

71

Direito do Património Cultural



Cota 6.000
Reg. 67069
Nº Ex. _____

ina

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

1996

Direito fiscal e património cultural*

José Luís Saldanha Sanches

Quais são as grandes linhas, entre nós, das leis fiscais sobre o património cultural?

Nas suas grandes linhas, as leis fiscais que têm o património cultural como objecto, reflectem a emergência de uma política pública, isto é, de uma política integrada do Estado, a respeito daquele sector que é o património cultural.

E nesse aspecto é uma das zonas de alargamento da intervenção do Estado nos últimos anos. Numa síntese muito rápida, o Estado começa por ter apenas as suas funções essenciais, o Estado cobra impostos apenas para fazer face esse tipo de necessidades, o Estado tem leis fiscais com fins puramente financeiros.

Mas e, numa certa fase, o Estado passa a ter leis fiscais com outras finalidades. As leis fiscais passam, também, a ser expressão de um conjunto de políticas que se integram na prossecução dos fins do Estado, num novo conceito de fins do Estado, que revela um alargamento dos fins iniciais e a passagem para a actuação em outros sectores. Temos, portanto, uma política pública, uma política do Estado em relação ao Património, que se exprime também por meios fiscais.

* Texto transcrito do registo magnético da conferência proferida no âmbito do Curso de Direito do Património Cultural e revisto pelo autor.

Será que isto é uma política económica? Porque, reparemos que o mais importante aspecto do alargamento desses fins do Estado é a passagem para uma fase em que o Estado intervém na economia e, portanto, assume certas funções, procura atingir certas finalidades e prossegue esta política através de uma modelação do ordenamento jurídico.

No caso dos impostos, aparece o chamado benefício fiscal. O benefício fiscal é a tradução dessa política pública, mais exactamente de uma dessas políticas que o Estado prossegue porque é claramente uma restrição, uma derrogação do princípio da generalidade tributária. Reparemos que o Estado, enquanto Estado que prossegue apenas fins essenciais, cinge-se estritamente ao princípio da igualdade tributária: os impostos serão pagos por todos e a única variação possível é a que é determinada pela capacidade contributiva de cada um. Mas quando o Estado assume políticas económicas, vai criar leis fiscais que prosseguem fins não financeiros e, por isso mesmo, surge o conceito de benefício fiscal.

Quando isso acontece o Estado trata, desigualmente, de realidades idênticas do ponto de vista de capacidade contributiva. E trata-as desigualmente, porque acha que há um fim público que justifica, que legitima, essa desigualdade. Porque, reparemos que, havendo uma ruptura com princípio fundamental que é a igualdade tributária, temos normas jurídicas que aparecem numa relação de tensão com princípios fundamentais, e essa relação de tensão com princípios fundamentais e esse carácter anti-sistémico ou anti-sistemático em relação ao principal princípio ordenador do direito fiscal que é a tributação, segundo a capacidade contributiva, exige uma fundamentação específica. E a fundamentação específica, exigível e que se pode usar para este caso, é a prossecução de uma certa política pública. Portanto, a excepção à regra exige um ónus especial de justificação, e essa justificação é uma certa política que é prosseguida.

No caso do benefício fiscal típico, essa política pública é sempre o crescimento da economia. Por exemplo: nos anos 60 cria-se em Portugal um certo desenvolvimento turístico, aparece com expressão razoável a indústria turística e por isso mesmo, o Estado procura estimulá-la, porque ela era uma indústria jovem, crescente e nascente, através de um regime fiscal privilegiado.

E por isso lhe concede benefícios fiscais. Hoje, nos nossos dias, o Estado procura criar hábitos de poupança que levem os quadros superiores e médios a preocuparem-se com a sua reforma. Logo, o Estado cria um regime especial para os PPR's como instrumento comum de congelamento de poupanças, divulgando assim instrumentos financeiros que, no caso português, ainda eram mal conhecidos pela generalidade das pessoas.

Temos, portanto, sempre um certo fim público, um fim concreto, a justificar a derrogação de princípios essenciais de igualdade. Por isso mesmo, também aqui se põe a questão de saber qual é o fim público que é prosseguido por estas normas do Património.

Será um fim económico? É também um fim económico! Na aula a que também assisti e com que o Prof. Sousa Franco abriu este curso, ele qualificou o Património como algo que integra uma indústria, ainda que potencial – a da cultura e do turismo – portanto, há também esse fim económico para justificar estas normas. Mas não só! O Estado não prossegue só fins económicos, felizmente. Prossegue também outros fins e, portanto, também estes benefícios fiscais são criados como uma forma de salvar um certo património cultural e espiritual que integra o conjunto da cultura de uma comunidade humana. Portanto, temos aqui justificações diferentes (de ordem económica e não económica) para que o Estado atribua um regime particularmente favorável à forma de tributar aquilo que diz respeito ao património cultural de um certo país.

