

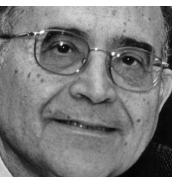
A terminologia de primeiro, segundo e terceiros sectores resulta da apreensão da sistemática que a Constituição da República estabeleceu para a diversidade das instituições entre nós existentes catalogadas em relação à propriedade dos meios de produção (atente-se no artigo 82.º da Constituição).

dráveis no terceiro sector. Aparecem instituições a pretender inserir-se no sector, buscando economias de ordem fiscal ⁽¹⁾ ou a penetração no mercado. A capa de entidades sem fins lucrativos ajudará a alcançar os seus objectivos específicos, mas não podem contender com o fim das empresas (lucro) que assinalam então concorrência desleal.

As instituições do terceiro sector

O terceiro sector mostra-se cada vez mais relevante na vida económica e social a nível local, regional, nacional e internacional, gerando auxílios, produzindo bens e prestando serviços em áreas sociais diversas.

Por Rogério Fernandes Ferreira



Rogério Fernandes Ferreira
• Advogado
• Economista
• Professor catedrático

Nas instituições do terceiro sector compreendem-se as organizações com finalidade que se dirá também de natureza económica, mas sem o fim do lucro. Integram esse sector as instituições de cariz económico-social não pertencentes, nem ao primeiro sector (o público) nem ao segundo sector (o privado s.s.). O Estado e as demais instituições públicas são os entes económicos constitutivos do primeiro sector apontado na Constituição, como as sociedades comerciais e as não comerciais; e outras empresas são os entes constitutivos do segundo sector, agrupando-se no terceiro sector, a que nos iremos referir em particular, as cooperativas e demais entidades económicas sem a finalidade lucro.

A delimitação em causa tem interesse, mas importa observar que contende com tradicionais classificações, advindas do Direito e da Economia. A legislação, a Contabilidade e a Gestão sofrem mudanças. E as instituições procuram adequar-se ao meio económico-social, à evolução dos novos tempos e circunstâncias, procurando, em regra, maior amplitude de objectivos e mais destinatários.

São em número crescente, e diversificadas, as instituições que exercem actividades enqua-

O exame concreto das instituições conduz a deparar com diversidades várias.

Encontram-se, também, casos ou situações que não se enquadram nos três sectores económicos de produção, especialmente porque produção (económica) não será o seu móbil. É o caso de sindicatos, ordens, igrejas, seitas religiosas, partidos políticos, clubes fechados e fora do económico, mesmo *lato sensu* (rotários, lojas maçónicas, pu-ros agrupamentos de pessoas para aproveitamentos em conjunto de actividades recreativas, culturais, gastronómicas, etc.). Os artigos 36.º, 39.º, 41.º, 46.º, 47.º, 51.º, 55.º e 56.º da Constituição da República Portuguesa, dão abertura à catalogação destas ordens de instituições, a considerar fora dos 1.º a 3.º sectores económicos. Dir-se-á, então, que há um 4.º sector, o das instituições sem objectivos económicos.

Nos tempos actuais são frequentes os casos de instituições com finalidades que não a do lucro (objectivo das empresas), que buscam a forma empresarial para conseguir vantagens de actuação em mercado, em concorrência com as empresas, ainda que assim, fiscalmente, isso lhes possa acarretar alguma gravosidade. E também porque que-

rem seguir princípios de gestão eficiente, no tocante à racionalidade de actuação, eficácia e cumprimento de objectivos prefixados.

O enquadramento de dada instituição na forma jurídica de empresa propicia, de facto, vantagens, no tocante a aspectos organizativos e operacionais, de gestão e de execução, e contabilística.

No próprio sector público também estão a ocorrer frequentes reestruturações. Nomeadamente, têm-se estabelecido regras relacionadas, entre o mais, com atribuições de autonomia administrativa e financeira, criação de institutos públicos e de fundações públicas, etc. Foi notícia a empresarialização de muitos hospitais públicos e, pode dizer-se, aparecem cada vez mais actividades dantes inseridas no sector público a passar para o terceiro sector. Muitas empresas exercem hoje actividades que dantes se reputavam exclusivas ou típicas do sector público, de função pública (policimento, comunicações, água, luz...).

Nos tempos que correm surgem, igualmente, fenómenos ao invés. Passam instituições do terceiro sector ao segundo (sector privado *s.s.*). Cita-se, por exemplo, o caso das SAD (Sociedades Anónimas Desportivas), o de empresas privadas ou privatizadas criadas para o exercício de actividades que, antes, pertenciam a associações mutualistas (seguros), ou a associações de cultura ou arte. Cresce, de facto, o aparecimento de empresas dedicadas a actividades de saúde, cultura, desporto, ensino, artes cénicas e outras manifestações de cultura e de lazer, tudo actividades que só eram desempenhadas por instituições sem fins lucrativos.

