

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA

ESPECIALIDADE DE DIREITO FINANCEIRO E FISCAL



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**INCENTIVOS FISCAIS E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO
DAS EMPRESAS**

INÊS A. ANDRÉ NETO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SOB A ORIENTAÇÃO DE:
PROFESSOR DOUTOR GUSTAVO LOPES COURINHA

LISBOA, 2021

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA

ESPECIALIDADE DE DIREITO FINANCEIRO E FISCAL

**INCENTIVOS FISCAIS E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO
DAS EMPRESAS**

INÊS A. ANDRÉ NETO

Dissertação submetida à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Direito e Prática Jurídica, na especialidade de Direito Financeiro e Fiscal, realizada sob a orientação do Professor Doutor Gustavo Lopes Courinha.

LISBOA, 2021

Agradecimentos

A realização do presente trabalho, dissertação de mestrado de Direito e Prática Jurídica, na especialidade de Direito Financeiro e Fiscal, não teria sido possível sem a importante intervenção, ainda que indiretamente, de algumas pessoas mais próximas, que tornaram este processo muito mais fácil.

Em primeiro lugar, o maior agradecimento aos meus pais, aos meus avós e aos meus irmãos, que são os pilares fundamentais na minha vida, que me apoiam em tudo, de forma incondicional, e que me transmitem a segurança que, por vezes, me falta.

Quero também agradecer a todos os meus grandes amigos, aos mais antigos e aos que apareceram na minha vida mais recentemente, que sempre foram incansáveis no apoio que me deram, estando sempre presentes e compreensíveis com as minhas ausências, e que me incentivaram sempre a ir mais longe.

Um especial agradecimento ao meu companheiro de todas as horas, que partilha comigo os meus medos e ansiedades e que demonstrou uma paciência inesgotável comigo e é, também, sem dúvida, um pilar fundamental.

Ao meu Professor orientador, Professor Doutor Gustavo Lopes Courinha, um grande agradecimento por, em primeiro lugar, através das suas aulas, onde partilhou os seus conhecimentos, me fazer despertar um enorme interesse nesta área e que, em segundo lugar, sempre se demonstrou totalmente disponível para me auxiliar e orientar na realização da presente dissertação.

Por último, quero agradecer à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, por ser responsável pelo meu interesse nesta área, ao se encontrar dotada de excelentes professores.

Resumo

Incentivos Fiscais e Promoção do Investimento das Empresas

O presente trabalho, dissertação de mestrado de Direito e Prática Jurídica, na especialidade de Direito Financeiro e Fiscal, é uma tentativa de consolidação de parte do estudo já existente no universo dos Benefícios Fiscais, definindo este universo e restringindo a sua análise mais detalhada sobre a temática dos incentivos que promovam o investimento das empresas em Portugal, de forma a aferir se estas medidas e instrumentos políticos, que derrogam a igualdade tributária em prol de um interesse extrafiscal público, superior ao da própria tributação-regra que impedem (e que representaram, 307,3 milhões de euros da despesa fiscal total, em 2018), são eficazes naquela que é a função e objetivo incentivado em estudo: o investimento das empresas.

A abordagem à sistemática dos benefícios fiscais, passa por uma fase inicial mais generalizada, naturalmente, não tão focada nos incentivos ao investimento, começando pela tentativa de delimitar o seu conceito, distinguindo-o de outros conceitos, como por exemplo, o de privilégio fiscal, que consiste numa medida individual, concreta e vantajosa, excluindo o interesse público; de demonstrar as suas implicações, positivas e negativas; e de analisar as linhas gerais do seu sistema e regime.

De seguida, o ponto principal deste trabalho, e também o mais difícil, devido à falta de informação publicada sobre a matéria, a exposição dos incentivos fiscais que vigoram no ordenamento jurídico português, cuja função seja a de promoção do investimento.

Por último, a necessária análise às reavaliações dos benefícios fiscais já existentes e a opinião do Tribunal de Contas nesta matéria, através dos seus Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, onde são demonstrados os valores da despesa fiscal, e ainda, uma passagem pelas metodologias de avaliação, de forma a poder concluir sobre o regime existente dos incentivos fiscais e a sua efetividade, ou não, relativamente à promoção do investimento das empresas em Portugal.

Palavras-chave:

Incentivo Fiscal; Despesa Fiscal; Igualdade Tributária; Investimento; Empresas.

Abstract

Tax Incentives and Business Investment Promotion

The present work, a master's dissertation in Law and Legal Practice, in the area of Financial and Tax Law, is an attempt to consolidate part of the study already existing in the universe of Tax Incentives, defining this universe and restricting a more detailed analysis on the thematic of incentives that promote business investment in Portugal, in order to assess whether these measures and political instruments, which derogate from tax equality in favour of a public extra-fiscal interest higher than the taxation rule that they prevent (represented 307.3 million euros of total tax expenditure in 2018), are effective in what is the function and objective under study: the investment of companies.

The approach to the tax incentives system, goes through a more general initial phase, naturally, not so focused on investment incentives, starting with the attempt to define its concept, distinguishing it from other concepts, such as, for example, the tax privilege, which consists of an individual, concrete and advantageous measure, excluding the public interest; to demonstrate its implications, positive and negative; and to analyse the general lines of its system and regime.

Furthermore, the main point of this work, and also the most difficult, due to the lack of published information on the matter, is the exposure of the tax incentives in force in the Portuguese legal system, whose function is to promote investment.

Finally, the necessary analysis of the revaluations of the existing tax incentives and the opinion of the Tribunal de Contas in this matter, through their legal opinions on the Conta Geral do Estado, where the values of the tax expenditure are demonstrated, and also, a passage through the methodologies of assessment, in order to be able to conclude about the existing regime of tax incentives and its effectiveness, or not, in promoting the investment of companies in Portugal.

Keywords:

Tax Incentives; Tax Expenditure; Tax Equality; Investment; Companies.

Índice

1 – Introdução	9
2 – Benefícios Fiscais	13
2.1 – Delimitação do conceito	13
2.2 – Implicações dos benefícios fiscais	16
2.3 – Sistema e regime	19
2.4 – Benefícios fiscais ao investimento.....	22
3 – Evolução dos benefícios fiscais	32
3.1 – Reavaliação de 1998	33
3.2 – Reavaliação de 2005	37
3.3 – Reavaliação de 2018	40
3.4 – Pareceres do Tribunal de Contas.....	43
4 – Metodologias de reavaliação	49
5 – Avaliação do sistema de incentivos fiscais.....	55
5.1 – Progresso do sistema de incentivos fiscais	55
5.2 – Promoção do investimento em Portugal com o atual sistema de incentivos fiscais	59
6 – Considerações finais	61
Referências bibliográficas	63

Lista de abreviaturas

- AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Exterior de Portugal
- AP – Administração Pública
- AT – Administração Tributária e Aduaneira
- BF – Benefícios Fiscais
- CFI – Código Fiscal do Investimento
- CGE – Conta Geral do Estado
- CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
- CIMT – Código do Impostos Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
- CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- CIS – Código do Imposto do Selo
- CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
- CPPT – Código de Procedimento e Processo Tributário
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DGI – Direção-Geral dos Impostos
- DL – Decreto-Lei
- DSBF – Direção de Serviços de Benefícios Fiscais
- EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais
- IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- LEO – Lei do Enquadramento Orçamental
- LGT – Lei Geral Tributária
- LOE – Lei do Orçamento do Estado
- PME – Pequenas e Médias Empresas
- RFAI – Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
- SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarias
- TdC – Tribunal de Contas
- TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- UE – União Europeia
- UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental

1 – Introdução

A temática dos Benefícios Fiscais (BF), no âmbito do mestrado em Direito Financeiro e Fiscal, apresentou-se como uma escolha adequada para este estudo, tendo em conta tratar-se de um universo pouco abordado no curso, com tanto impacto quer ao nível das famílias como das empresas, que tanta diferença pode fazer na tomada de decisão dos agentes económicos. A escolha do objeto de estudo e a área de estudo dentro do tema geral dos benefícios fiscais foi algo que se tornou muito difícil, devido à sua imensidão. A escolha passou pelos BF na tributação das empresas, uma vez que o universo dos BF é demasiado extenso e complexo para ser possível consolidá-lo numa dissertação de mestrado. Deste modo, o tema irá recair nos incentivos fiscais que afetam a promoção do investimento das empresas, tanto para empresas nacionais como estrangeiras, não estando em causa a origem do investimento, mas sim o destino, Portugal.

A realidade e a sistemática dos benefícios fiscais já se verifica desde os primeiros registos históricos. A necessidade de conceder benefícios de forma a incentivar determinado comportamento, que se julgaria necessário para a prossecução de um fim ou objetivo público e social, verifica-se desde muito cedo, havendo fontes que o demonstram desde a fundação de Portugal. Em 1201, Dom Sancho I outorgou, em Coimbra, o primeiro foral de Sesimbra, constituindo assim o município e estabelecendo um regime jurídico para os respetivos habitantes, tanto para os existentes como para os futuros, tal como reflete a seguinte passagem do Foral: “*populatoribus de Sisinbria tam presentibus quam futuris*”¹. Nesse mesmo foral, verifica-se a atribuição de benefícios fiscais e sociais, nomeadamente, a isenção das taxas referentes a tendas (lojas de comércio), moinhos e fornos dos Homens de Sesimbra, com o objetivo de fixar pessoas na terra e de atrair novos habitantes, para que a população crescesse e gerasse maior riqueza.

Esta realidade manteve-se até ao tempo atuais, e estendeu-se a inúmeras matérias. Desde matérias relativas ao ambiente, à habitação no interior do país, à criação de emprego, à poupança, ao investimento, entre outros, no fundo, qualquer matéria onde os decisores políticos entendam existir um interesse superior público, pode ser objeto de implementação

¹ Foral de Sesimbra publicado em “*Documentos de D. Sancho I (1174-1211) Vol. I*”, (Azevedo, Costa e Pereira, 1979).

de um benefício fiscal, de forma a incentivar um determinado comportamento, que se julga ser de interesse público. E, de facto, atualmente, a realidade existente não divergiu muito da original. A concessão de benefícios fiscais continua a ser utilizada como um “*instrumento para a prossecução das políticas socioeconómicas*” (Santos, 2017).

A definição de benefício fiscal será, necessariamente, esclarecida no devido momento, mas, a título introdutório, cabe referir que os BF constituem instrumentos e medidas da política fiscal, estabelecidas por lei, que conferem situações de vantagem aos sujeitos que realizem determinado comportamento que se pretende incentivar, dotadas de um objetivo extrafiscal superior ao da tributação-regra que evitam.

Atualmente, existem no ordenamento jurídico português um total de 542 benefícios fiscais, sendo 31 deles relativos a benefícios fiscais ao investimento². O número total de benefícios cria um impacto nas contas do Estado de cerca de 11.379,3 milhões de euros, a que corresponde cerca de 307,3 milhões de euros de despesa fiscal em Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) relativos a incentivos ao investimento³.

Os benefícios fiscais com o objetivo de promover o investimento das empresas representam 2,7% da despesa fiscal total, tratando-se do quinto incentivo com maior impacto atualmente. No entanto, em 2016 representava o terceiro incentivo com maior despesa fiscal associada. Esta descida não se deveu à redução da despesa fiscal neste tipo de incentivo fiscal, até porque, em valor nominais, o montante subiu. Deveu-se sim ao aumento brutal do impacto na despesa fiscal dos incentivos com a designação da sua função de “Outros”, o que levanta algumas questões de determinação do objetivo extrafiscal inerente a esses benefícios fiscais.

Posto isto, a realização desta dissertação tem como objetivos fundamentais, para além de um aprofundamento pessoal sobre esta matéria de interesse, por um lado a construção de um instrumento de consulta dos benefícios fiscais existentes, auxiliando as empresas na sua pretensão em investir e, por outro lado, o objetivo de fornecer um estudo sobre a panóplia

² Dados retirados do estudo realizado pelo (Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019)

³ Valores referentes ao ano de 2018, retirados dos Quadros A1, A2 e A8 da CGE de 2018, *in* (Conta Geral do Estado de 2018, 2019)

de incentivos fiscais existentes e a sua efetiva eficácia, pretendendo-se analisar de forma crítica quais os incentivos fiscais que deveriam permanecer ou extinguir-se do ordenamento jurídico português, para que no fim possa ser possível responder à questão central: *Os Incentivos Fiscais existentes em Portugal atraem, realmente, o Investimento em território português?*

Para a investigação em causa, será adotada uma abordagem funcional, ou seja, o foco não será a análise estrutural, já mais debatida, mas sim uma análise funcional dos benefícios fiscais. Esta opção deve-se essencialmente à importância que a função do direito tem enquanto subsistema, que o diferencia de tantos outros, como o cultural ou económico. Tendo em conta que, para a criação de novos BF é necessário o cumprimento de determinados requisitos, nomeadamente, que estes tenham um objetivo extrafiscal superior ao objetivo da tributação regra, faz sentido que a análise feita versa sobre a efetividade desses requisitos.

Nesta ótica, é importante salientar as várias finalidades do sistema fiscal. Em primeiro lugar, como finalidade fiscal, a “*satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas*”, tal como enunciado no artigo 103º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP), ou seja, os diversos tributos do ordenamento português têm em vista o financiamento da despesa pública (Carlos, 2014), também denominada função de arrecadação. No entanto, o sistema fiscal tem em vista outras finalidades extrafiscais, denominadas também como as 3 Funções de Musgrave⁴. Primeiramente a função redistributiva, que pretende reduzir as desigualdades económicas resultantes de um mercado naturalmente com falhas, resultante do artigo 103º n.º 1 e reforçado pelo artigo 81º alínea b) da CRP. Em segundo lugar, a função de regulação, que consiste na estabilização macroeconómica, ou seja, respeita à estimulação da atividade privada, quer se trate de pessoas coletivas ou de pessoas singulares, conforme o pretendido pelo Governo (órgão responsável pela prossecução da política privada) e tendo em conta a situação económica do país. Esta ideia baseia-se no modelo Keynesiano, pelo qual em momentos de recessão deve haver um aumento do consumo e investimento, aumentando a despesa pública e diminuindo

⁴ Como apoia parte da doutrina, nomeadamente, o Prof. Guilherme Waldemar d’Oliveira Martins; o Prof. Américo Brás (Carlos, 2014), ainda que com algumas divergências relativamente aos impostos incluídos como instrumentos para a redistribuição; e, ao nível internacional (Avi-Yonah, 2006).

a carga fiscal, ocorrendo o inverso em momentos de expansão. Por último, a função de afetação de recursos, pela qual, através de uma maior ou menor oneração de determinados comportamentos, se influencia o comportamento dos indivíduos e a forma como afetam os seus próprios recursos, conforme as escolhas políticas, por razões de desenvolvimento regional ou de investimento, por exemplo.

Os incentivos fiscais enquadram-se nesta última função, enquanto instrumentos que estimulam determinado comportamento ou atividade, atribuindo-se vantagens aos sujeitos que atuem da forma desejada, onde esse custo (despesa fiscal, enquanto receita esperada caso não fosse atribuído esse incentivo fiscal) é suportado pelos cofres do Estado.

Estruturalmente, a dissertação estará dividida em capítulos. Inicialmente, uma abordagem e enquadramento teórico para definir e delimitar conceitos determinantes na análise pretendida, nomeadamente o conceito de benefício fiscal e de incentivo fiscal e, posteriormente, elencar os incentivos em vigor, tanto os inscritos em códigos, como os inseridos em legislação avulsa, de forma a criar um quadro instrumental de incentivos existentes no ordenamento jurídico português, que promovam o investimento. De seguida, iniciando a vertente mais prática, passará pela análise das reavaliações antecedentes dos benefícios fiscais em Portugal (em 1998, 2005 e 2018), retirando os critérios de reavaliação, comparando-os com critérios estrangeiros, de forma a permitir a elaboração de uma análise crítica sobre a efetiva funcionalidade e eficácia dos incentivos vigentes, ponto que será o último a ser tratado.

2 – Benefícios Fiscais

O início de qualquer estudo será, necessariamente, com a clarificação de todos os conceitos relevantes que permitam uma correta análise de todos os instrumentos e que, juntamente com outros elementos, forneçam uma boa sustentação teórica para o resultado pretendido. Ora, se o objetivo do estudo em causa são os benefícios fiscais, faz sentido que seja esse domínio o primeiro a ser definido.

Essa definição passa pela delimitação do conceito, primeiramente, mas também pela explicação da importância da sua existência, isto é, os objetivos da sua criação e que implicações daí emergem. O seu regime é essencial para perceber o seu funcionamento e, por fim, quais os incentivos fiscais existentes no âmbito do objeto de estudo (Incentivos Fiscais ao Investimento).

