



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 148/XII/2.^a (GOV)

Autor: Deputado João
Pinho de Almeida

Aprova o crédito fiscal extraordinário ao investimento.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES



PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei nº 148/XII/2ª, que “aprova o crédito fiscal extraordinário ao investimento”. A proposta em causa deu entrada na Assembleia da República a 24 de maio de 2013, foi admitida na sessão plenária de 29 de maio e baixou, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), tendo o Deputado João Pinho de Almeida sido incumbido da responsabilidade de redigir o parecer da Comissão.

2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O objetivo da Proposta de Lei apresentada pelo Governo é introduzir um crédito fiscal – o Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI) – que permita às empresas a actuar em solo nacional, e que cumpram determinados requisitos de elegibilidade, deduzirem à coleta de Imposto sobre o Rendimento Coletivo (IRC) até 20% das despesas de investimento realizadas.

As condições impostas pela Proposta de Lei são as seguintes. Em primeiro lugar, o investimento elegível terá de ser realizado entre 1 de junho de 2013 e 31 de dezembro do mesmo ano. O montante máximo que pode ser dedutível é de 5.000.000,00€, e é dedutível à coleta de IRC do próprio exercício e dos cinco anos seguintes.

Em segundo lugar, são elegíveis todos os sujeitos passivos que exerçam actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, e “todos os investimentos feitos em activos fixos tangíveis adquiridos em estado de novo quando entrem em funcionamento ou utilização até ao final do período de tributação que se inicie em ou após 1 de janeiro de 2014 e, bem assim, os investimentos em ativos intangíveis sujeitos a



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

deprecimento”. Os sujeitos passivos terão, contudo, de apresentar contabilidade organizada e situação fiscal e contributiva completamente regularizada.

Em terceiro lugar, o diploma exclui as despesas de investimento em ativos suscetíveis de serem utilizados “na esfera pessoal”. Dentro desta categoria entram viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, barcos de recreio e aeronaves de turismo, mobiliário e artigos de conforto ou decoração, e despesas incorridas com construção, aquisição, reparação e ampliação de quaisquer edifícios.

Com esta proposta, o Governo espera estimular o investimento e fazer com que o sector privado possa contribuir para alavancar a retoma, contrariando o impacto negativo da necessária consolidação orçamental na evolução da atividade económica. A Proposta de Lei diz mesmo que o Governo tem a expectativa de, com esta iniciativa, “provocar um forte impacto ao nível de investimento empresarial”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Proposta de Lei nº 148/XII/2ª, que “aprova o crédito fiscal extraordinário ao investimento”, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser levada a apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 5 de junho de 2013

O Deputado Autor do Parecer



(João Pinho de Almeida)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

Proposta de Lei n.º 148/XII/2.ª (GOV)

Aprova o crédito fiscal extraordinário ao investimento.

Data de admissão: 29 de maio de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Joana Figueiredo e Jorge Oliveira (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP) e Paula Granada (BIB)

Data: 31 de maio de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 24 de maio de 2013, tendo sido admitida e anunciada na sessão plenária de 29 do mesmo mês, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida igualmente nesse dia, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP nomeou como autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado João Pinho de Almeida (CDS-PP). A discussão na generalidade da proposta de lei encontra-se agendada para o dia 6 de junho de 2013¹.

Com a presente proposta de lei, e de acordo com o referido na exposição de motivos da iniciativa, o Governo pretende introduzir no ordenamento jurídico português um Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI) em sede do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), que se traduz, sob certas condições, numa “dedução à coleta de IRC no montante de 20% das despesas de investimento realizadas, até à concorrência de 70% daquela coleta”.

As condições de elegibilidade dos sujeitos passivos (que exerçam a título principal uma atividade comercial, industrial ou agrícola) para este benefício são, cumulativamente:

- Disporem de contabilidade organizada;
- O lucro tributável não ser determinado por métodos indiretos;
- A situação fiscal e contributiva estar organizada.

Por seu turno, as despesas elegíveis para o presente regime são, nos termos da proposta de lei:

- Investimentos em ativos fixos tangíveis adquiridos em estado de novo quando entrem em funcionamento ou utilização até ao final do período de tributação que se inicie em ou após 1 de janeiro de 2014;
- Investimentos em ativos intangíveis sujeitos a deprecimento.

Com o CFEI, o Governo pretende “produzir um forte impacto no nível de investimento empresarial”.

