sauts de moineau* (julgo que é o termo próprio para tectos em escada ou em degraus de bancada e outras expressões destinadas a tornar esta parte da arquitectura flamenga tão particular; em todo o caso, é um termo mais belo e verdadeiro), a cidade tem ruas largas, relativamente escuras [...] (*ibidem*: 55).

A construção de casas com telhados pontiagudos é uma característica distintiva do estilo arquitetónico holandês, baseado numa distribuição cuidadosa da área utilizável, ou seja, estando os terrenos abaixo do nível do mar, os edifícios precisam de uma estrutura específica para aguentar as terras movediças, sendo necessário trabalhá-las antes da construção, o que implica investimentos avultados. Como tal, as casas são altas e estreitas, economizando-se na mão-de-obra e construindo para cima, a fim de repartir as divisões, sendo que os telhados são inclinados para que, quando neva, a mesma escorra e não fique acumulada sob pena de o telhado desabar.

²²⁴ Em 1632, estabelece-se em Haia, onde contrai dívidas para construir o Palácio Maurits, projeto do arquiteto holandês Jacob van Campen (1596-1657), que se baseia num estilo de construção caracterizado pelo uso de elementos da arquitetura clássica, como colunas, capitéis, cornijas e frontões.

²²⁵ Brasil Holandês, também conhecido como Nova Holanda, foi uma colónia da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, responsável pela ocupação de áreas no nordeste brasileiro, entre 1630 e 1654.

Cidade de Rembrandt e centro universitário, onde se encontra a Bibliotheca de Thysiana, Leida²²⁶ é apelidada, por Verlaine, de “[...] douta cidade [...]” (*ibidem*: 52).

Quanto à Bibliotheca Thysiana, foi erguida em 1655, para abrigar a coleção de livros de Johannes Thysius (1622-1653), um advogado holandês, conhecido pela sua coleção de livros e gravuras. Concebido como biblioteca pública, o edifício é considerado uma das joias da arquitetura holandesa, estando classificado como Monumento Nacional.

No que diz respeito à Universidade de Leida, fundada em 1575, é considerada a mais antiga da Holanda. A Universidade ganhou especial relevância, durante os séculos XVI e XVII, quando académicos de toda a Europa foram atraídos ao país, graças ao clima de tolerância intelectual, como o filósofo e matemático francês René Descartes (1596-1650) e o filósofo holandês Baruch Spinoza (1632-1677). Muitas descobertas científicas são originárias deste centro universitário, pelo que foi concedida à cidade a denominação de “cidade dos descobrimentos”.

2.2.2. Na Holanda do Norte²²⁷

A passagem de Verlaine por Leida é rápida: apenas o tempo para apresentar a sua conferência e dirigir-se a Amesterdão. A viagem de comboio permite-lhe observar,

[...] por um lado, [...] como que longas lâminas de água – semelhantes a imensas espadas agitadas num vislumbre –, por outro lado, tanto quanto o nevoeiro cada vez mais espesso me permite discernir, um campo denso, de inúmeras aldeias [...] (*ibidem*: 58).

As “lâminas de água” são canais e o “campo denso” é o lago de Haarlem que, fundindo-se com outros lagos, causava inundações

²²⁶ Em Leida, destaca-se o projeto “Muurgedichten” (poemas de parede): cem edifícios no centro da cidade estão decorados com murais de poesia, em diferentes línguas. O projeto teve início em 1992, representando uma atração para os turistas. Dado o seu sucesso, poemas de parede já foram pintados, não só noutras cidades holandesas, mas também em Paris, em Berlim e em Sófia.

²²⁷ A Holanda do Norte tem, como capital provincial, a cidade de Haarlem.

frequentes no país. Em 1836, Leida é inundada, ficando em risco de desaparecer; temeu-se que o mesmo sucedesse em toda a Holanda e, em 1839, decide-se pela secagem do lago.

Próxima da capital, Haarlem²²⁸ é famosa pela produção de tulipas, tendo ficado conhecida como “Bloemenstad” (Cidade das Flores). Desde 1630, é o maior centro de comércio de tulipas e o epicentro da denominada “tulipomania”, quando o preço pago pelos bolbos atingiu valores exorbitantes.