Esta primeira parte passa, sobretudo, pela análise da legislação, ao nível do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e de outras legislações avulsas, e também de doutrina fundamental.

2.1 – Delimitação do conceito

A delimitação do conceito de benefício fiscal é um ponto crucial e determinante, é necessário especificar o que são e o que abrange, para que seja possível elencar e clarificar os benefícios existentes. Não esclarecer este o conceito, delimitando-o e distinguindo-o de todas as outras figuras similares, inviabilizaria desde logo o estudo em causa.

Em primeiro lugar, partimos do texto legal existente. O Estatuto do Benefícios Fiscais, no seu artigo 2º n.º 1, considera “*benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem*”. Esta disposição chama à atenção para diversos requisitos, que se têm de verificar cumulativamente: i) medidas vantajosas de carácter excepcional; ii) que visam proteger interesses públicos extrafiscais; iii) tais interesses sejam superiores aos da tributação-regra que impedem. O n.º 2 do mesmo artigo elabora uma lista,

não taxativa, das formas que os benefícios fiscais podem adquirir, tais como isenções e reduções de taxas.

A esta disposição, o artigo 4º n.º 1 acrescenta que não se consideram BF as “*situações de não sujeição tributária*”, ao que o n.º 2 esclarece quais são: “*medidas fiscais estruturais, que estabeleçam delimitações negativas expressas de incidência*”, isto é, todos os casos de exclusões tributárias não são considerados benefícios fiscais.

As disposições do EBF supramencionadas sugerem desde logo para uma diferenciação entre medidas fiscais, em que as primeiras se consideram como BF, ou seja, entraram para a contabilização da despesa fiscal inerente, mas as segundas (medidas fiscais estruturais) não são consideradas BF. Desta forma, estes artigos do EBF permitem-nos diferenciar entre i) desagravamentos fiscais estruturais e ii) desagravamentos fiscais excepcionais (denominados benefícios fiscais). Podemos definir desagravamentos fiscais estruturais como medidas fiscais que resultam de consequências do regime regra, que implicam a não sujeição tributária, ou seja, existe desde logo falta de capacidade contributiva, não constituindo exceções de incidência, por não existir de todo incidência. Um exemplo destes desagravamentos é o caso do artigo 54º n.º 3 do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), que refere a não sujeição ao imposto os rendimentos provenientes das quotas pagas pelos associados. Contrariamente com o que sucede com os desagravamentos fiscais excepcionais que, tal como o nome indica, constituem exceções às regras de incidência, exceções essas geradas por diversas razões extrafiscais consideradas mais importantes que os motivos fiscais, nomeadamente, razões ambientais, sociais, económicas ou políticas⁵. Exemplos de desagravamentos excepcionais são os mencionados nos artigos 9º a 14º do CIRC, nomeadamente a isenção de IRC sobre os dividendos de uma entidade residente em território português, nos termos e requisitos do artigo 14º n.º 3.

Tal como defende Pires, 2017, os desagravamentos fiscais estruturais constituem espaços de não sujeição à tributação, em consequência do regime regra, enquanto que, os desagravamentos fiscais excepcionais têm como pressuposto uma sujeição à tributação, mas

⁵ Tal definição vai de encontro com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, ao referir “*interesses públicos extrafiscais (...) superiores aos da própria tributação que impedem.*” e ao considerar-se benefícios fiscais “*as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas*”, respetivamente.

onde, efetivamente, é aliviada a carga fiscal, com um objetivo extrafiscal subjacente e em que a justiça fiscal é substituída pela justiça social e económica.

Outra importante distinção é entre benefícios fiscais e incentivos fiscais, até porque o próprio tema da dissertação suscita essa questão (*Incentivos Fiscais e Promoção do Investimento das Empresas*). E, relativamente a esta questão, cabe realçar que na presente dissertação se fará menção aos benefícios fiscais em sentido estrito, ou seja, aos incentivos fiscais.

Na verdade, os primeiros abrangem os segundos. Os benefícios fiscais subdividem-se em dois grupos, tal como vários autores assim os subdividem⁶: i) benefícios fiscais estáticos, tratando-se estes de benefícios que não visam incentivar a determinada conduta, mas sim beneficiam comportamentos ou atividades já consumadas; e ii) benefícios fiscais em sentido estrito, ou dinâmicos, também denominados incentivos fiscais. Os incentivos fiscais reportam os verdadeiros benefícios que se concedem de forma a estimular determinado comportamento ou atividade, atribuindo vantagens quando seja adotada a atividade estimulada.

Esta é uma das várias distinções de modalidades de benefícios fiscais. Podendo também distinguir-se entre benefícios fiscais de fonte internacional ou de fonte interna, subjetivos ou objetivos, permanentes ou temporários, absolutos ou condicionados, automáticos ou dependentes de reconhecimento. No entanto, tais distinções não representam a mesma importância para o estudo em causa, uma vez que o estudo incide nos incentivos fiscais, sendo essa a distinção de maior importância.

Ainda no enquadramento dos benefícios fiscais, é importante salientar que a concessão de benefícios fiscais comporta em regra um auxílio de Estado⁷, na ótica do mercado interno da União Europeia, tratando-se de uma limitação ao princípio da livre concorrência e, como tal, proibido, conforme o regulado nos artigos 107º e seguintes do Tratado sobre o

⁶ Cfr. Pires, 2017, “*Para uma teoria geral dos benefícios fiscais...*”; G. W. D’Oliveira Martins, 2018, “*Os Benefícios Fiscais...*”; Bacelar Gouveia, 1993, “*Os Incentivos Fiscais Contratuais...*”.

⁷ A este respeito, ver S. Soares, 2018, Dissertação de mestrado, “*Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro*”.

Funcionamento da União Europeia. No entanto, para as micro, pequenas e médias empresas verifica-se uma exceção a tal interdição, como defende Nabais, 2015.

2.2 – Implicações dos benefícios fiscais

A dinâmica dos benefícios fiscais comporta implicações quer positivas, quer negativas. Em primeiro lugar, e conforme Pires, 2017 “*Os BF são reveladores da função social e económica do imposto, sendo o rosto do cumprimento das finalidades não financeiras*”. Isto demonstra que, tal como anteriormente referido, o sistema fiscal tem primeiramente e como função enunciada na Constituição da República Portuguesa, a função de arrecadação de receitas com vista à satisfação das diversas necessidades do Estado, no entanto, os incentivos fiscais apontando para a função de afetação de recursos do sistema fiscal, representam um instrumento excecional da política económica, social e ambiental, modelando e incentivando comportamentos numa determinada direção, consoante a política adotada, visando outros objetivos, para além dos objetivos financeiros.

Esta conceção implica naturalmente a derrogação de alguns princípios fundamentais do sistema fiscal. Primeiramente, o princípio da igualdade tributária, assente no artigo 5º n.º 2 da Lei Geral Tributária (LGT) e consagrado também a nível constitucional, segundo os artigos 13º e 103º n.º 3 da CRP, perante os quais se exige que todos os impostos e benefícios fiscais sejam criados conforme a igualdade formal e substancial, isto é, a aplicação do imposto a todos os cidadãos de forma igual, e a aplicação do imposto de igual modo (uniformemente) perante os que se encontrem em iguais condições, e de modo diferente perante quem se encontre em condições diferentes⁸. Ora, a existência de benefícios fiscais vai contra o princípio da igualdade na vertente do princípio da capacidade contributiva, pela qual se afere a igualdade substancial, uma vez que essa capacidade contributiva (posição

⁸ A este respeito o Tribunal Constitucional tem feito a sua apreciação em diversos acórdãos, nomeadamente o Acórdão do Tribunal Constitucional N.º 695/2014 afirmando “*o princípio da igualdade tributária pode ser concretizado através de vertentes diversas: uma primeira, está na generalidade da lei de imposto, na sua aplicação a todos sem exceção; uma segunda, na uniformidade da lei de imposto, no tratar de modo igual os contribuintes que se encontrem em situações iguais e de modo diferente aqueles que se encontrem em situações diferentes, na medida da diferença, a aferir pela capacidade contributiva; uma última, está na proibição do arbítrio, no vedar a introdução de discriminações entre contribuintes que sejam desprovidas de fundamento racional*”.

económico-social dos contribuintes⁹) não é tida em conta na atribuição dos benefícios fiscais, mas sim o objetivo extrafiscal que se pretende alcançar. A acrescentar, a derrogação do princípio da neutralidade do imposto, que exige uma base tributária geral.

Segundo Teixeira, 2016, os inventivos fiscais têm também implicações ao nível do princípio da simplicidade e da transparência fiscal, uma vez que gera falta de coerência do sistema fiscal¹⁰.

Ainda a respeito da derrogação do princípio da igualdade, pode suscitar confusão com a figura dos privilégios fiscais (ou favores fiscais). Um exemplo desta figura é o caso das isenções concedidas à Universidade Católica, nos termos do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 307/71 de 15 de julho (e do Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril, que revogou o anterior decreto, mantendo em vigor o seu artigo 10º, cf. artigo 9º). No entanto, são figuras distintas, nomeadamente no que concerne à sua legitimidade, uma vez que os privilégios fiscais, embora também se caracterizem pela derrogação do princípio da igualdade, contrariamente com o que acontece com a figura dos BF, são medidas individuais e concretas que conferem vantagens tributárias, verificando-se um excessivo favorecimento injustificado e não legitimado em objetivos extrafiscais de interesse público, como esclarece Gouveia, 1993, e que, conforme Martins, 2018, “*extravasa a mera extrafiscalidade*”, colocando-se em dúvida a admissão no ordenamento jurídico português desta figura¹¹.

⁹ Capítulo dedicado a esta matéria em G. W. D’ Oliveira Martins, 2018, “*Os Benefícios Fiscais...*” págs. 15-50, segundo o qual “*O benefício fiscal representa todo o desagravamento fiscal derogatório do princípio da igualdade tributária, instituído para a tutela de interesses extrafiscais de maior relevância.*” sendo necessário uma avaliação do custo-benefício, de modo a justificar a derrogação desse princípio em prol da extrafiscalidade.

¹⁰ De acordo com Teixeira, 2016, *Manual de Direito Fiscal*, devido à derrogação destes princípios os benefícios fiscais deveriam ser eliminados, ou pelo menos reduzidos, em prol de um sistema fiscal simplificado, transparente e neutral. Para além disto, afirma que, de acordo com dados da OCDE, os BF implicam custos demasiado grandes para o Estado (despesa fiscal), onerando-o demasiado e aos contribuintes, consequentemente, razão pela qual não se justificam, exceto em situações de relevante interesse público.

¹¹ Conforme G. W. D’ Oliveira Martins, 2018, “*Os Benefícios Fiscais...*” págs. 112-117, existem no ordenamento português 3 níveis (ou patamares) de benefícios fiscais, formando uma pirâmide em que no topo se encontram os desagravamento estruturais (a não existência de capacidade contributiva); no meio, o regime geral dos BF, assente na extrafiscalidade; e na base, os privilégios fiscais.

Contudo, apesar da derrogação de princípios basilares do sistema fiscal, a criação de benefícios fiscais está inerente a objetivos extrafiscais, também eles protegidos constitucionalmente, conforme o disposto no artigo 81º da CRP, nomeadamente, de acordo com a alínea d), o Estado deve “*promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior*” e, de acordo com a alínea m), o Estado deve “*adotar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional*”. Estas passagens da Constituição da República Portuguesa espelham os objetivos extrafiscais relativos ao investimento e à proteção do ambiente, respetivamente.

Cabe ainda mencionar a importância da despesa fiscal nesta matéria, dado que o EBF refere desde logo no seu artigo 2º n.º 3 que os BF são considerados despesas fiscais.

Por despesa fiscal considera-se “*a totalidade das receitas tributárias a que o Estado renuncia, em nome das opções políticas de natureza extrafiscal assumidas*”¹², divergindo em duas óticas: a económica e a jurídica. A primeira corresponde ao dispêndio (virtual e imaginário, uma vez que não desencadeiam verdadeiramente gastos e movimentos monetários) de recursos do Estado. A segunda diz respeito às estimadas receitas tributárias que seriam arrecadadas pelo Estado, caso fosse aplicada a tributação-regra, à qual o Estado renuncia em função de um objetivo extrafiscal que pretende incentivar. Assim, os benefícios fiscais são tidos como despesa fiscal, na medida em que se tais benefícios não fossem concedidos, a receita fiscal seria superior à da então gerada.

A despesa fiscal pode adotar várias formas, que vêm elencadas de forma não taxativa no EBF, no seu artigo 2º n.º 2, nomeadamente, as isenções, deduções à coleta e reduções de taxas.

Assim, tendo em conta que os incentivos fiscais terão um impacto orçamental, todas as despesas fiscais deverão ser apresentadas no Orçamento do Estado, nos termos dos artigos 106º n.º 3 alínea g) da CRP, 37º n.º 1 alínea t) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO),

¹² Sobre esta matéria ver G. W. D’Oliveira Martins, 2007, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. No entanto, este é um conceito que não é pacífico na doutrina, uma vez que evidencia um paradoxo.

e 2º n.º 3 do EBF. Contrariamente ao que sucede com os desagravamentos fiscais estruturais, cuja contabilização decorre apenas do juízo de oportunidade da Administração, como refere Pires, 2017.

2.3 – Sistema e regime

Neste ponto, importa analisar o sistema e o regime dos benefícios fiscais de forma breve, nomeadamente, de que forma estão estruturados e organizados no ordenamento jurídico português, como funcionam, como se criam, modificam ou extinguem.

Estruturalmente, os incentivos fiscais estão dispersos por vários diplomas, ainda que já tenha existido um grande esforço para a sua compilação, nomeadamente com a criação do EBF, através do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Essa dispersão ocorre entre o CIRC e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), o Código do Imposto do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT)¹³, relativamente aos incentivos fiscais dotados da maior estabilidade, e entre o EBF e o Código Fiscal do Investimento (CFI)¹⁴, onde se encontram as normas de funcionamento e os incentivos fiscais com menor estabilidade, e, por último, encontram-se também nos Orçamentos de Estados, devido à sua necessidade de regulação frequente e à sua natureza conjuntural. Esta estruturação surge desde logo elucidada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

Relativamente à dinâmica da concessão propriamente dita dos benefícios fiscais, em primeiro lugar cabe clarificar que é necessária a constituição do direito ao referido instrumento, através da verificação dos respetivos requisitos (facto constitutivo do direito), conforme o disposto no artigo 12º do EBF, independentemente de qualquer reconhecimento, automático ou administrativo, oficioso ou através de ato de reconhecimento, tal como esclarece Nabais, 2016.

¹³ Dizem respeito ao anterior Código da Contribuição Autárquica (Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de novembro), atualmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que deu origem aos CIMI e CIMT.

¹⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.

Posteriormente à constituição do direito ao benefício fiscal, há lugar ao reconhecimento do instrumento¹⁵, quando este não seja automático, cf. artigo 5º n.º 1 do EBF. E, relativamente ao reconhecimento, cabe referir que o mesmo comporta diversas modalidades. Poderá tratar-se de reconhecimento oficioso, i.e., sem que seja necessário que o interessado (futuro beneficiário) o solicite à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que procede à verificação dos requisitos, ou de reconhecimento a requerimento do interessado, quando tal esteja dependente da atuação e da manifestação da vontade do interessado, através do seu requerimento. Em regra, nos termos do artigo 65º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), o reconhecimento está dependente da iniciativa dos interessados.

Poderá ainda falar-se de outra modalidade, como o reconhecimento unilateral/por ato administrativo, e o reconhecimento consensual/por contrato fiscal, mencionado no artigo 5º n.º 2 do EBF. O primeiro diz respeito ao ato administrativo produzido pela AT, num caso concreto, com vista ao reconhecimento oficioso do incentivo fiscal. A segunda, normalmente associada ao reconhecimento a requerimento do interessado, que resulta de um acordo entre a Autoridade Tributária e Aduaneira e o beneficiário. Em ambas as situações, o reconhecimento tem natureza meramente declarativa, e não constitutiva, uma vez que expressa apenas uma situação pré-existente, a verificação dos pressupostos legais, originando a sua constituição, cf. artigo 12º do EBF, salvo disposição legal em contrário.