Reparemos que aqui, coloca-se, contudo, um problema de decisão financeira. Normalmente, como veremos já a seguir, a forma clássica de favorecer o património cultural, é considerar, como integrando os fins do Estado, as actividades das empresas que beneficiam esse património cultural. E como essa actividade integra os fins do Estado, o Estado abdica de uma parte da receita pública que queria obter tributando-as, permitindo que elas sejam favorecidas ou estimuladas na prossecução desses fins.

Mas isto quer dizer que há um juízo sobre aquilo que o Estado deve financiar, uma vez que sempre que o Estado financia um certo produto cultural, uma certa forma patrimonial, está a fazer um juízo de essencialidade, está a dizer que naquele caso há que afectar recursos escassos para

aquela função. Mas quando o Estado dá essa função às empresas, está a atribuir-lhes também uma decisão, ao menos parcial, sobre quais os bens que elas devem financiar, e então, temos uma questão que se integra na questão de saber quem deve decidir sobre o modo como são gastos os recursos do Estado, ou quem deve decidir sobre quem deve gastar aquelas verbas que seriam cobradas pelo Estado, a não existir um regime especial de privilégio.

E de certo modo, na estrita decorrência de princípios democráticos, eu diria que é o Estado que deve fazer o juízo de valor sobre quais são os fins a prosseguir, quais são os bens a criar e, portanto, não pode delegar a decisão sobre tais fins nas empresas. Mas temos aqui dois tipos de justificações.

Por um lado, o Estado nunca leva a sua generosidade ao ponto de financiar completamente o bem que a empresa produz. Há sempre uma partilha de recursos. Porque, qual é a técnica habitual destas intervenções? O Estado vem considerar a despesa que ela faz com certo bem como custo para a empresa. É esta questão – ser ou não ser um custo para a empresa – que é uma questão típica da gíria dos fiscalistas, carece de uma especial justificação. Porque se para um fiscalista é claríssimo, para um não fiscalista pode ser menos claro.

As empresas têm os seus lucros sempre calculados através de uma operação aritmética muito simples: têm despesas para um lado e têm lucros para outro, portanto, o lucro da empresa é definido apenas por meio de uma subtracção: naquele ano ela tem receitas no valor de 1.000 contos e custos no valor de 800 contos, e por isso mesmo há 200 contos de lucro. Esta ideia central é depois complicada pelo Código do IRC e os princípios da contabilidade, mas a ideia central é esta: o lucro da empresa é uma subtracção e essa subtracção é feita sobre as receitas totais que é o diminuendo sendo o diminutivo constituído pelos custos totais.

Mas o que são custos totais? E aqui caímos numa questão, outra vez básica para os fiscalistas e um pouco estranha para os não fiscalistas. As empresas, em especial as pequenas empresas, são geridas por pessoas e essas pessoas têm necessidades. Ora, as empresas podiam facilmente aumentar os

seus custos desde que fossem mais generosas na cobertura dessas necessidades. Por exemplo, vamos pensar numa empresa pequena que tem dois gerentes, que tem um lucro ao fim do ano de 50.000 contos. Não teria esse lucro de 50.000 contos se ambos os gerentes fossem gratificados pela empresa com duas casas de campo no valor de 25.000 contos cada uma, pois nessa altura, haveria 0 de lucro e 0 de imposto. Porque a relevância fiscal do lucro provém do facto de ser sobre o lucro que é calculado o imposto.

Então como é que o Estado se defende dessa possibilidade dos gerentes das empresas acabarem pura e simplesmente com o lucro da empresa através da atribuição de bens para eles próprios? É muito simples. Cria-se uma espécie de muro jurídico-fiscal entre património da empresa e patrimónios pessoais e faz-se uma classificação, mais administrativa do que legislativa, sobre o que pode e não pode ser custo. Quais são os custos fiscais e quais não são os custos fiscais? Ou melhor ainda, o que é que pode ser classificado como custo fiscal, ou se quiserem, o que é que pode ser usado para subtrair, para abater ao lucro da empresa (lucro, aqui, entendido como as receitas globais).

A empresa tem 1 milhão de receitas globais, pode abater x a esse milhão e quais são as quantias que podem ser abatidas a esse milhão. Há questões claríssimas. Por exemplo, a empresa (vamos pensar numa empresa industrial) consome carvão. O carvão que vai para as suas fábricas (aquela fábrica clássica do século passado que hoje ainda se vê, em parte) é custo para a empresa, portanto, todo o carvão que ela consome é abatido no lucro final – nenhum problema! Mas a empresa, além destes casos claríssimos, também tem muitas zonas cinzentas. Por exemplo, a empresa dá carros aos seus gestores e administradores; dá-lhes por razões empresariais. Mas o carro pode também ser usado para fins pessoais, e neste caso, o carro é (ou devia ser) um não-custo para a empresa.