Sujeitos económicos, sujeitos de actividades económicas são, além de nós, pessoas físicas, muitos entes colectivos, organizados, digamos, em instituições ou organismos a qualificar igualmente como económicos, pois são entidades organizadas, de pessoas e de bens, com finalidade, em regra ⁽²⁾ também económica, na medida em que visam fins gerais e supremos da própria sociedade, mas em que a busca de opções do ponto de vista económico ⁽³⁾ igualmente se ponderam (o Estado e demais entes públicos serão também entes económicos, como

o serão as sociedades comerciais e não comerciais, as cooperativas e demais entidades do terceiro sector).

Caracterização

Tradicionalmente, dizia-se que as unidades económicas eram de consumo ou eram de produção: *unidades de consumo*, as que visam a satisfação directa das necessidades dos sujeitos nela integrados, sob dados aspectos ou condições; *unidades de produção*, as que buscam, através da utilização dos recursos de que dispõem, a produção e venda de bens ou a prestação de serviços, realizando lucro.

Hoje, novas ideias e novas formas de delimitação, existem. A ideia de terceiro sector corresponde ao que consigna a actual Constituição da República, cujo artigo 82.º aponta a coexistência de três sectores de propriedade e de meios de produção, indicando serem o *sector público* (Estado e outras entidades públicas) e o *sector privado* (pessoas singulares ou colectivas privadas), estabelecendo ressalva que constitui o designado *terceiro sector*. Com efeito, o n.º 4 do supracitado art. 82.º da Constituição refere o sector *cooperativo e social*, indicando que neste (terceiro sector) se compreendem, especificamente, as cooperativas, as comunidades locais, as explorações colectivas por trabalhadores, as pessoas colectivas sem carácter lucrativo que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista; a Constituição não designa expressamente mais instituições, mas entende-se que sejam ⁽⁴⁾ as fundações e as associações.

A organização jurídica das associações e das fundações está estabelecida, fundamentalmente, no Código Civil ⁽⁵⁾. E, no que toca às associações e fundações, dir-se-á que a sua distinção prende-se com os seus respectivos substratos.

O enquadramento de dada instituição na forma jurídica de empresa propicia, de facto, vantagens, no tocante a aspectos organizativos e operacionais, de gestão e de execução, e contabilística

As *associações* são pessoas colectivas de substrato pessoal, constituindo-se através da vontade imanente de um grupo de indivíduos para o prosseguimento de um interesse comum. Esses associados podem não se limitar ao acto inicial de criação, podendo integrar a organização, na qualidade de associado e participando voluntariamente no órgão deliberativo e, eventualmente, no órgão de gestão ou no fiscalizador do exercício das actividades.

Nas fundações, já o substrato é de índole patrimonial. Na constituição da fundação não se impõe a vontade do grupo de indivíduos que a irá gerir, que interfere, e sim a vontade unilateral e expressa do(s) instituidor(es), que a dotam de património para a realização de fins sociais que a fundação irá desempenhar, através dos dirigentes a eleger e colaboradores.

A acção do fundador, nessa qualidade, esgota-se no momento da instituição da fundação. Como administrador, que naturalmente também o poderá ser, estará subordinado aos fins da fundação, que previamente fixou, sem poder modificá-los.

O professor Mota Pinto escrevia, na sua “Teoria Geral do Direito Civil” (pág. 177, Coimbra Editora, 1976), que as associações visam um fim próprio dos associados, podendo ser altruístico, e são governadas pela vontade dos associados. Já as fundações visam preencher a vontade de natureza social projectada pelo(s) fundador(es), sendo geridas em conformidade.

Outra das diferenças significativas entre associações e fundações diz respeito à forma do respectivo reconhecimento.

O reconhecimento (da personalidade jurídica) das associações é, hoje, *normativo*, derivando automaticamente da lei. Desde que constituída por escritura pública, com observância das especificações referidas no n.º 1, no artigo 167.º do Código Civil ⁽⁶⁾, a associação adquire, automática e imediatamente, personalidade jurídica.

Diferentemente, as fundações estão condicionadas a um posterior *reconhecimento individual* ou *por concessão*, que se traduz acto discricionário da autoridade administrativa competente que apreciará, em cada caso, a

atribuição, ou não, de personalidade jurídica à fundação ⁽⁷⁾.