Amesterdão aproxima-se. Atravessando uma ponte metálica, o autor reporta-se aos moinhos de vento,

[...] que na noite parecem nada menos que mastros de velas desfraldadas que mergulham e voltam a mergulhar na água. Estes moinhos, em consequência de um movimento sinuoso do caminho-de-ferro, tornam-se completamente visíveis: são muito altos e adoptam formas elegantes, aqui é uma torrezinha, ali é um farol e acolá um campanário... [...] (*ibidem*: 60).

A primeira paragem é na gare de Amesterdão, “[...] uma imensa construção de ferro fundido, bela na sua severidade, que não tem luz senão através das vidraças laterais... [...]” (*ibidem*). Concluída em 1889, a “Amsterdam Centraal” (Central de Amesterdão) é a principal estação ferroviária da cidade, situada sobre uma ilha artificial, construída sobre estacas de madeira. Ricamente ornamentado pelos detalhes da fachada, dos tectos e das paredes, o edifício foi projetado pelo arquiteto holandês Pierre Cuypers (1827-1921), sendo elevado à categoria de Monumento Nacional.

Descendo, Verlaine observa um edifício que lhe desperta a atenção, sendo informado que se trata da Igreja dos Jesuítas, “[...] uma bela construção completamente nova, elegante e rica de aspecto [...]” (*ibidem*: 61). “De Krijtberg Kerk” (Montanha de Cal) ou “Sint Franciscus Xaveriuskerk” (Igreja de São Francisco Xavier) é uma igreja católica, datada de 1654; era uma igreja jesuíta secreta, visto que, naquela

²²⁸ Em 1658, o político e militar holandês Peter Stuyvesant (1612-1672) transporta o nome “Nieuw Haarlem” (Nova Haarlem) para os Estados Unidos da América, dando origem ao bairro nova-iorquino de Harlem, conhecido pelos seus clubes de jazz e herança afro-americana.

época, era proibido professar a religião católica. O templo estava construído de modo a que não era possível reconhecê-lo de fora. Em 1796, é concedido o direito do livre exercício da religião, bem como a permissão para erigir igrejas públicas. Esta igreja é famosa pelas suas duas torres pontiagudas, estando classificada como Monumento Nacional.

Verlaine atravessa Amesterdão à noite, passando por diversos canais e pontes, entrando “[...] por uma longa avenida que me parece plantada de árvores e ladeada de construções públicas e oficiais, teatros, museus, *etc.* [...]” (*ibidem*).

O autor faz referência à origem de Amesterdão que, durante o século XII, se transforma, de pequena vila piscatória, num dos portos mais importantes do mundo, havendo necessidade de expandir a cidade, através da construção de novos bairros e canais, a fim de permitir uma navegabilidade mais eficaz.

Após a sua conferência, o poeta inicia um percurso pela cidade, passando em frente

[...] de uma igreja completamente nova, vagamente gótica de tijolos cor-de-rosa e com

Campanário silencioso apontando com o dedo o céu [...] (*ibidem*: 64).

Trata-se da “Nieuwe Kerk” (Igreja Nova), originalmente construída em 1408 e restaurada no século XVII, após vários incêndios. Situada no centro histórico, destacam-se os seus arcos pontiagudos e os enormes vitrais. Atualmente, a igreja é um centro de encontros nacionais e eventos culturais, tendo vindo a desempenhar, ao longo dos anos, um papel importante na história real holandesa, ao abrigar as bodas reais²²⁹ e a coroação dos monarcas desde 1815.

Paul Verlaine prossegue a visita e, continuando a descer, dirige-se ao Jardim Zoológico que lhe “[...] parece magnífico, com uma

²²⁹ Em 2002, foi o local do casamento do atual rei Willem-Alexander (1967-) e de Máxima Zorreguieta (1971-) e, em 2013, serviu de cenário para a sua coroação, encontrando-se entre os cem melhores monumentos holandeses, reconhecidos pela UNESCO.

inscrição, bem digna de um país de pintores de animais como este: NATURE ARTIUM NUTRICI [...]” (*ibidem*).