Mas vamos agora supor outro tipo de custos. Por exemplo, custos que a empresa faz com publicidade. A empresa OMO-TIDE gasta uns milhões de contos por ano, dizendo “Comprem o nosso produto”. Bom, isto é um custo para a empresa, ninguém pode discutir isso, porque são despesas essenciais. Para certos ramos empresariais, a publicidade é tão necessária

como o carvão para a fábrica antiga, por isso, se fosse posto em causa o carácter de custo daquela despesa, evidentemente, punha-se também em causa o próprio funcionamento da empresa — sem esses custos ela não podia funcionar.

Mas vamos agora supor que, em vez de fazer publicidade à sua gasolina, uma empresa petrolífera prefere restaurar a Torre de Belém. Restaura a Torre de Belém e põe lá um cartaz a dizer: “Esta Torre está a ser restaurada pela SHELL”. E estamos já numa zona que não é de pura publicidade, estamos numa zona em que a empresa faz uma despesa por razões de prestígio, considerando que esse prestígio lhe faz falta e que, portanto, a angariação desse prestígio se integra nos seus fins económicos e sociais. Mas esta despesa de prestígio, para um conceito restrito de custo da empresa, para uma visão fiscalista, fazendária do que deve ser aceite ou não como custo da empresa, podia criar problemas. Porque pode discutir-se a essencialidade desta despesa para a actividade da empresa. Quer dizer, se é inteiramente certo que a OMO não vende sem publicidade, como todos sabemos e portanto nesse caso ninguém discute, já é menos certo que a empresa SHELL precise de arranjar a Torre de Belém para se impor no mercado. Então, aqui, temos que chamar outro número de princípios.

Numa fase inicial, estava-se apenas a justificar este carácter de custo; então dizemos que “A Torre de Belém foi reerguida pela SHELL e isso é um custo para a empresa, porque se insere numa política mais avançada de imagem da empresa e essa política avançada de imagem da empresa não vem em nada contra as regras da economia, pelo que deve ser aceite como custo” e, por outro lado, podemos levar a questão um pouco mais longe e dizer: “Pelo contrário, isso é um acto que deve ser estimulado porque justifica-se que o Estado abdique de uma parte do seu imposto, desde que convença a empresa a entrar com a outra parte”.

E, então, volto para a questão inicial (antes deste desvio) que é essa mistura de dinheiros públicos com dinheiros privados, que é o cerne do mecenato.

E voltemos para uma questão muito mais simples para um fiscalista e pouco simples para um não fiscalista: sempre que se fala, por exemplo, de

um almoço pago por uma empresa, mas que é custo para a empresa, diz um fiscalista médio: “Bom, não faz mal que o almoço seja caro, porque o Estado paga 40%”. Isso quer dizer o quê? Que o imposto sobre o lucro é de 40%, portanto qualquer despesa que abata ao lucro reduz também o imposto em 40%. É evidente que, de acordo com esta lógica, ninguém pagaria impostos se quisesse, bastando gastar mais. Esta lógica não é a lógica empresarial, como é evidente, portanto as despesas que reduzem o lucro e que interessam às empresas são aquelas que beneficiam directamente dos seus gestores ou administradores (o almoço ou o automóvel, mas isso é uma questão que não interessa aqui) e as despesas que, embora reduzindo o lucro, podem também melhorar a imagem da empresa, portanto, nessa altura a empresa põe 60%, o Estado abdica de 40% e desta forma há a produção de um bem público, a manutenção de uma peça de património, que é suportada por uma empresa.

Reparemos que, neste caso, o Estado abdicou de 40% para conseguir que a empresa lá pusesse 60%. Isto tem contas fiscais muito simples, mas no fundo, é esta conta fiscal muito simples, esta lógica de merceeiro (como se costuma dizer) que está um pouco na cabeça dos gestores quando decidem financiar este ou aquele bem cultural.

Mas qual é a justificação que o Estado pode encontrar para abdicar dos seus 40%? Porque, poder-se-ia dizer: “Nesse caso, o Estado com esses 40 que a empresa não pagou, dirige para qualquer bem ou serviço público, no caso do património cultural e o Estado faz a escolha”. E não corremos, sequer, o risco de ter a escolha feita pela empresa sempre na base do que o prestígio pode conseguir e, portanto, com as possíveis distorções à lógica da decisão.

Contra isto, há dois argumentos fundamentais: podemos dizer que conseguimos com os 40% do Estado obter 60% da empresa e, nessa altura, a justificação é financeira, porque a empresa suporta o custo em 60% para que o Estado lhe perdoe 40%.

Por outro lado, podemos defender que a decisão da empresa é mais eficiente e mais justa que a do Estado, na medida em que o Estado tem que ter uma equipa burocrática com uma estrutura destinada a fazer a despesa.