¹ Cfr. Súmula n.º 55 da Conferência de Líderes, de 22 de maio de 2013.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 23 de maio de 2013, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”. Não consta da exposição de motivos qualquer referência a consultas realizadas ou pedidos de parecer efetuados.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar o crédito fiscal extraordinário.

No que concerne à vigência, o artigo 9.º da proposta de lei determina que a lei “entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”, observando assim o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A presente iniciativa visa aprovar o crédito fiscal extraordinário ao investimento, tendo como objetivo contribuir *para o sucesso do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e promover a competitividade e o emprego, no âmbito de uma estratégia dirigida a estimular fortemente o investimento direto em Portugal, já em 2013.*

A possibilidade de criar um Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento como uma das medidas de curto prazo a aplicar em 2013, para promover o investimento, já estava prevista na Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020, apresentada em abril de 2013.

A Proposta de Lei n.º 148/XII integra, assim, um conjunto de iniciativas financeiras e fiscais para o Investimento, Crescimento e Emprego aprovadas pelo Governo. Efetivamente, e segundo o comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2013, foram aprovados *uma proposta de lei e um decreto-lei que contém um pacote de incentivos fiscais ao investimento que contribuirá de forma decisiva para relançar a economia, fomentar o crescimento económico e para criar emprego de forma sustentada.*

Este pacote é constituído, por um lado, por um Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento, um incentivo fiscal ao investimento sem precedentes em Portugal e, por outro lado, por outras medidas fiscais de promoção do investimento, designadamente o reforço do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e o reforço dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual.

Em paralelo, de forma a conferir maior segurança e estabilidade aos investidores, o Governo decidiu também reduzir o prazo para prestação de informações vinculativas em matéria fiscal e criar o Gabinete Fiscal de Apoio ao Investidor Internacional.

Na conferência de imprensa realizada também em 23 de maio, o Ministro das Finanças afirmou que a *criação do crédito fiscal extraordinário ao investimento é uma medida inovadora, sem precedente em Portugal, no que se refere ao montante e à abrangência do incentivo fiscal ao investimento*. E acrescentou: *o crédito fiscal corresponde a uma dedução à coleta de IRC no montante de 20% do investimento até um máximo de 70% daquela coleta*.

No limite, este incentivo pode reduzir para 7,5% a taxa geral efetiva de IRC para as empresas que invistam de forma expressiva em 2013. O investimento elegível para este crédito fiscal terá que ser realizado entre 1 de junho e 31 de dezembro de 2013 e poderá ascender a 5.000.000 euros, sendo dedutível à coleta de IRC por um período de 5 anos.

Da apresentação efetuada, cumpre ainda mencionar que são dedutíveis despesas com os ativos fixos tangíveis e intangíveis sujeitos a depreciação, adquiridos em estado de novo e comprovadamente afetos à atividade operacional da empresa e os ativos adquiridos até 31 de dezembro de 2013 e afetos à atividade operacional da empresa até 31 de dezembro de 2014. São elegíveis, para este benefício, os sujeitos passivos que exerçam a título principal uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e que preencham cumulativamente as seguintes condições:

- Contabilidade regularmente organizada, de acordo com a normalização contabilística e outras disposições legais em vigor para o respetivo setor de atividade;
- Lucro tributável não determinado por métodos indiretos; e
- Situação fiscal e contributiva regularizada.

Já relativamente às medidas de controlo deste regime são previstas as seguintes:

- Regime sancionatório agravado para a utilização indevida do benefício
- Obrigatoriedade de inscrição do benefício num anexo declarativo específico de forma a facilitar a atividade da ação inspetiva
- Exclusão das despesas com ativos passíveis de utilização pessoal.

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa referem-se, por fim, os seguintes artigos e diplomas:

- Artigos 38.º, 63.º, 73.º, 90.º, 92.º e 130.º Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC);
- Artigo 15.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF);
- Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro (alterado o artigo 1.º pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

NABAIS, José Casalta - Investir e tributar : uma relação simbiótica?. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier**. Coimbra : Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-4901-4. Vol. 1, p. 743-767. Cota: 12.06.6 – 148/2013 (1)

Resumo: Segundo o autor, o objetivo deste artigo é tentar responder à questão que se encontra formulada no título. Assim, propõe-se fazer um enquadramento do problema relacionando o investimento com a tributação (ou a não tributação). Aborda também as medidas de natureza fiscal de apoio ao investimento em Portugal. Finalmente, analisa a recente evolução do sistema fiscal português, tendo em conta tanto a tributação como os benefícios fiscais, tentando averiguar se a tributação constitui ou não um incentivo ao investimento.