O “Natura Artis Magistra” é o mais antigo jardim zoológico da Holanda e um dos mais antigos da Europa. Inaugurado em 1838, tem cerca de setecentas espécies de animais, envoltas pela arquitetura do século XIX e por jardins com duzentos tipos de plantas e árvores, existindo um aquário, um planetário e um jardim botânico²³⁰. Lugar onde patrimônio cultural e natureza se encontram, o seu principal objetivo é estimular a descoberta e a salvaguarda da natureza.

Virando à esquerda e seguindo em frente, Verlaine chega, finalmente, à Praça Dam ou do Dique, “[...] ponto central da cidade [...]” (*ibidem*: 65). Esta praça é o coração da cidade, estando relacionada com a sua origem: “Amster + DAM”, que significa represa ou dique, sendo que a cidade teve início como represa do rio Amstel (o principal rio da Holanda), ou seja, “Amstelredam” que se transformou em Amsterdam, com a significação de área com água em abundância.

Cercada de antigas casas de comerciantes e mercadores, que aí desembarcavam as suas mercadorias provenientes dos navios atracados no rio Amstel, assim como de edifícios históricos, como o Palácio Real, a Praça Dam²³¹ é um dos principais pontos turísticos de Amsterdão, tendo sido construída em 1270 e em torno da qual se desenvolveu a cidade²³².

Relativamente ao palácio, o poeta refere que “[...] data do século XVII, [...] e que julgo que agora é exclusivamente municipal, pesada construção de um vermelho-negro sem mais nada senão a sua massa [...]” (*ibidem*: 66).

A construção do “Het Koninklijk Paleis” (Palácio Real) inicia-se em 1648, sendo concluída em 1655. Começa a sua história como Câmara

²³⁰ O “Hortus Botanicus” é um pequeno oásis, criado, no século XVII, como local de cultivo de ervas medicinais. Possui mais de seis mil espécies de plantas e árvores, sendo de especial destaque a estufa de borboletas e a estufa de três climas que cria condições para três climas tropicais diferentes.

²³¹ No centro desta praça, sobressai um obelisco com vinte e dois metros de altura, erigido, em 1956, em homenagem aos soldados holandeses mortos durante a Segunda Guerra Mundial.

²³² “[...] Nas mais antigas ruas de Amsterdão, nos bairros primitivos do século XIV, nas redondezas do Dam [...], o pitoresco do espectáculo toma a intensidade da colecção artística, e produz o efeito de todo um museu, cujas telas restituídas à natureza, houvessem crescido até às proporções do vivo, e começassem de repente a respirar e a bulir [...]” (Ortigão, 1987: 56).

Municipal, com fachadas clássicas e esculturas feitas com o propósito de glorificar a cidade de Amesterdão e o seu governo, servindo de local de proclamação do rei Willem I (1772-1843), em 1815. Desde 1939, é usado pela Família Real da Casa de Orange-Nassau, não como residência, mas com funções de representação e como casa para as visitas de Estado.

Amesterdão, cidade cultural, com acentuado crescimento no século XVII – o Século de Ouro holandês –, nomeadamente, a nível do comércio, da ciência e das artes, torna-se uma das cidades mais ricas do mundo e das mais emblemáticas, configurando-se como um dos principais destinos turísticos do mundo:

[...] A partir do momento em que o ser humano começou a construir casas, as cidades concentraram as aspirações humanas e por isso mesmo constituem um destino de viagem excepcional [...] (Ruiz, 2019: 6).

Verlaine faz uma incursão pela cidade, visitando ainda

[...] um grande monumento policromo com torreões, o único sisudo de Amesterdão; não é nem belo nem feio, é incontestavelmente grande [...]. Pressionados por qualquer motivo, vamos andando, lançando olhares à direita e à esquerda, pela minha parte tão maravilhados quanto estupac-tos, sobre paisagens de Ruysdael, animais de Potter, e sobre filas de belos retratos e grupos de retratos a negro [...] (Verlaine, 2015: 71).