Assim, nos casos de reconhecimento a requerimento do interessado, cabe ao contribuinte a iniciativa para o reconhecimento do BF, mediante requerimento dirigido ao serviço competente (responsável pela liquidação do tributo respetivo), cujo deferimento indicará tanto a data de início como a data do término do benefício, conforme o disposto no artigo 65º do CPPT. No caso de resultar em indeferimento do requerimento, é certo que caberá a possibilidade de recurso hierárquico da decisão, nos termos do n.º 4 do artigo suprarreferido, no entanto, no que concerne à possibilidade de recurso contencioso, a sua admissibilidade não é consensual na doutrina. Nabais, 2016, afirma que, tratando-se o requerimento de um ato administrativo, não pode este deixar de ser passível de recurso contencioso imediato, sob pena de contrariar o direito constitucional. No entanto, Paixão e Sousa, 1998, não compartilham da mesma opinião, negando a possibilidade de recorrer ao recurso contencioso.

¹⁵ A este propósito, ver melhor Dissertação de Mestrado, Maria Vaz Freire, *Nascimento, modificação e extinção dos Benefícios Fiscais*, 1995.

No que diz respeito aos benefícios fiscais contratuais ao investimento, regulados nos termos dos artigos 41º do EBF e 2º e seguintes do CFI, acresce ainda a necessidade de proceder à candidatura eletrónica perante a Agência para o Investimento e Comércio Exterior de Portugal (AICEP), ou o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI), consoante se trate de grandes projetos de investimento, enquadrado no Regime Contratual de Investimento¹⁶, ou não, respetivamente. Importa ainda referir a importância do Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento, nos termos do artigo 14º do CFI, relativamente à avaliação das candidaturas, ao acompanhamento e à fiscalização destes contratos fiscais, aprovados por resolução do Conselho de Ministros, tal como o disposto no artigo 16º do mesmo código.

Do artigo 15º do EBF resulta que, regra geral, o direito ao incentivo fiscal é intransmissível *inter vivos* e transmissível *mortis causa*, desde que os pressupostos da sua concessão sejam passíveis de se verificarem na pessoa do transmissário. No entanto, os n.ºs 2 e 3 permitem a transmissão do direito ao incentivo fiscal em vida relativamente aos que sejam objetivos (dissociáveis da pessoa do transmitente e indissociáveis do regime jurídico em causa) e de natureza contratual, quando os pressupostos se verifiquem no transmissário e que estejam assegurados os interesses públicos anteriormente estabelecidos.

Por último, todos os benefícios fiscais num determinado tempo se extinguem, sendo que o efeito da sua extinção será sempre o da restituição da tributação normal (tributação-regra que a concessão do incentivo fiscal evitou), cfr. n.º 1 do artigo 14º do EBF. Contudo, o que se pode diferenciar são as causas de extinção, podendo ser: i) a caducidade – n.º 2 do artigo 14º; ii) a alienação com fim distinto do suposto – n.º 3 do artigo 14º; iii) a revogação – n.º 4 do artigo 14º; iv) a resolução – n.º 5 do artigo 14º; e, por fim, v) a renúncia – n.º 8 do artigo 14º.

A caducidade diz respeito aos benefícios fiscais temporários e condicionais, dando-se a) pelo decurso do prazo pelo qual foram concedidos, ou b) pelo incumprimento das obrigações do beneficiário ou pela verificação dos termos resolutivos, respetivamente. De notar que,

¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 23/2003, de 10 de setembro.

como regra supletiva, o artigo 5º do EBF, define o período de cinco anos como período de vigência.

Relativamente à segunda causa de extinção, trata-se dos benefícios fiscais que se substanciavam na alienação em determinado fim, cujo destino afinal foi outro, sem a prévia autorização do Ministério das Finanças.

A revogação tem lugar apenas nas situações em que o beneficiário tenha faltado com as suas obrigações ou em que os benefícios tenham sido concedidos de forma indevida, i.e., ilegal, tratando-se de uma anulação administrativa do ato de concessão do incentivo. A resolução por parte da AT, permitindo destruir os efeitos da concessão em caso de falta de cumprimento das obrigações fiscais pelo beneficiário.

Relativamente à última causa de extinção de um incentivo fiscal – a renúncia – a mesma apenas tem lugar nos casos de BF dependentes de requerimento do interessado ou de acordo, quando a Autoridade Tributária e Aduaneira aceite.

2.4 – Benefícios fiscais ao investimento

Feito o enquadramento conceptual e do regime jurídico dos benefícios fiscais, seguir-se-á o elenco dos incentivos fiscais que promovam o investimento, tanto ao nível dos impostos sobre o rendimento, que ao nível das empresas se encontrará elencado no IRC, como ao nível de todos os outros impostos, nomeadamente, nos impostos sobre o património e, abrangendo todas as legislações avulsas, que comportem este objetivo extrafiscal em estudo (o investimento).

Será seguida a metodologia do artigo 2º n.º 2 do EBF no que toca às várias modalidades de benefícios fiscais, organizando-os, em primeiro lugar, pelo diploma legal no qual estão consagrados e, em segundo lugar, conforme a modalidade de despesa fiscal¹⁷: isenção, redução de taxa, dedução à matéria coletável, dedução à coleta, diferimento da tributação, taxas preferenciais, ou outra. Sendo já de realçar que a maioria dos incentivos fiscais investem a modalidade de isenção tributária, o que representou uma despesa fiscal no valor de 3.079 milhões de euros em 2018¹⁸, valor que tem vindo a aumentar, ainda que as taxas

¹⁷ Modalidades da despesa fiscal conforme AT, 2018.

¹⁸ Dados retirados de AT, 2018.

preferências comportem um valor de 9.137 milhões de euros, valor que também têm aumentado todos os anos.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer o objetivo extrafiscal selecionado – o investimento. Este conceito, tal como explica Gouveia, 1993, não se encontra definido no diploma genérico (Estatuto dos Benefícios Fiscais), ainda que seja por ele mencionado algumas vezes. Contudo, existe um diploma que define investimento estrangeiro¹⁹, sobre o qual o EBF não se pronuncia – o que leva a crer a sua concordância com essa definição, para além de já existir uma concordância generalizada pela doutrina. Assim, de acordo com o artigo 2º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197º-D/86, de 18 de julho, podemos considerar que se entende por investimento toda a atividade económica que permita estabelecer ligações (económicas) estáveis e duradoras, incluindo todas as operações e atos, e de que resulte o aumento ou a criação de poder de decisão efetivo. O artigo 3º, por sua vez, vem numerar, ainda que de forma não taxativa, algumas operações que se consideram ser de investimento, tais como: criação e ampliação de sucursais e novas empresas; aquisição e participação no capital das empresas; a exploração de complexos turísticos, prestações suplementares de capital e empréstimos relativos à participação no lucro das empresas, de forma generalizada, e ainda, aquisição de bens imóveis que integrem projetos de investimento. O Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Reavaliação dos Benefícios Fiscais, de 1998, desempenhou ainda um grande contributo para clarificar esta definição de Benefício Fiscal ao Investimento: *“medida que tem por fim aumentar o fluxo esperado de lucros líquidos de impostos derivados desse investimento, comparativamente com o seu custo no momento da decisão de investir.”*²⁰, isto é, uma medida capaz de aumentar o rendimento líquido do investimento (daí que muitas vezes o incentivo fiscal seja concedido através da isenção da tributação sobre rendimentos auferidos), e de diminuir os custos associados a esse mesmo investimento.

Posto isto, importa analisar os incentivos fiscais vigentes no ordenamento jurídico português que promovam e incentivam estas operações de investimento dentro do território

¹⁹ Diploma constante do Decreto-Lei n.º 197º-D/86, de 18 de julho, que revogou o anterior Código de Investimentos Estrangeiros (Decreto-Lei n.º 348/77, de 24 de agosto) e o adaptou à noa realidade comunitária, na sequência da adesão à União Europeia.

²⁰ Cfr. página 44 do *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Reavaliação dos Benefícios Fiscais*, 1998.

português, quer se trate de empresas portuguesas, ou estrangeiras, para que seja possível concluir se o regime fiscal português é, ou não, amigo do investimento.

Recentemente, foi constituído um “Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais”²¹, do qual resultou um relatório bastante completo dos inúmeros incentivos fiscais existentes em Portugal. Segundo esse relatório, o universo dos BF é constituído por um total de 542²², sendo que apenas 26 BF se reconduzem ao objetivo extrafiscal em causa – o investimento das pessoas coletivas, dispersos por vários diplomas.

Este relatório chama desde logo à atenção para a existência de benefícios fiscais sem função/ objetivo previamente definido, o que poderá indicar que, na verdade, não se tratarão de BF, mas sim de um desagravamento estrutural ou, tratando-se de um verdadeiro benefício fiscal, este poderá não estar devidamente justificado. Outra nota a que aludem é ao facto de praticamente 50% dos benefícios fiscais serem concedidos no âmbito da tributação sobre o rendimento (isto é, através do IRS e IRC), o que leva a que uma grande parte de pessoas singulares e, também, de pessoas coletivas (cerca de 1/3) não tenham acesso a esses instrumentos fiscais, uma vez que não estão sujeitas ao IRS ou ao IRC, respetivamente.

É ainda de referir que, a seguinte lista elaborada não estará em concordância total com outras fontes e trabalhos já elaborados, como por exemplo, o já mencionado relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019, que enumeram incentivos fiscais aqui não incluídos, por razões já enunciadas neste trabalho, nomeadamente, o artigo 9º n.º 1 alínea d) e e) do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI)²³, referente ao início da tributação do prédio, em sede de IMI, uma vez considerarmos aqui que esses preceitos se classificam como situações de não sujeição ou exclusão tributária, os denominados desagravamentos fiscais estruturais²⁴ que, neste caso, teriam o objetivo de não tributar os imóveis que fazem parte da própria atividade da empresa (atividade de construção e de revenda, respetivamente), não se tratando de um mero aumento do capital da empresa, mas sim de um investimento próprio inerente à sua atividade, não devendo por isso ser

²¹ *Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais*, 2019, coordenado pela Doutora Francisca Guedes de Oliveira, criado pelo Despacho n.º 4222/2018, de 17 de abril, do Ministério das Finanças.

²² Cfr. página 53 do relatório, neste número não estão incluídos “os benefícios atribuídos em sede de impostos municipais ou decididos pelas autarquias locais, nem as taxas preferenciais (taxa reduzida e intermédia) de IVA”.

²³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

²⁴ *Vide* página 6 (2.1 – Delimitação do conceito).

sobrecarregada na tributação, dando-se início à tributação apenas decorrido determinado período de tempo, considerando-se que, findo esse período, o imóvel não versa sobre a atividade da empresa e, por isso, não deve estar excluído de tributação. Mas este é um assunto muito debatido e que muitas vezes entra em conflito, uma vez que, por várias vezes a Autoridade Tributária e Aduaneira confunde conceitos, classificando-os como desagravamentos estruturais e, como tal, não ser necessário verificarem-se as regras e requisitos da criação de um benefício fiscal e, contrariamente, o Tribunal de Contas ter uma opinião divergente – assunto abordado nos capítulos seguintes deste trabalho.

De forma a sistematizar e facilitar a leitura, serão expostos de seguida os diversos incentivos fiscais, sob a forma de tabela:

Diploma legal	Incidência do benefício	Modalidade do benefício	Imposto beneficiado	Criação	Valor da despesa fiscal (2018)
Estatuto dos Benefícios Fiscais					
Art. 22º n.º 1 e 3	Juros, rendas e mais-valias respeitantes a fundos de investimento mobiliário e imobiliário e Sociedades de investimento mobiliário e imobiliário.	Dedução à matéria coletável	IRC	Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Vigência desde 01/01/1989	Sem dados
Art. 22º n.º 6	Fundos de investimento mobiliário e imobiliário e Sociedades de investimento mobiliário e imobiliário.	Isenção tributária	Derrama municipal e derrama estadual	Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Vigência desde 01/01/1989	Sem dados
Art. 23º n.º 1	Rendimentos provenientes de fundos de capital de risco.	Isenção tributária	IRC	Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2003	6,45 Milhões de euros

Art. 24º n.º 1	Rendimentos provenientes de fundos ou sociedades de investimento imobiliário, com 75% ou mais de ativos afetos à exploração de recursos florestais, sujeita a planos de gestão florestal ou objeto de certificação.	Isenção tributária	IRC	Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Vigência desde 01/01/1989	Sem dados
Art. 32º-A n.º 3	Sociedades de capital de risco, relativamente aos montantes do somatório das coletas de IRC dos cinco exercícios anteriores, se forem utilizados em sociedades com potencial de crescimento e valorização.	Dedução à matéria coletável	IRC	Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2012	0,2 Milhões de euros
Art. 32º-C	Ganhos obtidos em operações de reporte de valores mobiliários, realizadas por e imputadas a instituições financeiras não residentes com instituições de crédito residentes.	Isenção tributária	IRC	Artigo 171º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE). Vigência desde 31/03/2016	Sem dados
Art. 32º-D	Operações de reporte de valores mobiliários ou direitos equiparados efetuados em bolsa de valores, e operações de reporte e alienação fiduciária em garantia realizados pelas instituições financeiras com interposição de contrapartes centrais.	Isenção tributária	IS	Artigo 171º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE). Vigência desde 31/03/2016	Sem dados

Art. 33º n.º 4	Juros de empréstimos concedidos por não residentes em território português a entidades sediadas nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria, quando se destinem a investimentos.	Isenção tributária	IRC	Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Vigência desde 01/01/1989	Sem dados
Art. 33º n.º 11	Atos, contratos e operações realizadas por entidades licenciadas nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria, sem a intervenção de entidades residentes em território português, que não as Zonas francas.	Isenção tributária	IS	Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Vigência desde 01/01/1989	Sem dados
Art. 41º-A	Dedução do valor correspondente à remuneração convencional do capital social, apurado através da taxa de 7% das entradas realizadas até 2 milhões de euros.	Dedução à matéria coletável	IRC	Artigo 81º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (LOE) ²⁵ . Vigência desde 01/01/2008	17,03 Milhões de euros
CIRC					
Art. 48º	Saldo positivo da diferença entre mais-valias e menos-valias, considerado apenas em 50%, quando tal seja reinvestido, no período de um ano ou mais, na	Dedução à matéria coletável	IRC	Artigo 44º do Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro ²⁶ .	Sem dados

²⁵ Este benefício fiscal tem vindo a ser prorrogado consecutivamente, sofrendo algumas alterações. A criação deste benefício deu-se com a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (LOE de 2007). Posteriormente, o artigo 136º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE de 2011) manteve a sua vigência até ao ano 2013. E, em 2014, com a criação do novo Código Fiscal do Investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, através do seu artigo 4º, este benefício fiscal foi inserido no EBF.

²⁶ O Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, aprovou o CIRC que, mais tarde, em 2014, foi alterado com a reforma da tributação das sociedades, através da Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro. No entanto, este BF, ainda que com mudanças, manteve-se.

	aquisição, produção ou construção de novos ativos fixos tangíveis/ intangíveis/ biológicos não consumíveis.			Vigência desde 01/01/1989	
Art. 50º-A	Dedução de metade dos rendimentos provenientes de contratos sobre cessão/ utilização direitos de propriedade industrial (patentes e desenhos/ modelos industriais). BF denominado <i>Patent Box</i> .	Dedução à matéria coletável	IRC	Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro. Vigência desde 01/01/2014	0,4 Milhões de euros
CIS					
Art. 7º n.º 1, e)	Juros, comissões, garantias prestadas e utilização de crédito concedidas por instituições de crédito a sociedades de capital de risco e instituições de crédito.	Isenção tributária	IS	Lei n.º 150/99, de 11 de setembro. Vigência desde 01/01/2000	Sem dados
Art. 7º n.º 1, g)	Empréstimos e juros realizados por sociedades de capital de risco a favor de sociedades por si dominadas ou detidas pelo menos em 10% do capital social com direito de voto, destinados a colmatar uma falha da tesouraria.	Isenção tributária	IS	Lei n.º 150/99, de 11 de setembro. Vigência desde 01/01/2000	Sem dados
Art. 7º n.º 1, h)	Empréstimos e juros a favor de sociedades do mesmo domínio/ grupo, no âmbito de um contrato de gestão centralizada de tesouraria.	Isenção tributária	IS	Lei n.º 150/99, de 11 de setembro. Vigência desde 01/01/2000	Sem dados
Art. 7º	Empréstimos e juros, realizados pelos sócios a	Isenção tributária	IS	Lei n.º 150/99, de 11 de setembro.	Sem dados

n.º 1, i)	entidades cuja participação direta seja de pelo menos 10%.			Vigência desde 01/01/2000	
Art. 7º n.º 1, m)	Reporte de valores mobiliários ou direitos equiparados realizados em bolsa de valores.	Isenção tributária	IS	Lei n.º 150/99, de 11 de setembro. Vigência desde 01/01/2000	Sem dados
Art. 7º n.º 1, o)	Atos/ contratos/ operações que envolvam instituições comunitárias e o Banco Europeu de Investimentos.	Isenção tributária	IS	Lei n.º 150/99, de 11 de setembro. Vigência desde 01/01/2000	Sem dados
CIVA					
Art. 9º n.º 27, g)	Operações de gestão e administração de fundos de investimento.	Isenção tributária	IVA	Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro. ²⁷ Vigência desde 01/06/1985	Sem dados
Código Fiscal do Investimento (CFI) – Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.²⁸					
Art.8º ²⁹ n.º 1, a)	Aplicações realizadas relevantes do projeto de investimento.	Dedução à coleta	IRC	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	23,6 Milhões de euros
Art.8º n.º 1, b)	Prédios usados no âmbito do projeto pelo promotor.	Isenção ou redução tributária	IMI	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	0,06 Milhões de euros
Art.8º n.º 1, c)	Aquisições de prédios referentes ao plano de investimento.	Isenção ou redução tributária	IMT	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	Sem dados

²⁷ Aprovou o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), posteriormente alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho.