Essa estrutura, decide de acordo com critérios bem informados que está acima das pequenas contingências pois é composta por pessoas competentes, mas é uma estrutura administrativa. E podemos defender que o Estado é sempre menos eficaz que a empresa e que, portanto, vai tomar a decisão com mais custos, ou seja, a decisão tomada na sede da empresa é mais eficiente e mais barata do que a decisão tomada na sede do Estado. Mas isto já envolve uma pré-compreensão da nossa parte do papel do Estado e da sua relação com as empresas em particular e com a sociedade em geral.

Mas é essa pré-compreensão que pode justificar, por exemplo, certas formas de majoração de benefício para a empresa. E então (volto a entrar em questões desagradáveis e áridas para os não fiscalistas, mas tentarei explicar de forma tão simples quanto possível), de acordo com as normas que nós encontramos hoje no IRC, nalguns casos, o custo para a empresa conta, não como 100% como é normal (a empresa comprou uma pasta, a pasta custou 500\$00, portanto está no balanço da empresa com 500\$00 e são esses 500\$00 o custo que abate ao lucro), mas entra no balanço da empresa como 105%, quer dizer que, a pasta custou 100 para a empresa, é um custo para a empresa de 105, portanto o Estado vai perder os 40% do imposto normal e mais 5%. Isto ainda é mais agravado se nós chegarmos à fase em que o custo conta como 115%.

E poderíamos ir mais longe: e nesse caso a empresa gastaria 0 ou quase 0 e o Estado suportaria a quase totalidade do custo. Não é o caso português, mas é o caso dos ordenamentos jurídicos em que o Estado é mais generoso.

E nessa altura a empresa pode fazer despesas de património cultural gastando quase nada, isto é, tudo aquilo que ela gasta é abatido ao lucro e portanto, na prática, ela pode imputar a totalidade da despesa ao Estado.

Isto pode ser justificado? Pode, na base dessa concepção, do bem público e da sua prossecução, se considerarmos que essa despesa feita pela empresa é sempre mais eficiente do que se for feita pelo Estado, o que pode levar o Estado a ter um mero papel de indicador global de essencialidade, deixando depois toda a lógica para a empresa. No fundo, é a lógica ultra-liberal. Aliás, a esse respeito, há uma história curiosa que é o regime

norte-americano. Desde há muito, existe um mecenato cultural muito intenso, o que aliás se articula com essas concepções: a que considera que mais vale que seja a empresa a fazer a despesa e não o Estado, porque assim é mais eficiente.

E há também um instituto público que serve para financiar certas actividades artísticas. Mas esse financiamento tem um papel puramente indicativo, ou seja, o Estado entra com 10, por hipótese, mas sendo uma actividade financiada pelo Estado tem o selo do mérito, está, como tal, reconhecida e por isso a empresa financia também porque o Estado a reconheceu como válida. A decisão passa em parte para o Estado, o Estado qualifica as despesas e diz “Esta despesa é digna de ser mérito cultural, e portanto, o Estado deve financiá-la”, o que nos leva já para uma outra questão.

Quais são as despesas que devem ser financiadas pelo Estado e o que é despesa cultural?

No caso norte-americano, este instituto foi posto em causa e está ameaçado de extinção pela nova maioria do Congresso, porque em muitos casos financiou actividades artísticas que, para pessoas mais conservadoras, são obscenas.

Pois como sabemos, a questão da obscenidade da arte nos tempos modernos é uma questão que vem desde a Capela Sistina. É uma questão antiquíssima e por isso mesmo põe-se permanentemente. Também no caso deste instituto se discutiu a questão de saber se o Estado podia financiar expressões artísticas – como uma exposição de fotografias de Maplethorpe – que para algumas pessoas são realmente obscenas; para outras não serão, e defendeu-se a extinção desse instituto porque se considerou que o Estado não podia fazer esse tipo de valorações.

Mas, para além destes casos extremos, a questão que se põe com mais acuidade é saber o que é expressão artística. Há questões indiscutíveis; ninguém contesta a valia de Wagner ou de Beethoven, toda a gente acha que o Verdi merece ser subsidiado, mas por exemplo, nas correntes musicais contemporâneas, também se concorda que Philip Glass deve ser subsidiado, as suas obras são instrumentos de cultura, portanto pagas pelo Estado ou pelas empresas, mas onde é que pára essa classificação? Digamos

que, naquela faixa que começa pelo Beethoven e pelo Wagner, passa pela música clássica erudita contemporânea e acabará no outro extremo, na música popular (quando digo popular, no sentido de música consumida e vendida a preços baixos pelas camadas menos favorecidas pela população) com a parte que deve ser subsidiada pelo Estado. Por exemplo, se alguém grava um disco que mistura o Frank Kappa e o Pierre Boulez, se se mistura o *rock* com música erudita, esta mistura é indigna de subsídio?