O monumento é o “Rijksmuseum” (Museu do Estado), o maior museu de arte e história do país, não só pela vasta coleção que acolhe, mas também pela área do edifício. A sua história tem início em 1800, quando é fundado, em Haia, para exibir a coleção de arte do então primeiro-ministro. Oito anos depois, o museu é transferido para Amesterdão e, em 1885, é edificado na localização atual. Conhecido como Museu Nacional, reúne o maior acervo de cultura holandesa, desde a Idade Média até ao século XX, sendo considerado um dos museus mais deslumbrantes do mundo²³³.

²³³ Encontram-se, em exposição, cerca de oito mil itens, como pinturas, gravuras, desenhos, fotografias, porcelana, móveis, joias, armas, entre outros. Entre as obras de arte, destacam-se “De Nachtwacht” (*Ronda da Noite*) de Rembrandt (1606-1669), pintada entre 1639 e 1642 e “De Melkmeid” (*A Leiteira*) de Vermeer (1632-1675), provavelmente concluída em 1658.

2.2.3. A estação balneária de Scheveningen

De regresso a “Hélène-Villa”, Paul Verlaine é convidado a visitar Scheveningen, uma estação balneária,

[...] situada a duas milhas de Haia [...]. Do lado esquerdo da nossa caruagem, havia por toda a parte casinhas fantasistas, sarapintadas, recortadas, retalhadas por uma arquitectura insignificante [...]. À direita, a orla do bosque, meu vizinho da frente de Hélène-Villa [...] (*ibidem*: 82).

Scheveningen é uma espécie de refúgio de veraneio que possui um extenso areal; um farol e um pontão. Esta ponte-cais é a maior da Holanda e uma das mais bonitas do mundo, tendo sido construída, em 1961, em substituição da anterior, datada de 1901, e destruída durante a Segunda Guerra Mundial.

Oásis de tranquilidade e capital do surf no país, Scheveningen²³⁴ é considerada uma das melhores praias holandesas, onde se situa o “Grand Hotel Amrâth Kurhaus”, cuja origem remonta a 1818. Graças aos efeitos terapêuticos da água do mar, a popularidade do local cresce no século XIX, pelo que esta casa de tratamento se torna um local elegante onde os hóspedes podem jantar ou divertir-se.

Até meados de 1960, o “Kurhaus” teve uma forte atração pública, sendo que a última apresentação naquela sala aconteceu, em 1964, pela banda de rock britânica *The Rolling Stones*. Deteriorado pela falta de manutenção e fechado em 1969, o edifício, classificado como Monumento Nacional, é renovado e reaberto em 1979, sendo, atualmente, um hotel de luxo que promove diversas atividades durante a época estival.

Por fim, o poeta elogia o mar:

[...] Depois vemos o mar. O mar! Há muito tempo que eu não o via, nem respirava o seu ar libertador. É muito belo, de uma grande melancolia quando

²³⁴ Situada a poucos metros de Scheveningen, encontra-se a cidade em miniatura – “Madurodam” –, inaugurada em 1952 e que constitui uma das principais atrações turísticas. Nela, existem réplicas das principais cidades, museus, igrejas, casas típicas, canais, moinhos de vento, mercados de queijos e campos de tulipas. Este parque temático é também um monumento a um herói de guerra: George Maduro (1916-1945), um estudante de Direito que serviu como oficial, na Segunda Guerra Mundial, e que se destacou no repelir do ataque alemão a Haia. Foi postumamente distinguido com a mais alta e mais antiga condecoração militar.

o sol se está quase a pôr, muito calmo, lambendo a areia onde dormitam, não sei como cá chegaram, alguns raros barcos de pesca [...] (*ibidem*: 83).

Símbolo da vida, o mar é o lugar das transformações, representando um estado transitório, que leva à dúvida e à incerteza entre as possibilidades e a realidade e que, como tal, pode gerar vida ou morte. O mar simboliza o mundo, estando presente em todas as culturas e formas de expressão artística.