²⁸ Relativamente à Região Autónoma da Madeira, o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2016/M, de 28 de junho, aprova o Código Fiscal do Investimento na Região Autónoma da Madeira e consagra os mesmos benefícios fiscais nos respetivos artigos (8º, 23º e 29º).

²⁹ Respeitante aos benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo.

Art.8º n.º 1, d)	Atos ou contratos necessários à realização de projetos de investimento.	Isenção tributária	IS	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	Sem dados
Art. 23º ³⁰ n.º 1, b)	Prédios usados pelo promotor no âmbito de investimentos que respeitem a aplicações relevantes.	Isenção ou redução tributária	IMI	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	157,07 Milhões de euros
Art. 23º n.º 1, c)	Aquisições de prédios respeitantes a aplicações relevantes.	Isenção ou redução tributária	IMT	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	
Art. 23º n.º 1, d)	Aquisição de prédios respeitantes a aplicações relevantes.	Isenção tributária	IS	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	
Art. 29º ³¹ n.º 1	Lucros retidos, desde que sejam reinvestidos em aplicações relevantes dentro de 4 períodos.	Dedução à coleta	IRC	DL n.º 162/2014, de 31 de outubro. Vigência desde 06/11/2014	78,84 Milhões de euros
Spread Especial					
N.º 2	Juros, empréstimos concedidos por sócios e outras formas de remuneração de suprimentos de PME, com spread a 6%.	Taxa especial	Spread	Portaria n.º 184/2002, de 4 de março, alterado pelo artigo 135º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Vigência desde 01/01/2011	Sem dados

³⁰ Relativo ao Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)

³¹ Referente ao Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR).

Regime Contratual de Investimento					
DL n.º 191/2014, de 31 de dezembro.	Contrato de investimento concedido a grandes projetos de investimento, entre AICEP, E.P.E. e beneficiário.	Conforme convenção.	Conforme convenção.	Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro. Vigência desde 06/01/2015	Sem dados
Regime aplicável aos fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional (FIIAH)					
Art. 8º n.º 2	Rendimentos provenientes da participação nos fundos de investimento, exceto as mais-valias resultantes da sua alienação.	Isenção tributária	IRC	Artigos 102º a 105º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2009	Sem dados
Art. 8º n.º 6	Prédios urbanos para arrendamento de habitação permanente, que integrem o fundo.	Isenção tributária	IMI	Artigos 102º a 105º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2009	1,8 Milhões de euros
Art. 8º n.º 7, a)	Aquisições de prédios urbanos ou frações autónomas, destinados ao arrendamento para habitação permanente.	Isenção tributária	IMT	Artigos 102º a 105º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2009	0,4 Milhões de euros
Art. 8º n.º 7, b)	Aquisições de prédios urbanos ou frações autónomas, destinados à habitação própria permanente dos arrendatários.	Isenção tributária	IMT	Artigos 102º a 105º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2009	
Art. 8º n.º 8	Atos ligados à transmissão dos prédios urbanos, destinados à habitação permanente, quer por opção de compra ou por arrendamento.	Isenção tributária	IS	Artigos 102º a 105º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE). Vigência desde 01/01/2009	0,003 Milhões de euros

A análise desta tabela permite retirar várias ilações: dos 34 benefícios fiscais ao investimento, a maioria (cerca de 74%) são concedidos através de isenções tributárias; e, a maioria não tem a devida informação sobre a despesa fiscal que acarreta, conforme o disposto nos artigos 106º n.º 3 alínea g) da CRP, 37º n.º 1 alínea t) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), e 2º n.º 3 do EBF, o que vai ao encontro das recomendações do Tribunal de Contas.

Certamente que existirão no ordenamento jurídico português, muitos outros incentivos fiscais que se poderiam, eventualmente, inserir nesta tabela, uma vez que são muitos os que se ligam à promoção de investimento, mas apenas no sentido de abrir uma ponte condutora a um objetivo extrafiscal diverso: a investigação e desenvolvimento, o emprego, a proteção do ambiente, a coesão regional, entre outros. No entanto, abranger todos esses incentivos fiscais seria impossível numa dissertação de mestrado.

3 – Evolução dos benefícios fiscais

A temática dos Benefícios Fiscais, tal como já foi referido a título introdutório, já conta com muitos anos de existência. Como tal, considera-se importante analisar as alterações e evoluções que foram feitas nos últimos anos, perceber os problemas iniciais, e as suas eventuais melhorias. Para tal, seguir-se-á uma análise das três reavaliações feitas aos incentivos fiscais no ordenamento português, desde a reforma do sistema fiscal dos finais dos anos 80, datadas de 1998, 2005 e 2018.

Será também importante analisar os Pareceres do Tribunal de Contas ao longo dos anos, principalmente nos anos que antecedem as referidas reavaliações, de forma a aferir a opinião da referida instituição, e perceber de que forma essa opinião poderá ter influenciado o sistema dos benefícios fiscais.

3.1 – Reavaliação de 1998

Em 1998, foi elaborada a primeira reavaliação dos benefícios fiscais, através da criação de um Grupo de Trabalho, pelo Despacho n.º 130/97-XII do Ministro das Finanças, com o objetivo de extinguir alguns benefícios que já estariam desatualizados às realidades da altura e que estariam a colocar em risco o equilíbrio do sistema fiscal e da justiça, uma vez que, a redução da receita fiscal causada pela enorme proliferação desses instrumentos estaria a causar um impacto na carga fiscal, não só para os que beneficiariam desses incentivos, como de toda a população restante.

Esta reavaliação surge na sequência de uma reforma fiscal que ocorreu no final dos anos 80. Esta reforma teve, sem dúvida, uma enorme importância na matéria dos benefícios fiscais, tendo um importante contributo para a codificação dos benefícios fiscais, criando o Estatuto dos Benefícios Fiscais, de forma a tentar limitar a proliferação existente dos incentivos fiscais em vários documentos avulsos. Ainda assim, foi também criticada, principalmente, por não ter conseguido evitar que se criassem, posteriormente, múltiplos incentivos, presentes em legislações avulsas – a denominada *contrarreforma fiscal*³². No entanto, a importância desta iniciativa codificadora teve maior incidência na criação de um diploma onde constassem as normas reguladoras do sistema, como, por exemplo, as regras de criação de BF, e não tanto na compilação de todos os incentivos fiscais num único documento legislativo. Até porque, como alguns autores defendem, nomeadamente Sanches, 1991, o universo dos BF é muito difícil, ou mesmo impossível, de ser codificado.

Apesar de trabalhar na revisão dos benefícios fiscais, esta reforma demonstrou-se limitada e que já precisaria de uma nova revisão, designadamente, por não determinar o enquadramento orçamental da matéria, relativamente ao procedimento a utilizar para a sua reavaliação.

Do relatório desenvolvido na reavaliação dos benefícios fiscais em 1998, resultou a revogação de 43 benefícios fiscais, através do Decreto-Lei n.º 485/88, de 30 de dezembro.

³² O que está aqui em causa foi a incapacidade que a reavaliação demonstrou, nomeadamente, através da incapacidade de controlar a criação dos BF e de controlar a despesa fiscal inerente, uma vez que o seu enquadramento orçamental não estaria a ser executado.

Mas, para além da eliminação desses BF, que já estariam desatualizados e inadequados, este relatório elencou algumas notas e indicações importantes, que deveriam ser aplicadas futuramente, que constituem um forte contributo para o sistema fiscal, nomeadamente, a indicação de que todos os incentivos fiscais que versassem sobre investimentos financeiros específicos deveriam ser eliminados e que todos deveriam ter um prazo de vigência pré-determinado.

A reavaliação organizou-se estruturalmente por diferentes objetivos extrafiscais em que os incentivos versam. Inicialmente, incide sobre a parte geral (princípios e condicionantes) desta temática dos benefícios fiscais, que sustenta toda a análise posterior e, de seguida, incide sobre cada um dos tipos de benefícios (assente na sua extrafiscalidade), designadamente, sobre os benefícios ao investimento produtivo, os benefícios à investigação e desenvolvimento, os benefícios à proteção e defesa do ambiente, os benefícios à poupança e aplicação de capitais, os benefícios à habitação, entre outros. Finalizando com algumas considerações relevantes sobre todos os tipos.

Sobre os benefícios ao investimento produtivo, cabe salientar algumas das indicações e recomendações feitas no relatório.

A promoção do investimento foi um dos objetivos económicos e sociais prioritários mencionados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/97, tendo em conta a sua importância ao nível do “crescimento económico, na produtividade e no emprego”³³, considerando-o assim um objetivo extrafiscal capaz de justificar a perda da receita fiscal (despesa fiscal inerente à concessão do incentivo).

No entanto, esse objetivo extrafiscal, e quaisquer outros, não justifica por si só a inclusão de qualquer incentivo fiscal no ordenamento jurídico. É também necessário que tal seja eficaz e eficiente. E é neste ponto importante que surge controvérsia, uma vez que, a maioria das vezes se tratam verdadeiramente de “prémios fiscais ao investimento”, sendo um dos maiores desafios das reavaliações o dilema entre racionalidade económica e a criação de um sistema que favoreça o investimento.

A reavaliação em causa perfaz uma dualidade de modalidades de benefícios fiscais ao investimento. Em primeiro lugar, a modalidade ligada a medidas que dependam do volume

³³ Cfr. página 43 do *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Reavaliação dos Benefícios Fiscais*, 1998.

de investimento, compreendendo o crédito por investimento, o desconto por investimento e o crédito provisório por investimento. Em segundo lugar, a modalidade ligada a medidas que dependam do rendimento proveniente do investimento, abarcando a isenção e a redução de taxa. O montante do benefício tanto maior é quanto maior for ou o volume do investimento ou o rendimento daí proveniente, no entanto, esse montante deve ser apenas o necessário para incentivar o investimento, ou seja, para persuadir, e nunca ultrapassar isso.

Neste relatório, foram definidas as linhas orientadoras para esse modelo comum dos vários incentivos fiscais. São elas: a definição de critérios objetivos extrafiscais a prosseguir, a inexistência de discriminação fiscal para além da estritamente necessária, a fixação de termos e prazos da concessão de benefícios, proteção dos direitos adquiridos com a concessão, a pré-seleção das modalidades de BF a utilizar, e a transparência dos BF, ou seja, a sua publicitação do seu custo orçamental e dos objetivos que visam, e a sua constante avaliação.

Uma importante indicação mencionada no relatório, foi a de que não deveriam ser concedidos incentivos fiscais a indivíduos residentes em territórios com um regime fiscal privilegiado (os chamados “paraísos fiscais”), e que tal indicação deveria ser expressa na parte geral do EBF.

Este trabalho permitiu retirar algumas importantes conclusões, apesar de algumas delas não serem novidade, dado que são muitos os autores que lhes fazem referência e que as mencionam, mas que constituem um alicerce para qualquer análise.

Em primeiro lugar, são três os requisitos necessários para se caracterizar um benefício fiscal: a derrogação de regras gerais, a inerência a um objetivo económico ou social superior ao objetivo da regra geral derrogada, e a concessão de uma vantagem ao contribuinte.

No entanto, essa concessão de uma vantagem traduz-se numa despesa pública, como se de um pagamento se tratasse, realizada a partir do sistema fiscal (através da redução dos impostos recebidos). Essa despesa pública – despesa fiscal – deve ser contabilizada e controlada da mesma forma das despesas diretas (como por exemplo, as despesas com o pessoal ou com a aquisição de bens e serviços).

Os benefícios fiscais ao investimento podem ser definidos como as medidas que tenham como objetivo aumentar os lucros esperados, comparativamente com os custos inerentes à decisão de investir. Ou seja, a partir dos BF ao investimento espera-se uma influência positiva sobre os lucros das empresas, onde os custos derivados do investimento sejam suportados, posteriormente, pelo aumento do lucro líquido.

Relativamente ao nível dos benefícios, o relatório indica um valor de referência – o montante do investimento. E a modalidade que melhor se adequa seria a dedução por investimento, através do crédito por investimento. As reintegrações e amortizações aceleradas, apesar de também terem a seu favor a simplicidade, comportam uma maior dificuldade de contabilização da despesa fiscal, não sendo a solução preferível, ao contrário do crédito por investimento que, para além da simplicidade, é uma técnica que permite mais transparência.

Este último ponto – a transparência – foi um dos que sustentou o trabalho realizado no presente relatório em análise. E, essa transparência dá-se em vários níveis. Em primeiro lugar, na criação dos incentivos fiscais, devendo ser definidos de forma clara na lei, com critérios objetivos na atribuição dos mesmos. O que, na altura da realização do relatório, nem sempre se sucedia, o que pode ser exemplificado através do regime contratual dos grandes projetos de investimento, que foi estabelecido sem ser referido qual a modalidade que os benefícios fiscais iriam adotar, e sem o seu limite máximo. Em segundo lugar, a existência, de forma sistemática, de publicitação em Diário da República, de forma a fornecer informações sobre os BF concedidos, o número de beneficiários e quais, e a despesa fiscal inerente, permitindo um controlo público. Uma vez que, apesar de os Orçamentos de Estado fornecerem algumas informações, as mesmas são muito genéricas e insuficientes, não permitindo a análise do custo-benefício que, em muitos casos, levaria à revogação de muitos incentivos fiscais, conforme o Tribunal de Contas esclarece.

3.2 – Reavaliação de 2005

Em 2005, procedeu-se à segunda Reavaliação dos Benefícios Fiscais, através da criação de um Grupo de Trabalho, presidido pelo Dr. Luís Máximo dos Santos, pelo Despacho de 1 de maio de 2005 do Ministro de Estado e das Finanças.

Este relatório afirmou desde o início (no seu capítulo II), a dificuldade de uma reforma dos benefícios fiscais, nomeadamente devido à complexidade do sistema, uma vez que remonta a várias disciplinas (económica, fiscal, financeira), e onde não existe consenso entre os vários especialistas. A acrescentar, uma grande razão da dificuldade presente nesta avaliação prende-se com a escassez de estudos sobre este universo, nomeadamente, no que concerne à medição da eficácia destes instrumentos. Aliás, é de referir que, apesar de este relatório ser de 2005, esta dificuldade mantém-se, uma vez que continuam a existir poucos estudos, e os que existem comportam muitas falhas de informação, apesar de ser claro o esforço que se continua a fazer nesse sentido.

Este relatório comenta existir uma “banalização dos benefícios fiscais, (que) para além da injustificada perda de receita fiscal que gera, é um dos principais adversários da sua própria eficácia”³⁴.

É precisamente neste último ponto, a sua ineficácia, que recai toda a importância do estudo e avaliação dos benefícios fiscais. Ora, se os BF assentam num objetivo extrafiscal “superior ao da própria tributação que impede”³⁵ e, conseqüentemente, irão originar uma perda de receita fiscal (contabilizada como despesa fiscal), terá de existir, necessariamente, um contrabalanço entre estes dois pesos (extrafiscalidade *versus* despesa fiscal) – uma análise custo-benefício. No caso de, efetivamente, o incentivo em análise, no momento da sua criação tenha comportado um objetivo extrafiscal, mas, no entanto, não seja eficaz, o valor dessa extrafiscalidade será zero, e haverá uma despesa fiscal injustificada. Pelo que, nesses casos, deverá o incentivo extinguir-se.