Porque, reparem que o Estado tem aqui duas valorações antagónicas: o Estado financia o que considera cultura e tributa o que considera como sendo não cultura. Se um concerto *rock* é tributado, a ópera é financiada.

E aqui surgem dois problemas: a questão procedimental de saber quem deve decidir e a questão material de saber o que é que deve ser decidido, quais são os valores pelos quais o Estado ou as empresas podem basear a sua decisão, sendo que, quando o Estado elege certos projectos como financiáveis e permite depois que outros se associem a ele, está a tomar a decisão. Quando o Estado exige especiais qualificações para deixar de financiar também ou para permitir que certa despesa seja custo fiscal, temos também a decisão do Estado.

Ora, é isso que nós temos totalmente no IRC. Temos o tal benefício de 40% como forma de financiar certas actividades culturais ou paraculturais, e temos os 115% que exigem um reconhecimento expresso do Estado, da essencialidade, ou melhor, da valia ou da integração daquela actividade nos fins que o Estado deve prosseguir como condição para ser atribuído.

Só haverá este regime fiscal dos 115% nos casos em que haja uma valoração, também, dessa situação, quer feita por acto administrativo, uma decisão casuística do Estado, quer nalguns casos feita através da Lei. Isso acontece naqueles decretos em que, por exemplo, o Estado vem dizer que as doações para a EXPO-98, que as doações para o Centro Cultural de Belém, todas elas têm esse privilégio automático dos 115%. Faz-se, neste caso, uma valoração não do acto em si, mas de todo aquele sector; tudo o que for para esta Fundação merece ter financiamento do Estado. Portanto,

reparem, as várias gradações que tem assumido a posição do Estado a este respeito.

Numa primeira fase, a despesa, que a princípio fazia com o mecenato, era, no fundo, integrada na rubrica publicidade; sofria a qualificação publicidade. Era um fenómeno novo e a lei fiscal que reflecte em boa parte as concepções da burocracia administrativa tende sempre a estar atrasada em relação à publicidade. Quando aparece uma nova realidade tende a encaixá-la no modelo antigo.

Havia despesas de prestígio das empresas – despesas de mecenato – mas elas eram remetidas para a publicidade. Um pouco como sucede com as despesas de patrocínio do fenómeno desportivo, por exemplo, o chamado *sponsoring* (um termo inútil, porque o patrocínio diz a mesma coisa), mas no caso do *sponsoring* ou do patrocínio, há também uma despesa que é aceite como custo fiscal, porque essa despesa pode ser subsumida a um conceito de publicidade, embora aqui surja uma coisa já mais grave: na prática, os patrocínios desportivos são muito divulgados porque como não há controle fiscal dos clubes desportivos, eles passam facturas, isto é, fornecem custos para as empresas muito acima do dinheiro que realmente receberam.

E, por isso, dê a lei os privilégios que der ao mecenato cultural, enquanto os clubes desportivos forem coitados fiscais, o patrocínio das suas actividades será sempre mais rentável do ponto de vista fiscal.

Pois o que sucede é que um clube desportivo recebe um patrocínio de 1.000 contos, passa uma factura de 5.000 e a empresa concede assim uma redução de impostos maior que o patrocínio, isto é, dá 1.000 contos ao clube e deixa de pagar ao Estado 2.000 contos. É um desvio completo das regras, mas é uma forma de concorrência que deve pesar sob o mecenato cultural, porque o mecenato desportivo, pela forma como é feito, permite uma fraude que ultrapassa claramente aquilo que o Estado concede. Quer dizer, mais vale no fim de contas patrocinar um clube e ter um custo fiscal fraudulento de 3.000 contos, do que um museu e ter um custo fiscal só de 11 %.

Uma grande empresa não embarcará, em princípio, nessas práticas fraudulentas e, portanto, em vez de patrocinar um clube desportivo, escolherá patrocinar um museu. Mas, a existência de fraude, de certo modo,

leva à neutralização parcial dos fins que a lei seguiu quando deu esse crédito fiscal majorado.

É um aspecto peculiar e particular da concorrência que há na economia entre os sectores que praticam a fraude e os que não praticam. Ou, em outros termos, a forma como a fraude fiscal viola as leis da concorrência. Este caso é um exemplo relativamente pequeno, porque a questão tem muito mais expressão e é muito mais importante do que esta.