Sobre aspectos organizativos dir-se-á que, quer as associações quer as fundações, como pessoas colectivas que são, desenvolvem a sua actividade através de órgãos de natureza colegial, sendo comuns a ambas órgão com funções executivas (conselho de administração ou conselho directivo) e outro com funções de fiscalização (conselho fiscal).

As associações terão, ainda, necessariamente, a assembleia geral, constituída pela totalidade dos associados, à qual competirá, nomeadamente, a destituição dos órgãos sociais, a aprovação do balanço, a alteração dos estatutos ou a extinção da associação. Para além da competência legal que decorre do disposto no artigo 172.º do Código Civil, são ainda atribuições da assembleia geral todas as demais que lhe forem atribuídas pelos estatutos (competência estatutária), bem como as eventuais que não se encontrem atribuídas a outro órgão (competência subsidiária ou residual).

Nas fundações perde sentido uma assembleia geral ⁽⁸⁾. As suas modificações vão depender da autoridade que foi competente para o seu reconhecimento.

Admite-se que o regime fiscal das fundações, em termos abstractos, fique mais facilitado do que o das associações, ainda que a lei consigne igual tratamento.

A completar a apreciação do terceiro sector refere-se, por último, que as cooperativas, instituições que dispõem actualmente de legislação específica algo desenvolvida, dantes eram reguladas na legislação comercial, constando dos ora revogados artigos 207.º a 223.º do Código Comercial, que as considerava um tipo de sociedades. Agora existe o Código Cooperativo (Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro) e o Estatuto Fiscal Cooperativo (Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro), além de legislação especial para cada espécie de cooperativas - solidariedade social (Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de Janeiro), de crédito agrícola (Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de Janeiro), ensino (Decreto-Lei n.º 310/81, de 17 de Novembro e Decreto-Lei n.º 441-A/82, de 6 de Novembro), de habitação e construção

(Decreto-Lei n.º 502/99, de 19 de Novembro), culturais (Decreto-Lei n.º 313/81, de 19 de Novembro), consumo (Decreto-Lei n.º 304/81, de 12 de Novembro).

Necessidades contabilísticas

As instituições em estudo têm como objectivo precípua a angariação de recursos, através de doações, donativos, quotizações, com vista a assegurar prestações de serviços a favor de associados ou de terceiros, consoante os casos e os tipos de instituições, sem intuito lucrativo para a instituição considerada.

A dita conversão dos recursos em serviços sociais requer o estabelecimento de objectivos operacionais que o permitam. Será, assim, necessário uma organização administrativa e contabilística que assegure uma correcta e controlada prestação, quer dos serviços da instituição aos interessados quer das contribuições por ela recolhidas para o seu desempenho.

A realização dos fins será a tarefa que compete ao órgão de direcção, acompanhado do órgão de fiscalização. Periodicamente, prestam-se informações sobre as realizações, através de relatórios e contas divulgados, sujeitos a prévia aprovação.

As actuais técnicas de contabilidade nasceram com o pensamento em organizações empresariais (sociedades comerciais) e, nesse campo, o manancial de estudos e trabalhos é numeroso, precisamente porque essas entidades eram consideradas necessitadas de auxílios da Contabilidade.

As utilizações contabilísticas nas entidades sem fins lucrativos evoluíram menos, exactamente porque as exigências de controlo e de informação não se colocavam com igual acuidade. Não obstante, nos últimos anos, verificaram-se alterações, criando-se planos contabilísticos oficiais para certas categorias de entidades do terceiro sector, mas com base no POC (que é plano concebido para empresas, logo, com estrutura que não se adequará bem ao terceiro sector).

Há, naturalmente, que realçar as diferenças, procurando-se soluções que as tomem em atenção. As instituições sem finalidade lu-



crativa diferem das empresas, entre o mais, especialmente no seguinte:

- a) não dispõem, em regra, de indicadores típicos de desempenho que existem nas empresas, nomeadamente os relativos ao apuramento do lucro ou resultado e os que derivam de regras do mercado – preços fixados por regras de mercado e inerentes cálculos de custos;
- b) os recursos entregues às instituições são-no com o propósito puro de contribuir para a realização dos fins a que a instituição se propõe, não se conferindo aos doadores, contribuintes ou associados direitos ao património da instituição; as quantias daqueles recebidos não são dívidas a pagar; e
- c) os beneficiários das instituições ou nada pagam pelas prestações que recebem ou pagam valores simbólicos ou abaixo de preços de mercado.