Por último, este relatório apresenta como outra dificuldade a limitação internacional a que os Estados estão sujeitos na criação de novos BF, nomeadamente através das regras sobre os

³⁴ Conforme página 21 da *Reavaliação dos Benefícios Fiscais*, 2005.

³⁵ Tal como dispõe o artigo 2º n.º 1 do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

auxílios de Estado no âmbito da União Europeia, e a dificuldade de eliminação dos incentivos fiscais, não só pela necessidade de tornar o sistema fiscal coerente e estável, mas também pela atuação dos *lobbies*, mesmo quando os incentivos se mostrem desadequados.

Estruturalmente, este relatório dispõe de uma metodologia idêntica à Reavaliação dos Benefícios Fiscais de 1998, no que toca à sua avaliação por tipos de benefícios, designadamente, os benefícios ao investimento, os benefícios à poupança, os benefícios à concentração e à cooperação empresarial, benefícios à criação de emprego, entre outros. Para além de fazer um enquadramento financeiro, onde elenca importantes considerações sobre a transparência e clareza financeira e fiscal, os modelos de avaliação dos benefícios fiscais, a forma de medição da despesa fiscal, e a sua integração no Orçamento do Estado. Considerações que se demonstram imprescindíveis para uma melhor avaliação dos incentivos fiscais e que, por essa razão, se torna necessário que sejam abrangidas num relatório desta natureza, tal como já tinha acontecido na reavaliação anterior de 1998, embora as considerações feitas sejam de âmbitos diferentes, a finalidade é a mesma – sustentar toda a análise posterior.

Ao nível da avaliação dos benefícios fiscais, surge a necessidade de serem criados modelos de avaliação, por razões de transparência, simplicidade e manutenção, isto é, de forma a justificar, tanto ao Parlamento, como à comunidade, a despesa fiscal; tornar o sistema fiscal mais eficiente e facilitar o processo orçamental; e, gerir o custo, a extrafiscalidade e os objetivos efetivamente cumpridos.

Essa análise comporta a verificação de três critérios cumulativos relativamente à medida tomada: i) Relevância (i.e., coerência com objetivos estabelecidos e resultados pretendidos); ii) Eficácia (i.e., capacidade de obter os resultados esperados face à despesa fiscal concedida no Orçamento de Estado); iii) Eficiência (i.e., adaptabilidade da medida face aos outros instrumentos disponíveis).

Face a estes preceitos, o relatório distingue dois modelos de avaliação, que considera fundamentais. O primeiro – o modelo parlamentar, que se consubstancia na avaliação automática e periódica dos BF, assente na transparência e na simplificação do sistema. O segundo – o modelo governamental, onde estaria em causa a manutenção e/ou reformulação do sistema, assente na discricionariedade do Governo, ou seja, quando este assim entendesse.

Este Grupo de Trabalho fez algumas considerações e recomendações importantes, sendo de destacar a necessidade de criar um classificador dos incentivos fiscais, que permita diminuir a incerteza ainda sentida relativamente à quantificação da despesa fiscal gerada, aumentando a transparência; e a necessidade de existir maior destaque deste tema nos debates orçamentais, de forma a aumentar também a transparência do sistema fiscal. Recomendou ainda que, deve ser diminuído o grau de indeterminação das modalidades dos incentivos, ou seja, devem os pressupostos ser objetivos e claros; aos BF dependentes de reconhecimento, e aos que tem na sua base um poder decisório discricionário, deve ser feita uma avaliação especial e permanente.

Tal como foi indicado, este relatório está organizado de forma metódica, segundo os vários objetivos extrafiscais e, no que diz respeito ao tema desta dissertação, cabe analisar os pontos relativos aos benefícios ao investimento, sendo eles: o investimento produtivo, as sociedades de capital de risco, e as mais-valias realizadas por não residentes.

Em primeiro lugar, resulta do relatório que, ao nível dos benefícios fiscais em regime contratual dirigido a projetos de investimento – i.e. investimento produtivo (que, atualmente, se mantém através do Código Fiscal ao Investimento (CFI) – Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro), deve haver uma reformulação ao regime, nomeadamente, para que estes sejam aplicáveis apenas aos projetos que visem o desenvolvimento económico, sem que sejam excluídos projetos de investimento por os respetivos promotores não disporem de contabilidade organizada. Ou seja, pretende-se que o objetivo extrafiscal em que assenta a concessão do incentivo seja medido através de critérios objetivos, quantificados através do aumento da produtividade (seja pelo nível da produção, ou das vendas), da competitividade ou do emprego. Este incentivo fiscal deveria ser mantido, mas devidamente ajustado a estas orientações.

Relativamente às sociedades de capital de risco, foi reconhecido neste relatório a sua importância extrafiscal e necessidade de manter este incentivo no ordenamento jurídico. No entanto, refere não existirem elementos para concretizar uma quantificação da despesa fiscal a ele inerente, realidade que se mantém na maioria dos benefícios fiscais analisados na presente dissertação.

Por último, no que diz respeito às mais-valias realizadas por não residentes, o relatório confirma a importância da manutenção deste benefício fiscal, uma vez que atrai um maior

número investidores estrangeiros. No entanto, também no que diz respeito a este incentivo, afirma a necessidade de alterações ao sistema, de forma a serem adotados mecanismos que permitam quantificar a despesa fiscal.

De forma a sintetizar, o presente relatório em análise procedeu a avanços importantes no âmbito das avaliações dos benefícios fiscais, comportando algumas conclusões. Como primeiro aspeto, o sistema fiscal está dotado de inúmeros incentivos fiscais e, por isso, importa evitar a banalização destes instrumentos, apesar de serem realmente importantes para a prossecução de objetivos económicos e sociais, decorrentes de escolhas políticas. Essa banalização torna o sistema mais complexo, diminuindo a sua eficácia. Para evitar este problema, é necessário a modificação da mentalidade e a “*criação de uma cultura favorável à estabilidade do sistema fiscal*”³⁶, que passaria pela criação de procedimentos de avaliação e de auditoria, avaliando os incentivos de forma regular e rigorosa. O segundo aspeto, passa pela constante dificuldade em obter informação acerca da despesa fiscal e a falta de elementos recorrente para a sua quantificação. E, por isso, torna-se imperial a criação de mecanismos que permitam a avaliação do impacto económico dos incentivos. Ainda assim, de forma geral, esta realidade dos benefícios demonstra-se positiva e justifica-se a sua manutenção, seguindo as orientações de transparência, simplicidade e diminuição dos custos inerentes.

3.3 – Reavaliação de 2018

Em 2018, foi realizada a última reavaliação dos benefícios fiscais³⁷, apesar de não ser essa a designação utilizada, ao contrário das reavaliações anteriores, das quais se distinguiu ainda por outros fatores, que serão de seguida mencionados.

³⁶ Cfr. *Reavaliação dos Benefícios Fiscais*, 2005, página 348.

³⁷ *Avaliação Qualitativa e Quantitativa dos Benefícios Fiscais previstos nos artigos 19.º, 20.º, 26.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 47.º, 50.º, 51.º, 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais*, 2018.

Esta avaliação dos incentivos fiscais deu origem a um relatório³⁸, tal como se verificou nos anteriores anos. No entanto, a razão inerente à elaboração dos relatórios é totalmente distinta. Enquanto que, tanto em 1998 como em 2005, os relatórios tiveram na sua origem um despacho do Ministro das Finanças (em 1998) e do Ministro de Estado e das Finanças (em 2005), que criaram um grupo de trabalho, constituído para o exclusivo efeito da elaboração do relatório, em 2018 o mesmo não se verificou. Não foi constituído um grupo de trabalho. O referido relatório foi elaborado, exclusivamente, pelo Governo, por solicitação da Assembleia da República, por força da norma transitória do artigo 226º n.º 2 da Lei do Orçamento de Estado para 2017 (Lei n.º 46/2016, de 28 de dezembro). Esta solicitação foi sucedida do interesse em manter vigente os artigos 19º, 20º, 26º, 28º, 29º, 30º, 31º, 47º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 63º, 64º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que iriam caducar a 1 de janeiro de 2017, se essa norma transitória não tivesse sido estabelecida. Ou seja, o pretendido foi elaborar uma avaliação dos benefícios fiscais que estariam a caducar, de forma a prolongar a sua vigência. O facto que deu origem a este relatório foi a necessidade de prolongar vigência de determinados incentivos, enquanto que, o facto que deu origem aos anteriores relatórios, foi a necessidade de ajustar o sistema dos benefícios fiscais às novas realidades, torna-lo mais simplificado e mais transparente.

Relativamente à estrutura, também neste ponto verificamos uma grande diferença. Se nos anteriores relatórios, era apresentada uma estrutura dogmatizada por função de benefício (benefícios à habitação, benefícios ao investimento, benefícios à poupança, entre outros), sem descorar de um inicial enquadramento financeiro, elenco de princípios e características do sistema de incentivos fiscais, e diversas considerações relevantes para a análise pretendida, neste relatório de 2018, essa dogmática não é adotada. É elaborado um estudo exclusivamente aos incentivos fiscais pré-determinados – que estariam na iminência de caducidade.

Tendo em conta que nenhum dos benefícios fiscais avaliado neste relatório diz respeito ao tema da presente dissertação (incentivos fiscais ao investimento), não faria sentido preceder aqui a uma análise da avaliação feita para cada artigo (artigos 19º, 20º, 26º, 28º, 29º, 30º, 31º, 47º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 63º, 64º do Estatuto dos Benefícios Fiscais). No

³⁸ Relatório a que se referem os artigos 226º n.º 2 da Lei do Orçamento de Estado para 2017 (Lei n.º 46/2016, de 28 de dezembro) e 265º n.º 1 da Lei do Orçamento de Estado para 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

entanto, deste relatório extraem-se importantes conclusões do sistema dos benefícios fiscais na sua generalidade, que importa referir.

A elaboração do relatório em causa permitiu ao Governo consciencializar-se no que diz respeito à falta de informação, não tendo sido possível em alguns casos quantificar, ou até mesmo, estimar, a despesa fiscal inerente ao incentivo, não sendo assim possível averiguar a eficácia e eficiência dos benefícios fiscais. O que levou a que a vigência de alguns incentivos fosse prorrogada, sob pena de revogar algum que fosse justificado, eficaz e eficiente, mas que, por impossibilidade de proceder a uma correta avaliação, não fosse possível chegar a essa conclusão. Verificando ainda, a falta de uma perspetiva transversal ao sistema.

Esta consciencialização levou à criação de um Grupo de Trabalho³⁹, por parte do Gabinete do Ministro das Finanças, através do Despacho nº 4222/2018, de 26 de abril, cujo objetivo fosse o de sistematizar os benefícios fiscais em vigor, facultando uma visão transversal do sistema, e que permita a avaliação regular, objetiva e individual de cada benefício em vigor, no sentido de conferir uma maior transparência desta ferramenta do sistema financeiro e político, e aferir as situações em que a mesma não é a mais adequada ao caso, devendo-se, nesses casos, optar por outros instrumentos de política, como por exemplo, programas de despesa direta⁴⁰, que permitem uma maior abrangência a todas as pessoas (singulares e coletivas) e que são controláveis de forma mais fácil.

Em 2019, foi publicado o resultado final do estudo do referido Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, denominado “*Os Benefícios Fiscais em Portugal. Conceitos, metodologias e prática*”, que apresentou uma estrutura e desenvolvimento mais semelhante aos relatórios elaborados pelas Reavaliações dos Benefícios Fiscais de 1998 e 2005.

Constituiu um importante avanço em matéria de benefícios fiscais, na medida em que remete para assuntos essenciais para uma possível e correta avaliação dos incentivos existentes e dos que possam a vir ser criados no futuro. Nomeadamente, a clarificação e definição do conceito de Benefício Fiscal, o elenco dos incentivos em vigor no ordenamento jurídico português, a elaboração de fichas de análise para alguns BF pré-determinados e o desenvolvimento mais aprofundado relativamente ao Sistema de Incentivos Fiscais em

³⁹ Designado “*Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais*”

⁴⁰ Nomeadamente, através da concessão de subsídios.

Investigação e Desenvolvimento Empresarias (SIFIDE), seguindo sempre o princípio orientador da transparência na criação, monitorização e avaliação dos BF, elencando possíveis soluções para problemas como o controlo da despesa pública, uma vez que “*A eficiência na gestão dos fundos públicos é fundamental, sobretudo num contexto de consolidação orçamental e controlo da dívida pública. O sistema de BF não deve ser desligado daquilo que deve ser a estratégia global de financiamento da economia.*”⁴¹

No entanto, este extenso trabalho não conseguiu ultrapassar os obstáculos que se verificam repetidamente, tais como, a dispersão dos incentivos fiscais por diversa legislação avulsa, a sua banalização, a complexidade do sistema e a dificuldade em aferir a extrafiscalidade.

No fundo, este trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho foi o culminar de estudos, recomendações e orientações de vários anos, de entidades como, por exemplo, o Tribunal de Contas.

3.4 – Pareceres do Tribunal de Contas

Todos os anos, o Tribunal de Contas, no âmbito da sua competência para fiscalizar a execução do Orçamento de Estado, nos termos do artigo 107º da Constituição da República Portuguesa, emite um parecer sobre a Conta Geral do Estado, relativo ao ano económico anterior, que incide, nomeadamente, sobre contas da administração referentes aos benefícios fiscais, onde são apresentadas determinadas conclusões e recomendações perante os resultados apresentados.

Nesse âmbito, serão analisados alguns pareceres, correspondentes aos anos anteriores das alterações feitas em 1998, 2005 e 2018, no sentido de averiguar o estado das contas antes dessas alterações, para perceber o que as motivo e como as poderá ter influenciado.

⁴¹ In “*Os Benefícios Fiscais em Portugal. Conceitos, metodologias e prática*” Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019, página xix.

Ano económica de 1997

No ano económico de 1997, o Tribunal de Contas⁴² na sua fiscalização à execução do Orçamento de Estado, aponta vários melhoramentos a fazer, designadamente, afirma que a quantificação da despesa fiscal cobre apenas uma parte da receita cessante, ou seja, o valor está subestimado, sendo maior do que aquilo que é previsto e estimado nos relatórios do Orçamento de Estado. Isto deve-se ao facto de alguns dos benefícios fiscais não serem contabilizados, tanto pela complexidade do processo de quantificação da despesa, como devido à parcela de beneficiários que não são sujeitos à obrigação declarativa.

Para além deste ponto, o TdC verifica, ainda, a necessidade de regulamentação na área dos benefícios fiscais, relativamente aos termos, condições e procedimentos da concessão dos benefícios, que permita preencher algumas lacunas, nomeadamente, as relativas aos mecanismos de controlo. Refere a enorme importância da publicitação dos incentivos fiscais, não apenas em termos qualitativos, mas também quantitativos, isto é, com a indicação dos montantes inerentes. E indica, ainda, a existência de outros problemas, tais como a existência de deduções à coleta de IRC superiores ao permitido por lei, às quais devem ser realizadas as respetivas liquidações adicionais, e a falta de penalização das empresas por incumprimentos dos prazos para informarem a Direção de Serviços de Benefícios Fiscais (DSBF) acerca dos BF de que beneficiam.

Isto demonstra uma enorme falta de controlo, tanto ao nível da atribuição de incentivos como, posteriormente, da sua manutenção. A acrescer, o TdC verifica a falta dos resultados das supostas ações de fiscalização efetuadas pela Direção-Geral dos Impostos (DGI).

O Tribunal de Contas relembra ainda as disposições legais que regem a matéria, mencionando o artigo 106º n.º 3 alínea g) da CRP – pelo qual o relatório sobre os BF e respetiva estimativa da receita cessante, deve constar na proposta da LOE; o artigo 17º n.º 3 da Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro) – que contempla a publicação e fundamentação dos atos administrativos que envolvam perda de receita fiscal, onde se inserem os BF; a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto – relativamente à obrigatoriedade de publicação dos BF concedidos a particulares pela Administração Pública (AP); e o artigo 14º n.º 3 LGT (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro) – que exige a definição dos objetivos e prévia quantificação da despesa fiscal para a criação dos BF.

⁴² Cfr. Parecer do Tribunal de Contas, 1997.

Por último, relativamente à confrontação entre os valores da despesa fiscal previstos e estimados, que acompanharam as propostas da LOE, e os valores efetivos remetidos ao TdC, pela DGI e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), salienta-se a diferença de 101,4 milhões de contos, no que diz respeito ao IRC, entre os 68 milhões de contos estimados e os 169,4 milhões de contos realmente apurados, principalmente devido às discrepâncias entre os valores previstos em deduções aos lucros tributáveis (3 milhões de contos) e os valores remetidos ao Tribunal (28,5 milhões de contos).