Mas, portanto, temos a primeira fase em que o mecenato pode ser considerado apenas como despesa de puro patrocínio e é integrado na publicidade; depois temos a segunda fase, em que a lei vem reconhecer que o mecenato é um custo enquanto tal; e uma terceira fase, em que o Estado vem privilegiar as despesas com o mecenato em relação às despesas com a publicidade e privilegia, quando permite a inscrição no balanço dessa despesa com 105% ou com 115%. Ainda que aqui, curiosamente ou não, o Estado seja menos generoso do que é em relação ao chamado mecenato social (no caso de creches, lares para a 3ª Idade ou mesmo trabalhos junto de instituições de caridade ou públicas, que financiam lares para crianças, por exemplo), em que a dedução pode ir a 140%.

Digamos que, aqui, a valoração pública é clara: se for uma actividade tão importante como, por exemplo, a prestação de auxílio a crianças que estão em risco, aí, o Estado suportará um custo maior para ser a empresa a fazer essa actividade. E aqui compreende-se bem, porque a questão da valoração pública da actividade, isto é, a distinção entre o que deve e não deve ser apoiado, neste caso é mais clara do que no caso da arte, porque com o debate naturalmente existente sobre o que é arte, pode ser complicado chegar a uma conclusão sobre isso, mas é indiscutível que uma fundação que apoia pessoas sem abrigo ou que apoia crianças em necessidade prossegue um fim essencial para a comunidade.

E por isso, esse é o fim público que o Estado só não prossegue com mais intensidade porque tem limitações financeiras e se a empresa o quer prosseguir (isso é um horizonte de actividades infinito), o Estado deve favorecer-la tanto quanto possível, o que justificará essa tal comparticipação superior àquela que dá aos fins culturais, embora também aqui, como já

salientei, pese muito o que se pense, o que se ache da relação Estado-Sociedade, o que é que deve ser Estado, o que deve ser Sociedade. E essas pré-compreensões são determinantes para as soluções práticas, concretas de que estamos a tratar.

Mas aqui, temos, por isso, a tal mistura de fundos públicos e fundos privados, a tal comparticipação do Estado, os problemas da definição dos valores fundamentais que caracterizam o mecenato da empresa, isto é, a empresa agindo enquanto agente cultural e, portanto, fazendo despesas por razões de prestígio.

Mas há outro aspecto do mecenato, que são os problemas do património imobiliário. Porquê a sua importância crescente?

O património público e imobiliário, na sua concepção tradicional, eram basicamente, como é sabido, património monumental — os conventos, as igrejas, os grandes palácios: a parte mais nobre do património imobiliário.

Mas mesmo a sua conservação é um conceito recente: ainda no século passado era comum a demolição de igrejas de extrema antiguidade e importância. Lembro-me, por exemplo, de um texto de Herculano, em os “Opúsculos”, em que ele se insurgia contra a demolição da Igreja de Srª Marinha (na Mouraria) que era uma igreja antiquíssima, da Idade Média, e que foi demolida para fazer uma rua. O que Herculano considerou uma barbaridade cultural. Era, portanto, possível demolir igrejas em Lisboa (isso não é possível em Lisboa há já muitos anos, embora haja casos como esse, ao que parece, na Província, em que são demolidas ou melhoradas capelas e ermidas). De certo modo, assentou-se que o Estado tinha que proteger essa parte do património e podia impedir a demolição e de preferência mantê-los de pé, o que é um problema, como sabem, bastante complicado.

Mas nos nossos dias, o que está talvez mais em causa como formas de património imobiliário, não é tanto esse tipo de coisas, em que muito se discute qual é a grossura da fatia de orçamento que vai preencher as suas necessidades pagando as necessárias obras de reparação, mas o chamado património imobiliário urbano, isto é, as zonas, os bairros, os conjuntos arquitectónicos.

Por exemplo, em Lisboa, temos o caso exemplar da Baixa Pombalina que, como poderão observar, foi feita através de uma imposição draconiana de modelos de construção: todos aqueles prédios são iguais e havia regras ferozmente cumpridas sobre a ornamentação praticável o que lhes dá o carácter unitário de massa cultural, de uma massa cultural a proteger, e por isso mesmo, esses prédios de propriedade privada são sujeitos, ao que podemos chamar, a uma expropriação parcial.

Há a expropriação quando o Estado produz um acto ablativo que faz com que alguém perca a propriedade em função do Estado, mas nesse caso, o Estado expropria e indemniza. E o valor da indemnização deverá ser o valor do mercado.

E comparando a relação jurídico-fiscal com o acto de expropriação reparem como aqui há aspectos comuns. Quer na relação fiscal, quer na expropriação, há um acto ablativo, ou seja, o Estado tira alguma coisa ao particular.

No caso da expropriação, a regra é que o titular desse património não sofra mais com ela do que o conjunto da colectividade e, por isso, o dinheiro dos impostos vai ser usado para o indemnizar. Não há nenhuma razão para que aquele particular em si, concretamente, receba uma sacrifício desproporcionado. E por isso o Estado vai compensá-lo com as receitas que obtém por meio de impostos e, dessa forma, o sacrifício é diluído por todos nós.