VAN PARYS, Stefan - The effectiveness of tax incentives in attracting investment : evidence from developing countries. **Reflète et perspectives de la vie économique**. Bruxelles. ISSN 0034-2971. T. 51, nº 3 (2012), p. 129-141. Cota: RE-83

Resumo: Este artigo, que resume a primeira parte da tese de doutoramento do autor, consiste em três estudos que investigam empiricamente a relação entre a tributação das empresas e o investimento nos países em desenvolvimento, dedicando especial atenção aos incentivos fiscais. Na primeira parte analisam-se as seguintes questões: Será que reduzir a carga fiscal das empresas é tão eficaz para incentivar o investimento em países com um clima de investimento relativamente pouco atraente, como é nos países com um clima de investimento relativamente atraente? Os incentivos fiscais específicos são eficazes para atrair o investimento? Os governos tomam em conta a política fiscal dos outros países quando tomam decisões sobre política fiscal? Na segunda parte apresenta a estrutura conceitual destes estudos. A terceira parte apresenta um foco particular nos países em desenvolvimento e nos incentivos fiscais. Finalmente, a última parte apresenta o esboço, os resultados e as contribuições dos estudos empíricos.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

No plano da União Europeia, a questão relevante é saber se a presente iniciativa legislativa poderá ser considerada como auxílio do Estado e se esta se revela compatível com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia², tendo presente os princípios contidos na Comunicação da Comissão, de 1998, relativa à

² Cf. artigos 107.º e seguintes.

aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade direta das empresas³ (JO C 384 de 12.12.1998).

No âmbito da distinção entre auxílios estatais e medidas de carácter geral contidas no n.º 13 da Comunicação da Comissão de 1998, as *“medidas fiscais acessíveis a todos os agentes económicos que operam no território de um Estado-membro são, em princípio, medidas de carácter geral. Devem efetivamente ser acessíveis a todas as empresas numa base de igualdade e o seu âmbito não pode ser restringido de facto, por exemplo, pelo poder discricionário do Estado quanto à sua concessão ou por outros elementos que limitem o seu efeito prático”*.

Por outro lado, no âmbito do n.º 15 da mesma Comunicação, e segundo um *“acórdão do Tribunal de Justiça proferido em 1974, constitui um auxílio estatal qualquer medida destinada a isentar, parcial ou totalmente, as empresas de um determinado sector dos encargos resultantes da aplicação normal do sistema geral, «sem que essa isenção se justifique pela natureza ou pela economia do sistema»*.

No preâmbulo da presente iniciativa, pode ler-se que o *“CFEI corresponde a uma dedução à coleta de IRC no montante de 20% das despesas de investimento realizadas, até à concorrência de 70% daquela coleta. O investimento elegível para este crédito fiscal terá que ser realizado entre 1 de junho de 2013 e 31 de dezembro de 2013 e poderá ascender a 5 000 000,00 EUR, sendo dedutível à coleta de IRC do exercício, e por um período adicional de até cinco anos, sempre que aquela seja insuficiente”*.

Deste modo, sendo uma medida de natureza fiscal acessível a todos os sujeitos passivos de IRC e não se encontrando restringida a sua aplicação a nenhuma região do território de Portugal em particular, o CFEI poderá vir a ser classificado, em princípio, pela Comissão, como uma medida de carácter geral.

No dia 9 de fevereiro de 2004, a Comissão apresentou o *“Relatório sobre a implementação da Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade direta das empresas”*⁴.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente qualquer iniciativa ou petição sobre esta matéria.

³ Esta comunicação dá seguimento ao compromisso assumido pela Comissão aquando da adoção pelo Conselho de um código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas em 1 de dezembro de 1997.

⁴ JO C(2004) 434 de 09.02.2004.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, não se afigura como obrigatória a consulta aos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, à Associação Nacional de Municípios Portugueses ou à Associação Nacional de Freguesias.

- **Consultas facultativas**

Não se sugerem consultas facultativas.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Nos termos do estatuído no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro e no n.º 2 do artigo 188.º do RAR, não se afigura como necessário o envio, à Assembleia da República, de documentação referente aos trabalhos preparatórios da iniciativa legislativa em apreço.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Os eventuais contributos que sejam remetidos à Comissão serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

VI. Avaliação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar os eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.

Refira-se, no entanto, que a proposta de lei prevê a criação de um benefício fiscal, concretizado numa dedução à coleta de IRC, não sendo, porém, possível quantificar o impacto que tal medida terá em termos orçamentais.