Anota-se também que muitas fundações e associações sem fins lucrativos não dispunham de contabilidade muito elaborada. Porém, hoje, as preocupações de eficiência na prestação dos serviços e na boa utilização dos recursos recebidos (doações, donativos e quotizações) vêm conduzindo ao respeito pelos bons princípios da gestão e à fixação de normas e modelos contabilísticos apropriados.

São relevantes, pois, os movimentos no seio dos profissionais de contabilidade, quer nacional quer internacionalmente, através de entidades de representação profissional (Técnicos Oficiais de Contas e Revisores Oficiais de Contas), e também por acção de entidades públicas e organizações supranacionais, com vista à boa gestão e à boa contabilidade das instituições em apreciação.

As instituições sem fins lucrativos vão, assim, sendo empurradas ou mesmo já obrigatoriamente sujeitas a dispor de uma contabilidade adequada para correcta representação das variações de valor que ocorrem, quer nos seus elementos patrimoniais, quer nas despesas e receitas que processam, apurando eventualmente custos, proveitos e resultados, aspectos estes que em tempos passados não se configuravam nas contabilidades das instituições sem fins lucrativos. Designadamente quando as instituições do terceiro sector têm de apurar resultados tributáveis, então, a legislação fiscal empurra já para apuramentos contabilísticos apropriados para o efeito.

As matérias contabilísticas, quer nas empresas quer nas instituições do Estado quer nas instituições sem fins lucrativos, têm sido sujeitas a reformulações, beneficiando de estudos relevantes nos últimos anos. Porém, muitos assinalam que, não obstante as imposições de

As instituições sem fins lucrativos vão, assim, sendo empurradas ou mesmo já obrigatoriamente sujeitas a dispor de uma contabilidade adequada para correcta representação das variações de valor que ocorrem, quer nos seus elementos patrimoniais quer nas despesas e receitas que processam

leis fiscais e outras, deparam-se com muitas entidades não cumpridoras, havendo queixas sobre a necessidade de mudar a situação actual. O não cumprimento beneficia infractores, prejudicando cumpridores, obviamente.

Aplicações contabilísticas

Neste último capítulo desenvolvemos alguns pontos relativos aos modos de organização contabilística das instituições do terceiro sector.

Opções recentes por planos de contabilidade digráfica para todos os sectores conduziram a estudos e a soluções práticas, que se consideram positivos, embora susceptíveis de reparos. Ocorreram, entre nós, movimentos de normalização no plano nacional e em harmonia com directivas comunitárias da U.E. e, mais recentemente, de âmbito internacional. É de assinalar que algumas instituições ac-

tuam em mercado, facturando serviços prestados. Mas deveriam igualmente calcular os respectivos custos desses serviços, para assim saberem quanto os preços praticados são inferiores aos de mercado.

Digamos que haverá instituições com necessidades de contabilidade mais completa do que outras. As instituições do terceiro sector de menor dimensão limitam-se, em regra, ao que se chama uma contabilidade de registos dos fundos que lhes são atribuídos para despenderem no desempenho das suas actividades. Obviamente que podem obter contributos variados em dinheiro (quotizações, donativos e, até, eventuais fundos de colectas recolhidos em sessões – culturais, desportivas, etc. – que realizam). Poderão, igualmente, receber contributos em géneros ou, até, em prestações de trabalho, voluntário ou não remunerado o que, em soluções contabilísticas mais elaboradas, gerará registos dessas prestações não pecuniárias e de respectivas contrapartidas.

Nessas instituições mais simples, ou de menor relevo, a sua contabilidade (simplificada) poderá ter apenas contas para movimentos de fundos, mostrando despesas processadas e pagas e receitas alcançadas e recebidas durante cada período de actividade. Caso se justifique, podem criar-se subcategorias de processamento de fundos, nomeadamente perante iniciativas diversificadas com dotações específicas de contribuições (receitas) (e/ou rateios de receitas comuns) em confronto com os dispêndios específicos.

Os simples movimentos de tesouraria enunciados e o reconhecimento dos inerentes saldos (acrescidos ou diminuídos em cada exercício) e mais os registos relativos a algum património constituído por imobilizações ou *stocks* e dívidas a receber ou a pagar são, por vezes, suficientes para se chegar a um balanço patrimonial e a uma breve demonstração de fundos recebidos (receitas de caixa) e fundos dispendidos (despesas pagas), não havendo especialização económica de exercício e sim uma mera “contabilidade de caixa.”

Solução tão simples deixa de servir quando se assumam dívidas durante a realização das

actividades e/ou fiquem por receber valores importantes, valores que devem aparecer nas contas no fim do exercício.