No caso fiscal, essa diluição é imediata. Os impostos são gerais: todos os suportamos e, por isso mesmo, esse sacrifício necessário é suportado em conjunto por todos os cidadãos, no aspecto ideal da relação.

Mas se o Estado vem criar restrições específicas ao exercício da propriedade (no caso dos prédios) está a efectuar a tal expropriação parcial.

E procede a uma expropriação parcial reduzindo os poderes dos proprietários para não suceder a todos os bairros históricos o mesmo que sucedeu, por exemplo, em Lisboa na Avenida da República ou na Avenida da Liberdade e que foi um caso lamentável: porque aquelas avenidas que tinham aquele carácter típico do século passado, foram destruídas e arrasadas pela especulação imobiliária (o que pode também ser explicado pela

actuação perversa de leis que congelam as rendas). Evidentemente que é importante salvar aquilo que existe, e para salvar aquilo que existe, a intervenção fiscal pode dar uma contribuição importante.

Mas, primeiro, porque há uma relação entre o valor do prédio e o imposto a cobrar, há automaticamente uma redução do imposto por motivo da redução do valor do prédio. Mas isto é muito pouco, para quase nada serve. Então, como é que o Estado pode intervir mais nestas questões e pode favorecer a preservação desses conjuntos urbanos através de leis fiscais?

Primeiro, como sempre, através de isenções. Um caso concreto, por exemplo, edifícios considerados como integrando valor municipal ou valor patrimonial global, estão isentos de sisa. Isto é, o comprador não tem de pagar sisa. Mas esse estímulo, é um estímulo muito moderado. No caso da Baixa, por exemplo, qualquer edifício que lá se venda está isento de sisa, mas isso não compensa grande coisa! Por que é que o Estado aqui, tem instrumentos de intervenção muito reduzidos? Neste caso, tem instrumentos de intervenção reduzidos, porque, na prática, em Portugal, não se tributam os prédios, ou melhor, tributam-se de uma forma completamente desigual. Mas o que é que se passa a esse respeito em Portugal e que nos singulariza em relação a outros países?

Em princípio, os prédios e as casas são o alvo predilecto do cobrador fiscal, porque são fáceis de tributar. Porque, reparemos, na relação fiscal existe sempre uma forte restrição ou constrangimento, que é a praticabilidade. Nós deveremos ter leis fiscais justas, mas elas têm que ser aplicáveis, e por isso, deparemos sempre com este constrangimento quando estudamos uma lei fiscal.

Por isso, nos séculos XVIII e XIX, o legislador fiscal menos preocupado com a justiça e mais preocupado com a praticabilidade, tendo de administrar uma carga fiscal leve e pretendendo também regras relativamente simples de aplicação tinha sempre, como principal alvo, os prédios. As contribuições prediais eram a forma clássica de obter recursos. Estavam lá, eram detectáveis, não podiam fugir. O cobrador conhecia-os, logo tributados facilmente. E eram fáceis de avaliar. Aliás, a esse respeito, convirá

falar de um imposto muito curioso, que reflecte o espírito do tempo, que era o imposto sobre portas e janelas. Na Inglaterra e na França, pelo menos (no resto dos países não tenho conhecimento), os impostos prediais eram calculados segundo o método das portas e janelas, isto é, cada prédio pagava mais ou menos, consoante tivesse mais portas ou mais janelas e desta forma era fácil e expedito saber quanto devia cada proprietário. Até, curiosamente, no seu “Riquezas das Nações”, Adam Smith quando fala nos impostos, mostra que este podia ter aspectos positivos em comparação com outros impostos.

Pois explicava que antigamente, na Inglaterra e na Escócia também o imposto sobre os prédios era calculado em função dos fogões: cada casa pagava mais ou menos imposto consoante tivesse mais ou menos fogões (o que era um método adequado num país como a Inglaterra, como é sabido, porque o fogão era o indício de um certo desafogo patrimonial).

Mas este imposto era antipático, porque o fiscal tem que entrar na casa das pessoas e isso é um vexame para o contribuinte; ao tributar as portas e as janelas o fiscal pode contá-las do lado de fora e, portanto, não vai irritar o contribuinte, devassando-lhe a casa. E por isto mesmo, este imposto é muito melhor que o anterior por uma pura razão de praticabilidade e de comodidade para o contribuinte.

Mas, reparemos que os prédios apareciam sempre como um alvo para os fiscalizadores e assim era em Portugal, também. No século passado e no princípio deste século, as contribuições prediais eram pesadas. Eram talvez as mais importantes contribuições, juntamente com as industriais e comerciais, mas o prédio urbano e rústico é que suportava os impostos. E assim foi durante os anos 30 e 40 até aos anos 50 e 60, porque nos anos sessenta iniciou-se um processo de forte inflação. Ora, os prédios pagavam em função do seu valor cadastral e do seu valor matricial.