Ano económica de 1998

Relativamente ao ano económico de 1998, ano em que foi realizada a primeira reavaliação aos BF, é de realçar que o Tribunal de Contas manteve os mesmos problemas enunciados no Parecer de 1997, nomeadamente, a problemática da quantificação da despesa fiscal, uma vez que se verificou a inexistência de qualificação em algumas situações, e a falta de publicitação dos incentivos concedidos. E ainda, continuou a verificar-se a falta de penalização por incumprimento de obrigações legais, como a comunicação à DSBF sobre a utilização dos benefícios fiscais.

Ano económica de 2004

No ano económico de 2004, verificou-se que, ao nível da quantificação da despesa fiscal, o IRC apresentou uma subida média de 19,6%, tendo registado um valor de 173 milhões de euros em 2000 e 354,3 milhões de euros em 2004. A subida da despesa fiscal teve influência de todas as modalidades de benefícios fiscais, mas é que salientar, sobretudo, as deduções à coleta, no valor 49,7 milhões de euros em 2004, decorrente principalmente dos benefícios fiscais ao investimento. Continuou a verificar-se enormes discrepâncias entre os valores previstos na LOE e os valores efetivamente apurados⁴³, nomeadamente, no que concerne aos valores de IRC que apresentaram uma diferença de 192,3 milhões de euros. Deste modo, o TdC considerou que continua a faltar transparência nos valores da despesa fiscal, uma vez que se continuam a apresentar valores subestimados.

⁴³ Cfr. Quadro 33 do Parecer do Tribunal de Contas de 2004, pág. 159 (Tribunal de Contas, 2005).

Ano económica de 2005

No ano em que foi realizada a segunda reavaliação dos benefícios fiscais, 2005, é de assinalar que houve uma diminuição da despesa fiscal total, inclusive relativamente ao IRC, tendo sido apurado um valor de 226,9 milhões de euros, 127,4 milhões de euros inferiores a 2004 e 77,1 milhões de euros inferior ao valor previsto na LOE de 2005⁴⁴. Importante salientar que, continuaram a não ser abrangidos valores no cálculo da despesa fiscal, nomeadamente as isenções temporárias, que cobrem um montante de 1.056,2 milhões de euros. O TdC elencou inúmeras recomendações ao nível da legalidade e regularidade, da economia, eficiência e eficácia, e da fiabilidade do sistema de controlo.

Ano económica de 2017

Contrariamente ao que tinha sucedido em 2005, no ano económico de 2017, o valor total dos benefícios fiscais aumentou significativamente, para um valor de 10.557 milhões de euros, o que representou um perigo para a sustentabilidade das finanças públicas, continuando, ainda assim, a verificar-se a subestimação dos valores da despesa fiscal.

À data do parecer do Tribunal de Contas de 2017, a última reavaliação dos BF tinha sido em 2005, estando em curso, em 2017, uma nova reavaliação, que seguia as recomendações do TdC relativamente à necessidade de tornar transparente o procedimento e execução dos BF, que ao longo dos anos tem sido alvo de críticas constantes por parte do Tribunal, nomeadamente, a questão da quantificação dos BF e a sua distinção dos desagravamentos fiscais estruturais.

O Tribunal refere a importância de uma nova reavaliação, uma vez que a reavaliação de 2005 continuou, contudo, sem dar resposta à recomendação do TdC relativamente ao regime legal das deduções à matéria coletável de IRC que deveria ser revisto, dado que a despesa fiscal gerada vinha a aumentar significativamente, estando em 89 milhões de euros em 2017, colocando a sua equidade fiscal em causa, devido a serem os grandes contribuintes que mais beneficiam⁴⁵.

Um dos aspetos mais relevantes, a meu ver, foi a criação de uma disposição legal que impõe a elaboração e apresentação anual de um relatório quantitativo de todos os benefícios

⁴⁴ Cfr. Quadros II.20 e II.21 do Parecer do Tribunal de Contas de 2005, págs. 166 e 167 (Tribunal de Contas, 2006).

⁴⁵ Denominado *upside-down effect*.

fiscais em vigor, os seus custos discriminados e, ainda, a avaliação dos resultados obtidos, através da Lei n.º 43/2018, de 9 de agosto, que alterou a disposição do artigo 15º-A do EBF, pelo qual o Governo deve elaborar o relatório, que será divulgado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, até ao fim de setembro de cada ano.

Em 2017, os 21 BF em IRC custaram 797 milhões de euros ao Estado, ainda que, este valor seja inferior ao de 2016, devido, nomeadamente, à diminuição da despesa fiscal referente ao Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento e ao Regime Fiscal de apoio ao Investimento (RFAI), onde se verificou um decréscimo de 19 milhões de euros em ambos os regimes de incentivos.

O RFAI representa 17,6% do total da despesa fiscal (140 milhões de euros), e o SIFIDE 17,2% (137 milhões de euros). São os dois tipos de benefícios que mais encargos traduzem nas contas do Estado. Estes exemplos, juntamente com outros, demonstram a concentração de despesa fiscal em IRC existente num número diminuído de incentivos. Daí decorre também a necessidade da reavaliação dos BF, de modo a esclarecer se os objetivos extrafiscais propostos estarão efetivamente a ser cumpridos.

No entanto, o TdC continua a verificar que, sobre determinados BF, não se verificam as devidas quantificações de despesa fiscal, e casos em que a quantificação é indevida por não se respeitar a qualificação de incentivo fiscal, o que gera que se contabilize desagregamentos fiscais na despesa fiscal.

Ano económica de 2018

Finalmente, o último parecer do Tribunal de Contas a ser analisado e, também, o último divulgado – O parecer relativo ao ano económico de 2018.

Relativamente a este ano, o TdC considerou que se continuam a conceder valores elevados de apoios públicos, nomeadamente através dos benefícios fiscais, o que poderá colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas. Num total de 406 BF, 210 deram origem a uma despesa de 11.379 milhões de euros. Foi também criticada a forma de criação dos incentivos fiscais em 2018: a criação de novos BF⁴⁶ não foi acompanhada pelos devidos documentos exigidos, nomeadamente, a justificação extrafiscal que originou a sua criação,

⁴⁶ Criados pelo LOE de 2018, no seu artigo 264º, e pela Lei n.º 110/2017, de 12 de dezembro, que introduzem alterações ao EBF, nomeadamente, no que concerne à produção cinematográfica e audiovisual, e entidades de gestão florestal, respetivamente.

violando claramente, não só as recomendações do TdC ao longo dos anos, no sentido da transparência dos BF, como também o disposto nos artigos 14º n.º 3 da LGT e 37º n.º 3 alínea j) da LEO.

O Tribunal relembra a necessidade de proceder à avaliação dos benefícios fiscais. O seu regime estipula a sua caducidade num período de 5 anos, ou, sendo temporários, caducam com o término do prazo definido no momento da sua criação, cfr. artigos 3º e 14º do EBF. Ou seja, findo o seu prazo de vigência é necessário que haja uma avaliação, no sentido de perceber se devem ser revogados, mantidos ou alterados, consoante se as razões que lhes deram origem se mantêm, ou não.

O TdC tem vindo a recomendar, tanto ao nível de pareceres sobre a Conta Geral do Estado, como em relatórios de auditoria⁴⁷, a elaboração de reavaliações dos BF, considerando como última a que se realizou em 2005, uma vez que a avaliação realizada em 2018 não constituiu uma verdadeira reavaliação, por apenas versar sobre incentivos pré-determinados, em vias de caducar em 01/01/2017, que, através da LOE de 2017 e 2018 (artigos 226º e 265º, respetivamente), foram prorrogados até 31/12/2019, ainda que alguns tenham sido revogados, nomeadamente, os relativos a planos de poupança em ações.

Segundo as conclusões do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais criado pelo Governo em 2018, e de acordo com o Ministro de Estado e das Finanças, a Autoridade Tributária e Aduaneira deve realizar a avaliação *ex-post* (i.e., depois da sua implementação) dos benefícios fiscais que caduquem em 31/12/2019, sendo eles os artigos 20º, 28º, 30º, 31º, 51º, 52º, 53º, 54º, 63º e 64º do EBF. Foi também nesse sentido que se procedeu à elaboração do estudo “Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologias e prática”, já mencionado no anterior parecer de 2017. No entanto, este estudo nada acrescentou relativamente à revogação, continuação ou alteração dos benefícios fiscais em causa, contribuindo, contudo, para essa reavaliação.

Uma nova reavaliação dos benefícios fiscais seria um importante instrumento para a meta estabelecida no Programa de Estabilidade 2019-2023, que estabelece diversas medidas de política orçamental, nomeadamente, a revisão ou, melhor dizendo, diminuição, através da revogação, do sistema de benefícios fiscais, que constituirá um aumento de 90 milhões de euros anuais na receita fiscal. No entanto, a meta da revisão dos BF estava já prevista no PE

⁴⁷ Como, por exemplo, a auditoria à quantificação da despesa fiscal – Relatório 19/2014 - 2ª Secção.

2018-2022. Ainda assim, segundo o Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) esta medida de uma nova reavaliação “*não se encontra suficientemente especificada e é de difícil avaliação*”⁴⁸.

Relativamente à quantificação da despesa fiscal, o Tribunal de Contas considera existir ainda problemas, designadamente, no que diz respeito à quantificação da despesa fiscal, que continua a verificar-se incompleta, uma vez que não evidencia todos os BF (apenas 210 dos 406). O valor da despesa fiscal em 2018 excedeu em 507 milhões de euros o valor previsto no Orçamento de Estado para esse ano, tendo-se verificado o montante de 11.379 milhões de euros. O IVA é o imposto que representa a maior fatia da despesa fiscal (63,2%) devido, essencialmente, aos desagravamentos das taxas, que foram incluídos na despesa fiscal em 2017, e fizeram disparar os valores para 7.188 milhões de euros, ainda que, de 2017 para 2018 se tenha verificado uma redução de 273 milhões de euros. Ainda assim, é o IRC que apresenta o segundo valor mais elevado, no montante de 1.225 milhões de euros. No entanto, a inclusão dos desagravamentos das taxas (que constitui um desagravamento fiscal estrutural) nas contas da despesa fiscal, não foi conforme a opinião do TdC, uma vez que a metodologia de classificação não foi alterada, nem os objetivos extrafiscais de tais desagravamentos foram apurados. Relativamente ao IRC, o aumento de 53,7% no valor da despesa fiscal deveu-se, em grande parte, ao SIFIDE e ao CFI.

4 – Metodologias de reavaliação

A criação de benefícios fiscais não pode ser livre nem discricionária, estando sujeita a normas e requisitos para a sua criação, tendo de respeitar a Parte I do EBF e o artigo 14º n.º 3 da Lei Geral Tributária. Se assim é, também não faria sentido existir discricionariedade na avaliação dos benefícios fiscais em vigor, quer por razões de transparência, simplicidade, eficiência e de justificabilidade, isto é, a necessidade de justificar tanto ao Parlamento, como à comunidade, a despesa fiscal.

⁴⁸ Cfr. Relatório UTAO n.º 8/2019, ponto 139, pág. 68.

Tal como já foi enunciado anteriormente⁴⁹, para uma correta avaliação dos incentivos fiscais, esta deveria ter uma incidência parlamentar e governamental. No primeiro caso, caberia ao parlamento avaliar de forma automática e periódica todos os incentivos em vigor, apelando para a transparência e simplificação do sistema fiscal. No segundo caso, assente numa avaliação por parte do Governo, estaria em causa a manutenção e/ou reformulação do sistema, de acordo com o seu entendimento de oportunidade, isto é, onde vigoraria a discricionariedade do Governo.

Essa reavaliação consiste, de forma sintetizada, em averiguar se a opção política tomada com a criação dos benefícios fiscais tem realmente o resultado pretendido, se é eficaz, eficiente e relevante, isto é, se tal medida consegue ser efetivada com a despesa fiscal que lhe corresponde, se é a mais apropriada para o objetivo em causa, e se está conexas e realista com o objetivo proposto, respetivamente.

No fundo, proceder a uma avaliação (ou reavaliação) dos benefícios fiscais, ou até mesmo de qualquer medida fiscal utilizada como instrumento de políticas públicas, coloca em causa duas vertentes de avaliação⁵⁰: por um lado, a avaliação do instrumento em si mesmo, por outro, a avaliação da finalidade da própria medida fiscal e dos seus resultados obtidos. É necessária uma avaliação conjunta de vários critérios e componentes, que permitam uma avaliação do seu impacto a nível global, e não apenas ao nível da despesa fiscal gerada, do desenvolvimento público (extrafiscalidade) conseguido com a medida, ou da importância ou prioridade da política pública prosseguida, de forma isolada.

No entanto, apesar de serem apenas três os critérios necessários para uma correta avaliação (relevância, eficácia e eficiência), a complexidade de proceder a essa ponderação é grande.

Ao nível da relevância, a doutrina encontra-se em consenso relativamente à necessidade de justificar a exclusão do princípio da igualdade contributiva, claramente diminuída com a existência de uma medida de carácter excepcional de natureza fiscal, não aplicável à generalidade dos sujeitos, ainda que vise objetivos superiores ao da tributação-regra. Outra componente que se mostra inerente é a da necessidade de um interesse público subjacente à sua criação.

⁴⁹ Cfr. mencionado subcapítulo 3.2 – Reavaliação de 2005, através da *Reavaliação dos Benefícios Fiscais, 2005, páginas 68 e 69*, foi criada uma dualidade de modelos de avaliação dos benefícios fiscais.

⁵⁰ Abordagens desenvolvidas em (Andrade, 2014).

Apesar da exigência de um interesse público subjacente à medida, é importante referir que a dimensão tão alargada das tarefas e incumbências prioritárias do Estado, reguladas nos artigos 9º e 81º da Constituição da República Portuguesa, respetivamente, provocam uma existência quase infinita de objetivos políticos capazes de justificar a adoção de medidas de carácter excecional que contrariem a tributação regra – benefícios fiscais. Desde a saúde, a proteção ambiental, a educação, as desigualdades de entre géneros, raças ou condições físicas, tudo tem lugar nos espectros dos artigos suprarreferidos. Este aspeto gera uma incapacidade do critério da relevância para servir, efetivamente, de um entrave à criação desmedida de incentivos fiscais, que, ainda que proteja interesses públicos, constitui uma derrogação do princípio da igualdade tributária.

Ao nível da eficiência, estaria em causa os meios utilizados para efetivar a medida. Assim, a avaliação passa pela verificação de alternativas mais vantajosas, quer em resultados ou em meios, como por exemplo a concessão de subsídios ou subvenções. Isto é, verificar a impossibilidade de utilizar outras medidas menos dispendiosas, quer em termos de custos de aplicação e manutenção, quer em termos de despesa fiscal gerada, ou outras medidas que produzam um maior resultado, mesmo que implique os mesmos custos. Esta análise engloba uma grande complexidade, implicando uma avaliação dos custos da própria medida, mas também de outras, que possam ser alternativas, uma análise custo-benefício aprofundada.

Por último, no critério da eficácia, também necessária, será avaliada a forma como é prosseguido o objetivo, isto é, se a despesa fiscal que lhe está associada será capaz de efetivar a medida e produzir os devidos resultados.

É possível concluir que quanto mais extenso for o incentivo, tanto em termos de sujeitos, como em termos dos fins e objetivos e despesa fiscal, maior será a dificuldade de proceder a uma avaliação correta, quantitativa e qualitativamente. E, muitas vezes, essa avaliação é mesmo impossível, por não existirem dados suficientes ou por a sua procura implicar também ela um dispêndio enorme de recursos, humanos e financeiros.

Apesar de ser evidente a complexidade desta matéria e de serem também conhecidas as orientações para uma correta avaliação, tendo em conta o número de avaliações efetivamente ocorridas no decurso de vinte e dois anos (num total de três: 1998, 2005 e 2018), leva a crer que essas orientações não têm sido seguidas.

Aplicando as orientações da Reavaliação dos Benefícios Fiscais de 2005, ao nível da avaliação periódica de base parlamentar, com intervalos de, pelos menos, cinco anos, teriam existido cerca de quatro reavaliações. A acrescer às reavaliações discricionárias de base governamental, no mínimo uma, estariam em causa cerca de seis reavaliações em vinte e dois anos, ou seja, o dobro do que se verificou efetivamente.

O Tribunal de Contas também tem demonstrado as suas orientações neste sentido, repetindo nos seus pareceres sobre a Conta Geral do Estado a necessidade de uma avaliação dos incentivos fiscais e de uma correta quantificação da despesa fiscal, que se mostra, consecutivamente, subvalorizada.