Problemas subsequentes surgem – controlo dos compromissos e das inerentes dívidas a pagar, nomeadamente se há dívidas perdoadas ou não exigidas, e controlo de dívidas por receber, nomeadamente se aparecem dívidas de cobrança duvidosa ou mesmo incobráveis, tornando-se assim a contabilidade mais completa. Eis aqui um modo de caminhar no aperfeiçoamento gradual da contabilidade de uma instituição, em harmonia com a sua expansão ou crescimento, ajustando-se às necessidades e aos desenvolvimentos.

Acontece que o exposto não é tudo. Hoje, as obrigações legais, Fiscalidade, Gestão, Contabilidade, impõem cuidados e grande empenhamento no estudo dos problemas.

Dir-se-á que quem quiser exercer voluntariado e missões sociais nas instituições do terceiro sector terá de ponderar as suas possibilidades de tempo, conhecimentos, dedicação aos outros (amor), e tudo o mais que é necessário para que as pequenas instituições do terceiro sector possam funcionar. Quanto a grandes instituições do terceiro sector, essas, então, têm que contar já não só com boa vontade dos seus fundadores, instituidores, dirigentes, mas também com profissionalismo e competência, recrutando no mercado não só técnicos das áreas a que a instituição se irá dedicar, mas, também, técnicos e assessores de Gestão, Direito, Contabilidade (TOC, ROC) e Fiscalidade.

O terceiro sector mostra-se cada vez mais relevante na vida económico-social local, regional, nacional, internacional, gerando auxílios, produzindo bens e prestando serviços em áreas sociais diversas.

Informação interessante sobre estas questões pode ver-se em Peter Drucker (nomeadamente no Capítulo 9) do seu livro “Sociedade pós-capitalista” (ed. Difusão Cultural). Aí se indica o peso destas organizações no PIB dos Estados Unidos. Qual será o peso do PIB do terceiro sector no nosso País? ★

(Texto recebido pela CTOC em Agosto de 2005)

(1) E que dizer dos sindicatos, ordens, CGTP, UGT, CAP, CIP, CCP, ANF, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, APECA, APOTEC, Associações dos Administradores Tributários Portugueses, etc? Atente-se, *v.g.*, nos artigos 36.º, 39.º, 41.º, 46.º, 47.º, 51.º, 55.º e 56.º da Constituição da República Portuguesa.

(2) Há, infelizmente, instituições organizadas também com fins ilícitos e contrários aos fins gerais de sociedade (organizações de malfeitores).

(3) Surgem perguntas como as seguintes: o que é objecto da *Economia*? E do *Direito*? Na ponderação de respostas a tais questões, haverá que sublinhar, previamente, que nem tudo é *Economia* (ou *Direito*), mas já o será o que apresentar interesse de estudo para a *Ciência Económica* (ou para a *Ciência Jurídica*).

César das Neves refere que «todas as vezes que um ser humano ou um grupo, de forma ponderada e cuidadosa, pesa os prós e contras de várias alternativas e toma uma decisão, estamos numa situação que a Economia foi feita para estudar» (cf. *O que é Economia*), Difusão Cultural, p. 16 (cf. Prefácio de Gestão, Contabilidade e Fiscalidade, vol. I, Rogério Fernandes Ferreira).

(4) Sintetizando, dir-se-á que, em harmonia com a lei portuguesa, as instituições ditas do terceiro sector serão as que não pertencem nem ao sector público nem ao sector privado, mas este último tomado, aqui e agora, em conformidade com o sentido de “sector empresarial e não cooperativo” (empresas individuais, sociedade civis e comerciais e grupos de sociedades).

(5) Ver art. 157.º e seguintes do Código Civil.

(6) Nos termos do n.º 1 do artigo 167.º do Código Civil, «o acto de constituição especificará os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social, a denominação, fim e sede da pessoa colectiva, a forma do seu funcionamento, assim como a duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado.»

(7) O artigo 188.º do Código Civil consigna: o reconhecimento da personalidade jurídica das fundações está dependente da verificação, cumulativa, dos seguintes requisitos:

Não será reconhecida a fundação cujo fim não for considerado de interesse social pela entidade competente.

Será igualmente negado o reconhecimento, quando os bens afectados à fundação se mostrem insuficientes para a prossecução do fim visado e não haja fundadas expectativas de suprimento da insuficiência.

Negado o reconhecimento por insuficiência do património, fica a instituição sem efeito, se o instituidor for vivo; mas, se já for falecido, serão os bens entregues a uma associação ou fundação de fins análogos, que a entidade competente designar, salvo disposição do instituidor em contrário

(8) Sem prejuízo da previsão de existência de outros órgãos, como um Conselho de Curadores, Conselho Consultivo, Conselho de Assessores, etc.