Tudo isto conceitos básicos para os fiscalistas do passado: para lançar os impostos havia que fazer o cadastro das terras rústicas (cuja realização foi uma das causas da Revolução de Maria da Fonte, como é sabido, porque o cadastro levou os pequenos proprietários rurais a inquietarem-se

sobre os impostos que iam pagar aos Cabrais) com o valor matricial do prédio a determinar o imposto.

Só que com a inflação dos anos 60, estes valores ficaram totalmente desactualizados. Resultado imediato: os prédios antigos ficaram todos com valores matriciais muito abaixo do valor real. E isto foi agravado, de certo modo, por uma taxa de contribuição autárquica pós-reforma, que foi não inteiramente realista.

Ou melhor, foi realista em função das matrizes antigas, mas irrealista em função dos prédios acabados de fazer. E assim na fase actual, os prédios novos pagam enormes impostos porque têm um valor matricial elevado da venda, apesar da simulação do preço para pagar menos sisa reduzir, quase sempre o seu valor.

E por isso os prédios antigos, com ou sem interesse, dignos ou não de conservação, têm valores matriciais muito baixos e quase não pagam impostos.

Após a reforma fiscal, o Governo tentou criar um código das avaliações que iria resolver essa questão, porque criava parâmetros de avaliação. No fundo, traria para a lei fiscal certos conceitos, mais ou menos criados pela instrução bancária quando avaliam prédios para fins de empréstimos, porque são parâmetros com alguma objectividade. Só que, por razões políticas, assustou-se e deixou esse código por publicar. Nesta fase o que é que acontece? Os prédios antigos têm valores muito baixos e os novos têm valores muito elevados.

Isto será um auxílio ao património? De certo modo, é! Qualquer pessoa que queira comprar uma casa antiga, ainda por remodelar, contará com uma carga fiscal abaixo da de um prédio novo. Só que seria bem melhor se isto fosse explícito na lei, isto é, se todos os prédios tivessem um valor real expresso na matriz (para usar essa expressão clássica da burocracia fiscal) e se certos prédios tivessem reduções de contribuição autárquica, precisamente porque se integravam em conjuntos a proteger. Quer dizer, a lei fiscal daria os sinais claros ao mercado, de que o Estado estava interessado em favorecer a compra de prédios antigos, e por isso mesmo, os desonerava em relação aos prédios mais recentes. E

se tivéssemos a carga fiscal sobre os prédios que é costume ter em países de grau de desenvolvimento igual ao nosso, na verdade este instrumento podia ser decisivo, quer dizer, favorecer claramente os prédios antigos em relação aos novos, através da redução da carga tributária que sobre eles pesa.

Mas isto pressupõe, como é evidente, que em Portugal como nos demais países, os impostos sobre as casas fossem dos principais impostos, isto é, uma das principais preocupações do contribuinte. Se isto acontecesse, uma menor carga fiscal poderia ser uma condicionante para a sua decisão.

Este saberia que se optasse pela compra de prédios antigos, teria uma regime fiscal mais favorável em troca de restrições do seu direito de propriedade: terá esse regime fiscal favorável se mantiver a traça original e não alterar demasiado o prédio que adquiriu. Em síntese, temos estímulo fiscal do mecenato cultural, como a tal relação com a empresa em que o Estado abdica de receitas fiscais para que a empresa participe em actividades culturais.

E temos também a possibilidade de o Estado, através da lei fiscal, de certo modo orientar a decisão de compra e uso de casas, isto é, favorecendo através de um regime fiscal privilegiado a compra de casas antigas com a conservação da sua traça principal.

Penso que, basicamente, é isto que se pode fazer com os impostos. E não é muito. Mas, reparem que, uma tendência deste país é, sempre que há um problema qualquer, tentar conseguir com reduções fiscais ou subsídios a resolução do problema.

E isso não é inteiramente assim. A parte fiscal pode dar o seu contributo, mas tem limites, e penso que os limites aparecem claramente no sentido de que qualquer decisão que o Estado tome, mesmo usando a arma fiscal, vai sempre ter como contrapartida importantes reduções de receitas.

É, portanto, ilusório pensar que o benefício fiscal é melhor para o Estado que o subsídio. Na prática é a mesma coisa, financeiramente. O subsídio envolve gastos públicos; o benefício fiscal é uma despesa fiscal porque implica a perda de receitas públicas.

Em cômputo final, o resultado é o mesmo. Só que, por vezes é mais fácil obter um benefício fiscal do que um subsídio, porque o benefício dá a ilusão de que não sai tão caro para o Estado e, portanto, o Estado, os legisladores, mais facilmente renunciam a cobrar impostos do que se dispõem a gastar com subsídios os recursos que obtiveram com outros impostos.