Findas as conferências e a visita à Holanda, Verlaine regressa ao seu país:

[...] E eis-me circulando por essa parte da Holanda tão admirada e tão fantástica há quinze dias, e hoje tão admirada e tão bela, tão verde, tão poderosa contra a água, no seu rendilhado e nos seus perigos. Voltei a atravessar em seguida a tão diferente, a tão curiosa Bélgica [...]. Finalmente, a França e Paris [...] (*ibidem*: 85).

CONCLUSÃO

O turismo literário detém, hoje em dia, um papel fundamental na diferenciação de experiências turísticas personalizadas, nas quais se estabelece a ligação entre literatura e espaço físico:

[...] A relação entre literatura e turismo passa não só pela capacidade que o texto literário tem de fixar memórias e experiências de viagens, mas também pela potencialidade do texto literário de recuperar e (re) construir memórias de espaços e de transformar, por essa via, o espaço em espaço turístico [...] (Baleiro & Quinteiro, 2014: 33).

Neste contexto, a obra *Viagem à Holanda* de Paul Verlaine, um dos poetas mais populares de França, assume especial importância, uma vez que, relatando a sua estadia naquele país, o poeta perpetua a história desses lugares e a vivência dos indivíduos, valorizando a herança cultural holandesa.

O itinerário passa por cidades, como Dordrecht e Roterdão, com especial enfoque em Haia, Leida, Haarlem, Amesterdão e Scheveningen

que “[...] oferecem um destino tentador, pois guardam as maiores criações do espírito humano [...]” (Ruiz, 2019: 8).

Articulando o conhecimento e a exploração dos lugares reais, representados na ficção, esta proposta pretende ser uma alternativa ao turismo de massas, por se conceber como um produto turístico que sugere a visita aos lugares descritos por Verlaine, diversificando a oferta turística através de uma experiência global, cultural e lúdica e, por conseguinte, fomentando novos olhares.

REFERÊNCIAS

- Amaral, Fernando Pinto do (1994). Prefácio. In Paul Verlaine, *Poemas Saturnianos e Outros* (pp. 11-24). Lisboa: Assírio & Alvim.
- Baleiro, Rita & Quinteiro, Sílvia (2014). Da cartografia do Danúbio à construção de um itinerário turístico: Uma leitura de *Danúbio* de Claudio Magris. In Sílvia Quinteiro & Rita Baleiro, *Lit&Tour: Ensaios sobre Literatura e Turismo* (pp. 31-44), Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Fratucci, Aguinaldo (2000). Os lugares turísticos: Territórios do fenómeno turístico. *GEOgraphia*, 2 (4), 121-133.
- Lavrador, Ana (2014). O projeto Atlas das Paisagens Literárias de Portugal Continental. Uma aplicação a itinerários turísticos no Douro. In Sílvia Quinteiro & Rita Baleiro, *Lit&Tour: Ensaios sobre Literatura e Turismo* (pp. 203-221), Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Ortigão, Ramalho (1987 [1883]). *A Holanda*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Plano Estratégico Nacional do Turismo: Para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal*. (2007). Lisboa: Ministério da Economia e da Inovação / Turismo de Portugal.
- Puga, Rogério (2014). Prefácio. In Sílvia Quinteiro & Rita Baleiro, *Lit&Tour: Ensaios sobre Literatura e Turismo* (pp. 9-15), Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Quinteiro, Sílvia & Baleiro, Rita (2017). *Estudos em Literatura e Turismo: Conceitos Fundamentais*. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Ruiz, Josan (2019). O auge da criatividade humana. *National Geographic: 80 Cidades Fantásticas*, 6-9.
- Verlaine, Paul (1994 [1866]). *Poemas Saturnianos e Outros*. Lisboa: Assírio & Alvim.
- Verlaine, Paul (2015 [1893]). *Viagem à Holanda*. Colares: Fectoria dos Livros.
- Zumthor, Paul (s/d). *A Vida Quotidiana na Holanda no Tempo de Rembrandt*. Lisboa: Edição «Livros do Brasil».