Ao nível dos restantes países do mundo, o trabalho notável desenvolvido em 2019, pelo Grupo de Trabalho para o Estado dos Benefícios Fiscais⁵¹, permitiu estabelecer um *Benchmark Internacional*⁵² que permite uma visão do panorama internacional, de onde é possível extrair conteúdos a aplicar a nível nacional.

Este *Benchmark Internacional* incide sobretudo na despesa fiscal, ainda que esse conceito apresente, desde logo, algumas controvérsias, uma vez que, o que é contabilizado como despesa fiscal não é linear e igual em todos os países. Ainda assim, seguindo as orientações estabelecidas nos outros países, em que foram estudados os casos da Irlanda, dos Estados Unidos da América, da Holanda, da Alemanha e do Canadá, pretendeu-se encontrar uma forma de melhorar da eficácia tanto da avaliação, como na definição e monitorização dos incentivos fiscais.

De forma sintetizada, retira-se deste *Benchmark Internacional*, as seguintes perspetivas de alguns países. Na Irlanda, em 2014, foi elaborado um relatório que define e delimita o conceito de despesa fiscal, e regras a adotar pelo governo em prol da transparência e da eficácia do sistema dos benefícios fiscais. No que concerne à avaliação propriamente dita, estabelece prazos para que a mesma ocorra, consoante o seu nível de despesa fiscal (i. 1 – 10 milhões de euros; ii. 10 – 50 milhões de euros; e iii. > 50 milhões de euros) e o tipo de avaliação (*ex-ante* – antes da introdução de um novo incentivo; *ex-post* – depois da sua

⁵¹ Vide “Os Benefícios Fiscais em Portugal. Conceitos, metodologias e prática” Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019.

⁵² Este conceito diz respeito a um processo de comparação (internacional) da atuação de vários intervenientes, sobre determinado aspeto, estabelecendo um ponto de referência a seguir e visando uma melhoria da eficiência.

implementação), sendo que o ideal é que ocorra uma avaliação no intervalo de cinco anos, nos casos em que o incentivo se situe no nível i. da despesa fiscal, e nos restantes casos, o ideal é que ocorra no intervalo de três anos. Nos Estados Unidos da América, passou pela elaboração de um guião em 2012, onde são estabelecidos critérios para avaliar a despesa fiscal, como por exemplo, os custos de aplicação, a transparência, a eficiência do meio utilizado, a efetividade dos objetivos estabelecidos, entre outros, o que também se verificou na Holanda, em 2010 e 2011. Já o Canadá, país dotado do relatório desenvolvido mais recentemente, em 2018, não adianta muito para além do desenvolvido nos restantes países. No entanto, um dos aspetos que o diferencia, pela positiva, é o facto de, geralmente, ser escolhido um ou dois benefícios fiscais para serem avaliados em cada ano. Em 2007, na Alemanha, foi começada uma avaliação, que demoraria dois anos a ser concluída, sobre as medidas que mais acarretam despesa fiscal. Desse estudo, foi criada uma tabela que permite uma avaliação, objetiva e subjetiva, de cada incentivo, comportando a descrição da medida e a sua quantificação.

Ainda sobre as metodologias de avaliação, o mesmo Grupo de Trabalho, em 2019, propôs um modelo de avaliação dos benefícios fiscais, que considera fundamental, ainda que com as limitações já conhecidas. Entre esse modelo proposto, encontram-se orientações para a introdução de novos incentivos, para a sua monitorização e para a sua avaliação durante a sua vigência, tendo por base tanto as práticas internacionais, aludidas anteriormente, como as orientações dadas em momentos anteriores, nomeadamente na Reavaliação dos Benefícios Fiscais, de 2005, com vista à resposta de questões sobre a relevância, a eficácia e a eficiência, e ainda, a existência de uma justificação, e de uma boa delimitação do incentivo.

Este modelo criado vai agarrar a ideia da criação de uma tabela, onde estejam sistematizadas várias componentes da medida, permitindo uma avaliação mais facilitada e, acima disso, uma avaliação transversal e harmonizada entre os vários benefícios fiscais, garantindo uma maior transparência. Apesar disso, e tendo em conta a diversidade e particularidades próprias de cada incentivo, naturalmente, o modelo de tabela proposto não é estático e deve existir uma certa adaptação a cada medida particular.

Também no que concerne à responsabilidade de avaliar regularmente os benefícios fiscais, o Grupo de Trabalho suprarreferido elaborou um *Benchmark Internacional*, comparando as atuações da Irlanda, da Alemanha, da Holanda, dos Estados Unidos da América, dos Países Nórdicos e do Canadá, com a criação posterior de um modelo proposto.

As conclusões importantes que se retiram são as de que, na maioria dos países, embora se reconheça a importância das avaliações aos incentivos, não existe, na realidade, um verdadeiro mecanismo delineado e sistemático para essa avaliação. O que se verifica é a existência de estimativas e contabilizações da despesa fiscal que, muitas vezes, não batem certo entre os vários organismos diferentes, como acontece em Portugal (Autoridade Tributária e Aduaneira, Governo através das Contas Gerais do Estado e Tribunal de Contas). As entidades responsáveis pelas avaliações variam entre o Parlamento, o Governo, ou outras entidades, como por exemplo, a autoridade correspondente à Autoridade Tributária e Aduaneira.

Dado considerar de maior importância a definição clara das responsabilidades das avaliações, o Grupo de Trabalho estabeleceu algumas linhas orientadoras como modelo proposto. Em primeiro lugar, as várias fases de avaliação (antes da implementação, a monitorização, e depois da implementação), devem ser da responsabilidade de organismos diferentes, por razões de transparência e de disponibilização da informação a todos, e não apenas à própria entidades que avaliaria todas as fases.

Assim, ao nível da avaliação antes da implementação do incentivo, deve ser quem propõe o respetivo incentivo a disponibilizar todas as informações que garantam as respostas às várias questões para a sua avaliação. De seguida, a monitorização do incentivo deve estar a cabo de uma equipa especializada, em articulação com a Autoridade Tributária e Aduaneira. Por último, a avaliação do incentivo posteriormente à sua implementação, passaria pela criação de uma “*entidade independente e profissionalizada*”⁵³ e permanente (denominada como Unidade Técnica para Avaliação de Benefícios Fiscais), capaz de proceder às necessárias avaliações, às publicações das respetivas conclusões e de estabelecer recomendações ao poder político. Esta Unidade poderia assentar numa base parlamentar, ou seja, ser mais independente do órgão do Governo, ou assentar numa base governamental, atuando sob a tutela do Ministério das Finanças.

⁵³ Vide “*Os Benefícios Fiscais em Portugal. Conceitos, metodologias e prática*” Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019, página 38.

No entanto, apesar do Grupo de Trabalho deixar em aberto esta opção, por força de uma maior transparência e independência, sugeria-se a escolha da base parlamentar, em sede da Assembleia da República, como se verifica no modelo adotado nos Estados Unidos da América⁵⁴, ajustada num pendor democrático, de forma também a evitar a conversão da democracia em partidocracia, cada vez mais assente na realidade portuguesa.

5 – Avaliação do sistema de incentivos fiscais

Realizada a necessária análise sobre a doutrina existente e sobre os diversos materiais publicados nesta matéria dos incentivos fiscais, procede-se uma avaliação sobre este sistema que vigora em Portugal, tanto numa vertente mais generalidade, como numa vertente concentrada nos incentivos que promovem o investimento das empresas.

5.1 – Progresso do sistema de incentivos fiscais

Da análise realizada sobre a evolução nos últimos anos do sistema dos benefícios fiscais através, nomeadamente, da reforma fiscal de 1988/1989 e da análise das últimas três reavaliações, é possível concluir que, desde 1988, existe uma preocupação em tornar o sistema dos incentivos fiscais mais simplificado, conseguido com a criação do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que se traduziu numa compilação e sistematização de regras comuns.

Em 1998, à anterior preocupação, adicionou-se a tentativa de atualizar o sistema às realidades contemporâneas, de forma a estabelecer um equilíbrio entre o sistema fiscal e a justiça, permitindo incentivar comportamentos com interesses extrafiscais sociais e económicos públicos, que o sistema fiscal consiga suportar sem onerar em demasia os contribuintes. Essa preocupação demonstrou-se na reavaliação dos benefícios fiscais em 1998, através do relatório elaborado, criando linhas orientadoras de atuação nesta matéria e formando diretrizes para a transparência do sistema, nomeadamente, através da criação

⁵⁴ Entidade independente e apartidária (denominada U.S. Government Accountability Office).

destes instrumentos de forma controlada e justificada, e da publicitação das informações sobre a sua concessão, i.e., tanto o número de beneficiários, como os montantes referentes à despesa fiscal.

Em 2005, a complexidade do sistema continua a ser uma das dificuldades a ultrapassar. A reavaliação de 1998, embora tenha eliminado 43 incentivos fiscais, não foi suficiente. Verifica-se também a continuação de falhas de informação verificadas sobre as várias medidas extrafiscais. Esta banalização dos incentivos fiscais, é apontada como um dos maiores entraves à sua eficácia. O relatório da reavaliação dos benefícios fiscais de 2005 voltou a referir a necessidade de aumentar a transparência, através da criação de um classificador comum na avaliação da despesa fiscal, harmonizando este critério tão importante na análise de custo-benefício necessária para averiguar a continuação de um determinado benefício fiscal, e a criação de um procedimento de avaliação dos incentivos, de forma regular e rigorosa.

Em 2018, seria de esperar uma reavaliação em moldes parecidos com as anteriores, que desenvolvesse não só uma avaliação dos incentivos vigentes e quais os que deveriam ser revogados, mas também com uma análise transversal ao sistema, com mudanças significativas e necessárias que se arrastavam e acumulavam desde a reforma do final dos anos 80. No entanto, essa expectativa foi frustrada com o pequeno relatório criado.

A reavaliação realizada em 2018, que na realidade não se tratou de uma verdadeira reavaliação, apenas teve o intuito de manter vigentes os incentivos que se encontravam na iminência de caducar. Conclui que, na realidade, não se tratou de uma reavaliação (ou “avaliação” como o relatório refere), uma vez que não se encontrava subjacente a necessidade de melhorar e ajustar o sistema dos incentivos fiscais à atualidade, e de fazer cumprir as recomendações contínuas do Tribunal de Contas sobre a matéria. O próprio relatório faz referência que a análise efetuada foi “*circunscrita e casuística*”.

Relativamente aos pareceres do Tribunal de Contas sobre esta matéria, através da sua auditoria sobre as Contas Gerais do Estado, o Tribunal, desde 1997, segue as mesmas orientações. Segundo o Tribunal de Contas, os valores da despesa fiscal são consecutivamente subvalorizados, quer por existir uma divergência sobre o seu conceito, i.e., o que se considera despesa fiscal diverge de entidades para entidades, quer por falta de divulgação desses valores. O Tribunal critica a falta de controlo na atribuição dos incentivos

e na sua monitorização, e a falta de divulgação dos incentivos concedidos, que se traduz numa enorme falta de transparência.

No entanto, a realização da avaliação de 2005 não foi inútil. A partir avaliação efetuada, permitiu consciencializar-se (novamente) de que o sistema, na forma como se encontra, não permite uma “*perspetiva integral e transversal*”, devido às enormes limitações existentes, que não permitem uma avaliação da eficácia e da eficiência dos vários benefícios fiscais vigentes. Consequentemente, foi criado um grupo de trabalho, desta vez sim, para ser realizada uma avaliação do sistema de forma transversal, e que permita corrigir falhas há muito tempo verificadas.

De facto, os valores da despesa fiscal são consideravelmente elevados. De acordo com os dados da Conta Geral do Estado de 2018, de um total de 11.379,3 milhões de euros, 307,4 milhões de euros dizem respeito a incentivos ao investimento, ou seja, cerca de 3%. A grande fatia da despesa fiscal encontra-se afeta aos assuntos económicos denominados de “Outros”, com 8.282,5 milhões de euros inerentes, que representam cerca de 73% da totalidade da despesa fiscal. A maioria dos incentivos são concedidos através de isenções tributárias e deduções à coleta.

Os valores suprarreferidos são assustadores e incompreensíveis, na medida em que não podem existir incentivos fiscais sem um objetivo extrafiscal claramente definido, sob pena de o mesmo não se considerar relevante, faltando, desde o início da sua criação, os requisitos de i) visar um interesse público extrafiscal e ii) tal interesse seja superior ao da tributação-regra, uma vez que, se nem está definido o seu objetivo extrafiscal (o seu interesse), muito menos é possível de definir que o mesmo seja superior ao da tributação-regra. Através desta análise, é claro perceber as críticas feitas pelos diversos autores e pela reavaliação de 2005, relativamente à banalização dos benefícios fiscais.

Recentemente, em junho de 2020, foi publicada a Conta Geral do Estado referente ao ano de 2019, sobre a qual o Tribunal de Contas ainda não emitiu o seu parecer. A partir dos novos dados publicados, é possível verificar que a despesa fiscal total aumentou quase 16%, e a despesa fiscal relativa aos incentivos ao investimento aumentou 23,8%. Relativamente aos assuntos económicos “outros”, a despesa fiscal aumentou 76%.

No entanto, o problema não se traduz apenas no montante elevado de benefícios fiscais concedidos e no montante elevado de perda de receita fiscal. O maior problema é, se a sua

divulgação não for devidamente feita, o seu controlo e avaliação é impossível e, consequentemente, impossível decidir sobre os incentivos fiscais a extinguir e a modificar.

A partir de 2018, com a criação da obrigatoriedade de divulgar os beneficiários e o montante da despesa fiscal gerada com a concessão dos benefícios fiscais, pela Autoridade Tributária e Aduaneira, através do artigo 3º da Lei n.º 43/2018, de 09 de agosto, a falha de informação foi atenuada, porém, não foi ainda eliminada totalmente, verificando-se, inclusive pela tabela elaborada no presente relatório, que para a maioria dos incentivos vigentes não se consegue encontrar a respetiva despesa fiscal.

A análise do progresso do sistema dos incentivos fiscais até ao momento, permite concluir que pouco tem mudado no seu panorama geral. Os objetivos de melhorar o sistema continuam os mesmos, sem que nada tenha sido ainda feito. Assentes na sua simplificação e diminuição da complexidade e no aumento da sua transparência, quer ao nível da criação dos benefícios de forma mais rigorosa, quer ao nível das informações publicadas sobre a sua concessão, permitindo resolver as contínuas falhas de informação verificadas, de forma a existir um controlo político e público destes instrumentos, que podem originar o desequilíbrio das finanças públicas.

O trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho para o estudo dos Benefícios Fiscais, publicado em maio de 2019, foi o último contributo em matéria de incentivos fiscais. No referido trabalho, que teve como objetivo aprofundar o sistema dos benefícios fiscais, avaliando-o transversal e globalmente, de forma a cessar alguns dos vícios até aqui verificados, foram dadas importantes orientações, fundamentais de colocar em prática num futuro próximo. As alterações passam pela criação de uma Unidade Técnica para a Avaliação dos Benefícios Fiscais que, de forma permanente, independente e especializada, avalie os vários incentivos fiscais depois da sua implementação.

Torna-se ainda imprescindível a harmonização do conceito de benefícios fiscal e de despesa fiscal, a aplicar de forma vinculativa entre os vários intervenientes dos processos de concessão, avaliação e auditoria, para que não haja divergências na informação auferida por cada entidade, não deixando manobra para interpretações distintas. E também, a mudança de atitude face à criação desmedida (e facilitada) de incentivos fiscais, muitos sem objetivos claros e pré-definidos.

5.2 – Promoção do investimento em Portugal com o atual sistema de incentivos fiscais

O atual sistema de incentivos fiscais vigentes em Portugal comporta um total de 34 medidas, cujo objetivo se prende com a promoção do investimento das empresas.

Do total das medidas apuradas, 20 não têm a disponibilização da despesa fiscal inerente. A partir desta falha de informação muito grande, torna-se impossível realizar uma verdadeira avaliação de cada incentivo, nem mesmo uma aproximação.

De um modo global, poderia afirmar-se que a sua relevância se verifica. O investimento é um objetivo económico e social, cuja importância já foi reconhecida (inclusive, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/97). Assim, poderá considerar-se que se encontra justificada a derrogação do princípio da igualdade contributiva, em prol do crescimento económico, da criação de emprego e do aumento de reconhecimento das capacidades portuguesas, inerentes a um aumento do investimento.

No entanto, quer ao nível da eficiência, quer ao nível da eficácia, não nos é possível concluir com base nos dados que estão publicados.

Ainda assim, comparando os dados recolhidos e tendo em conta, como referência, o valor de 307,4 milhões de euros que dizem respeito a incentivos ao investimento, é possível concluir que: i) o incentivo fiscal concedido através do artigo 23º do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento, que confere uma isenção (ou redução) tributária em IMI, IMT e IS relativamente aos prédios respeitantes a aplicações relevantes (que representa 157,07 milhões de euros); ii) o incentivo fiscal concedido através do artigo 8º do Código Fiscal do Investimento, que confere uma dedução à coleta de IRC relativamente às aplicações realizadas relevantes do projeto de investimento (que representa 23,6 milhões de euros); e iii) o incentivo fiscal concedido pelo artigo 41º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que confere uma dedução à matéria coletável de IRC, relativamente à remuneração convencional do capital social (que representa 17,03 milhões de euros), são os incentivos com maior despesa fiscal gerada, auferindo grandes montantes, pelo que, serão as medidas que comportam uma maior necessidade de avaliação da sua eficácia. Isto porque, caso a receita que se perde com essas medidas, não esteja a incentivar verdadeiramente o investimento, deve o benefício fiscal ser eliminado.

A utilização destes instrumentos não é consensual entre a doutrina. Esta forma de incentivar um determinado comportamento, como por exemplo, o comportamento de investir em Portugal, beneficiando essa conduta com um regime fiscal mais favorável, comporta pontos positivos e os pontos negativos. Se por um lado é verdade que o investimento traz inúmeros benefícios ao país e, por isso deve ser incentivado, por outro lado, a forma de incentivar acarreta custos, muitas vezes demasiado elevados.

A decisão sobre a utilização destes instrumentos passa necessariamente por uma correta avaliação da sua eficácia, que inclui verificar se outros instrumentos não seriam mais benéficos, como a concessão de subsídios, por exemplo, ou através da estipulação de regras próprias no regime-regra, por exemplo com a introdução de taxas de tributação próprias ao investimento. No entanto, a enorme banalização na criação de incentivos fiscais e a diversidade de legislação e diplomas onde se inserem, constituem também um entrave à sua eficácia, por diversas razões, designadamente, pelo desconhecimento dos possíveis beneficiários e pela complexidade da sua compreensão, não sendo conseguido o objetivo pretendido, e a sua existência não fazer sentido.

Ou seja, verificam-se razões para manter estes incentivos fiscais, mas não da forma como se encontram, o seu sistema tem de ser adaptado e atualizado, sobretudo ao nível da criação desmedida de novos incentivos e ao nível do controlo da despesa fiscal.

Os benefícios fiscais devem ser utilizados em forma de exceção, tal como a sua definição nos termos do artigo 2º do EBF o indica, e não o utilizando como se de regime-regra se tratasse, sob pena de violar os princípios da igualdade tributária, da transparência fiscal e da neutralidade fiscal, que impelem à coerência e à aplicação geral do sistema fiscal sobre todos os sujeitos, sem discriminação. Estes princípios apelam à extinção dos benefícios fiscais, porém, podem ser retiradas muitas vantagens da sua utilização, se utilizados na devida medida. Criados de forma controlada e justificada, em reduzido número, e sem exigir uma despesa fiscal tão elevada, permitindo assim melhor o seu controlo e monitorização, e aumentando a sua eficácia. Impõe-se a necessidade de reduzir os incentivos existentes, transferindo algumas dessas intenções de incentivar comportamentos para o regime-regra, através nomeadamente, da criação de taxas de tributação próprias, como já foi referido, sob pena de estes instrumentos começarem a ser vistos como verdadeiros prémios fiscais, nomeadamente por, devido à sua complexidade, tais vantagens não chegarem a todos os possíveis beneficiários.

6 – Considerações finais

Esta investigação desenvolvida em torno dos incentivos fiscais que promovam o investimento das empresas em Portugal, teve como objetivo apurar o panorama deste instrumento de políticas económicas e sociais públicas, e quais as medidas atualmente em vigor, de forma a sistematizar e compilar a grande panóplia de benefícios existentes, aferindo posteriormente se a realidade que foi encontrada promove efetivamente o investimento por parte das empresas.

Com o presente trabalho foi possível retirar importantes conclusões. A primeira prende-se com a complexidade desta matéria, facilmente perceptível através dos inúmeros trabalhos teóricos desenvolvidos sobre a mesma, sem que importantes trabalhos práticos sejam executados, nomeadamente, reavaliações e reformas importantes que devem ser feitas. A segunda, que os valores da despesa fiscal se encontram demasiado altos e, a sua tendência crescente, tem de ser contrariada rapidamente, sob pena de gerar uma conclusão sobre a ineficácia deste instrumento. Em terceiro lugar, que importantes instituições, como é o Tribunal de Contas, não são devidamente ouvidas, dado que as suas orientações sobre a matéria foram ignoradas completamente durante, pelo menos, 24 anos. Este tipo de situações não pode ocorrer, de forma a não colocar em causa a importância das mesmas. E, por último, a conclusão de que o sistema dos incentivos fiscais, da forma como se encontra, demonstra uma banalização dos mesmos, que o enfraquece e deterioriza e lhe retira a devida importância, uma vez que torna o sistema mais complexo e, conseqüentemente, menos acessível, ou seja, menos eficaz.

Finalmente, importa referir que, comparativamente com alguns países, nomeadamente a Holanda, a Alemanha e os Estados Unidos da América, a realidade portuguesa encontra-se ligeiramente aquém do panorama internacional, em que a maioria já tinha desenvolvido relatórios e guões de atuação há mais tempo. Em alguns países, como a Irlanda, já se encontram desenvolvidos procedimentos de avaliação dos benefícios fiscais mais avançados, aspeto que é necessário melhorar em Portugal. Ainda assim, na maioria verifica-se que, apesar de se reconhecer a importância de uma boa avaliação destes instrumentos, não existe um mecanismo bem delineado para essa avaliação.

O objetivo fundamental da presente dissertação era apurar se o atual sistema dos incentivos fiscais promove realmente o investimento das empresas, ou seja, concluir sobre a sua eficácia. No entanto, contrariamente às expectativas iniciais, não foi possível realizar uma análise mais detalhada e aprofundada sobre os vários incentivos vigentes, por diversas razões. Em primeiro lugar, a falta de informação disponibilizada sobre a despesa fiscal dos respectivos incentivos, embora devesse estar publicada. Em segundo, as limitações que a pandemia mundial do Covid-19 implicou, designadamente, no acesso a documentos que poderiam valorizar o trabalho desenvolvido.

Ainda assim, o estudo elaborado permitiu concluir com um balanço positivo sobre os incentivos fiscais e a sua importância no sistema fiscal. Porque nem tudo pode girar sobre os objetivos fiscais e a arrecadação de receita, este instrumento contraria precisamente essa tendência. Aqui, é a vertente de arrecadação de receitas do sistema fiscal que suporta a concessão de incentivos fiscais, tratando-se de um instrumento onde os objetivos ultrapassam os fiscais, são objetivos superiores, como o investimento, que comporta um impacto muito positivo quando alcançado, incorporando também outros objetivos, como o da criação de emprego e o crescimento económico.

A economia mundial, completamente afetada com a pandemia Covid-19, enfrentando uma recessão, poderá utilizar este instrumento de forma a incentivar comportamentos, uma vez que a sua eficácia é real, mas não nos moldes em que se encontra. É importante que ocorram mudanças no atual sistema de benefícios fiscais, sob pena de se continuar a colocar em causa princípios como a igualdade tributária, a transparência fiscal e a neutralidade fiscal, sem que tal esteja devidamente justificado, tornando-se imperativo que as recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho para o estudo dos Benefícios Fiscais, publicado em maio de 2019, sejam concretizadas brevemente.

Por último, salienta-se ainda a necessidade de criar um sistema fiscal que, de forma global, promova o investimento, i.e., os incentivos fiscais são apenas um dos instrumentos, existindo mais, nomeadamente, através dos regimes de amortizações ou de reinvestimento das mais-valias. O sistema fiscal tem de ser visto como um todo, criando-se um equilíbrio entre os vários instrumentos, possibilita-se um equilíbrio do sistema.

Referências bibliográficas

Monografias e artigos

- ANDRADE, Fernando Rocha - **Benefícios Fiscais - A consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento.** : Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, 2014.
- AVI-YONAH, Reuven S. - The Three Goals of Taxation. **Tax Law Review.** 60:n.1 (2006).
- AZEVEDO, Rui De; COSTA, P. Avelino De Jesus Da Costa; PEREIRA, Marcelino Rodrigues - **Documentos de D. Sancho I (1174-1211) - Vol. I.** : Universidade de Coimbra, 1979.
- CARLOS, Américo Brás - **Impostos - Teoria Geral.** Coimbra : Almedina, 2014. ISBN 978-972-40-5552-4.
- COSTA, Amável Sílvio Da; FREITAS, Pereira M. H. De; RAINHA, J. H. Paulo Rato - **Benefícios Fiscais em Portugal.** Coimbra : Almedina, 1977.
- GOMES, Nuno Sá - **Teoria Geral dos Benefícios Fiscais.** Lisboa : Ministério das Finanças, 1991. ISBN 9789726531296.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar - Os Incentivos Fiscais Contratuais ao Investimento Estrangeiro no Direito Fiscal Português – Regime Jurídico e Implicações Constitucionais. **XXX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais: Colóquio - A Internacionalização da Economia e a Fiscalidade.** 1993) 269–297.
- MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira - Despesa Fiscal. Em **Dicionário Jurídico da Administração Pública.** Coimbra : Coimbra Editora, 2007. ISBN 978-972-32-1500-7. p. 265–294.
- MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira - **Os Benefícios Fiscais: Sistema e Regime.** Coimbra : Almedina, 2018. ISBN 972-40-2987-5.

- MELO, Álisson José Maia - Premissas para uma abordagem jurídica dos Incentivos Fiscais. Em **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. São Paulo, Brasil : Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2015. ISBN 978-85-392-0293-5. p. 54–90.
- NABAIS, José Casalta - A Tributação das Empresas e a Promoção do Investimento. Em **Introdução ao Direito Fiscal das Empresas**. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-6019-4. p. 155–186.
- NABAIS, José Casalta - Da Sustentabilidade do Estado Fiscal. Em **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho - Volume IV**. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2054-4. p. 421–449.
- NABAIS, José Casalta - **Direito Fiscal**. 9ª ed. Coimbra : Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6505-2.
- NABAIS, José Casalta - O Regime Fiscal das Pequenas e Médias Empresas. **Cadernos do Programa de pós-graduação em Direito**. XI, 2016. p. 46–76.
- NABAIS, José Casalta - **Por um Estado Fiscal Suportável - Estudos de Direito Fiscal**. Coimbra : Almedina, 2005. ISBN 9789724025025.
- PAIXÃO, José Da Silva; SOUSA, Alfredo José De - **Código de Processo Tributário - Comentado e Anotado**. : Almedina, 1998. ISBN 9789724010861.
- PEREIRA, Diana Patrícia - **Benefícios Fiscais: Tributação das Empresas - Portugal e União Europeia**. [S.l.] : Universidade de Aveiro, 2016.
- PIRES, Rita Calçada - Para uma Teoria Geral dos Benefícios Fiscais. Em **Estudos Comemorativos dos 20 Anos da FDUP - Volume II**. Coimbra : Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7151-0. p. 607–630.
- SANCHES, José L. Saldanha - **Princípios Estruturantes da Reforma Fiscal**. Lisboa : Edifisco, 1991.
- SANTOS, J. Albano - **Dicionário de Finanças Públicas**. Lisboa : Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2017. ISBN 978-972-27-2534-7.
- SOUSA, Abílio - **Estatuto dos Benefícios Fiscais - Comentado**. Porto : Vida Económica,

2013. ISBN 978-972-788-721-7.

TEIXEIRA, Glória - **Manual de Direito Fiscal**. 4ª ed. Coimbra : Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6782-7.

Relatórios e publicações de instituições nacionais

AT, Autoridade Tributária E Aduaneira - **Despesa Fiscal 2018**. Disponível em WWW:
<URL:<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=93af5132-bea5-4423-84a4-dd7a711228b2>>.

Avaliação Qualitativa e Quantitativa dos Benefícios Fiscais previstos nos artigos 19.º, 20.º, 26.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 47.º, 50.º, 51.º, 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Disponível em WWW:
<URL:http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5449784c56684a53556c664d5335775a47593d&fich=ppl121-XIII_1.pdf&Inline=true>.

Conta Geral do Estado de 2018. ISSN 0870-7987. Lisboa. Disponível em WWW:<URL:
www.dgo.gov.pt>.

Conta Geral do Estado de 2019. ISSN 0870-7987. Lisboa. Disponível em WWW:<URL:
www.dgo.gov.pt >.

GRUPO DE TRABALHO PARA O ESTUDO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS - **Os Benefícios Fiscais em Portugal**. Lisboa : Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, 2019
Disponível em
WWW:<URL:https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/Area_Beneficios_Fiscais/Documents/Cad_CTF_217_Os_Beneficios_Fiscais_em_Portugal.pdf>. ISBN
978-972-653-187-6.

Reavaliação dos Benefícios Fiscais. Lisboa : Centro de Estudos Fiscais, 1998. ISBN 972-
653-155-1.

Reavaliação dos Benefícios Fiscais. Lisboa : Centro de Estudos Fiscais, 2005. ISBN 0870-6972.

TRIBUNAL DE CONTAS - **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.** Disponível em WWW:<URL:<https://tcjure.tcontas.pt/search.aspx>>.

TRIBUNAL DE CONTAS - **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998.** Disponível em WWW:<URL:<https://tcjure.tcontas.pt/search.aspx>>.

TRIBUNAL DE CONTAS - **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.** Disponível em WWW:<URL:<https://tcjure.tcontas.pt/search.aspx>>.

TRIBUNAL DE CONTAS - **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005.** Disponível em WWW:<URL:<https://tcjure.tcontas.pt/search.aspx>>.

TRIBUNAL DE CONTAS - **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017.** Disponível em WWW:<URL:<https://tcjure.tcontas.pt/search.aspx>>.

TRIBUNAL DE CONTAS - **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018.** Disponível em WWW:<URL:<https://tcjure.tcontas.pt/search.aspx>>.

Teses e dissertações

ANDRADE, Fernando Rocha - **Benefícios Fiscais: A consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento.** Universidade de Coimbra, 2014. Tese de doutoramento.

FREIRE, Maria Paula Dos Reis Vaz - **Nascimento, Modificação e Extinção dos Benefícios Fiscais.** Universidade de Lisboa, 1995. Dissertação de mestrado.

SOARES, Liliana Marisa Dos Santos - **Os Auxílios de Estado em sede de IRC: A atração ao Investimento Estrangeiro.** Universidade de Lisboa, 2018. Dissertação de mestrado.

Documentos legislativos e jurídicos

Acórdão do Tribunal Constitucional N.º 695/2014, de 15 de outubro de 2014, processo n.º 1265/2013, Relator Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha.

DECRETO-LEI N.º 162/2014, DE 31 DE OUTUBRO, que aprova o **Código Fiscal do Investimento**.

DECRETO-LEI N.º 191/2014, DE 31 DE DEZEMBRO, que aprova o **Regime Contratual de Investimento**.

DECRETO-LEI N.º 215/89, DE 01 DE JULHO, que aprova o **Estatuto dos Benefícios Fiscais**.

DECRETO-LEI N.º 287/2003, DE 12 DE NOVEMBRO, que aprova **Código do Imposto Municipal sobre Imóveis** e o **Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis**.

DECRETO-LEI N.º 394-B/84, DE 26 DE DEZEMBRO, que aprova o **Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado**.

DECRETO-LEI N.º 398/98, DE 17 DE DEZEMBRO, que aprova a **Lei Geral Tributária**.

DECRETO-LEI N.º 433/99, DE 26 DE OUTUBRO, que aprova o **Código de Procedimento e Processo Tributário**.

DECRETO-LEI N.º 442-B/88, DE 30 DE NOVEMBRO, que aprova **Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**.

LEI 64-A/2008, DE 31 DE DEZEMBRO, artigos 102º a 105º, que aprova o **Regime aplicável aos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH)**.

LEI N.º 150/99, DE 11 DE SETEMBRO, que aprova o **Código do Imposto do Selo**.

PORTARIA N.º 184/2002, DE 4 DE MARÇO, do Ministério das Finanças, que aprova o **Spread Especial**.