



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

---

## Parecer

Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª (GOV)

**Autor:** Deputada Jamila  
Madeira (PS)

---

Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª (GOV) - Adota uma medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

## ÍNDICE

### PARTE I – CONSIDERANDOS

- Nota Introdutória
- Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
- Enquadramento legal e antecedentes

### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

### PARTE III – CONCLUSÕES

### PARTE IV – ANEXOS

## PARTE I – CONSIDERANDOS

- **Nota Introdutória**

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª - *Adota uma medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.*

A iniciativa é apresentada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR) e reúne também os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR, à exceção do n.º 3 pois não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado.

A proposta de lei em causa, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, habitualmente designada como lei formulário, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, podendo no entanto ser aperfeiçoado em sede de especialidade e ou redação final para: “Medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas”, desta forma, cumprindo as regras de legística, o título da iniciativa tem início com um substantivo.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões face à “lei formulário”.

A presente iniciativa legislativa deu entrada em 31 de janeiro de 2017, foi admitida a 1 de fevereiro e na mesma data baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA).

- **Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa**

Na Lei do Orçamento do Estado para 2017 vem consagrado o princípio da redução progressiva, até 2019, do pagamento especial por conta (PEC) e a criação de um regime simplificado de apuramento da matéria coletável em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

A criação do regime simplificado irá permitir às pequenas empresas a dispensa do PEC, o que irá reduzir os seus deveres fiscais. Neste sentido o Governo propõe à Assembleia da República

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

---

que, até que seja aprovado e entre em vigor o regime simplificado (o que se prevê é que seja em 1 de janeiro de 2019), se dê seguimento à redução progressiva e temporária do PEC.

O pagamento especial por conta, a pagar pelos sujeitos passivos nos períodos de tributação que se iniciem em 2017 e em 2018, irá beneficiar de uma redução de 100€ sobre o montante apurado (artigo 106.º do Código do IRC) e, também sobre o montante apurado, de uma redução adicional de 12,5%. Não beneficiar das referidas reduções os sujeitos passivos com a situação tributária e contributiva regularizada e que, no período de tributação iniciado em 2016 e em 2017, tenham pago ou colocado à disposição rendimentos do trabalho dependente a pessoas singulares residentes em território português num montante igual ou superior a € 7 420 e a € 7 798, respetivamente.

- **Enquadramento legal e antecedentes**

Como já referido anteriormente e citando a nota técnica “A Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), tinha já consagrado um princípio de redução progressiva do pagamento especial por conta (PEC) até 2019 e a criação de um regime simplificado de apuramento da matéria coletável (n.º 2.º do artigo 123.º)”.

Sugere-se a consulta da Nota Técnica que consta na Parte IV – Anexos deste parecer para consulta detalhada do enquadramento legal da presente iniciativa.

Neste momento não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas, nem petições, sobre matéria conexa.

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª (Governo), a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa conclui o seguinte:

1. O Governo, no âmbito do poder de iniciativa, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 56/XIII/2.ª que pretende adotar uma medida transitória de redução do

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

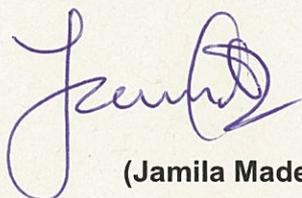
---

pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

2. A presente Proposta de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação e para ser discutida e votada pelo Plenário da Assembleia da República;
3. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

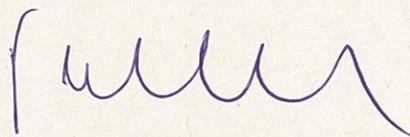
Palácio de S. Bento, de 14 de fevereiro de 2017

**A Deputada Autora do Parecer**



**(Jamila Madeira)**

**A Presidente da Comissão**



**(Teresa Leal Coelho)**



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

## Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª (GOV)

**Adota uma medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.**

Data de admissão: 31 de janeiro de 2017

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administração Administrativa (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

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

---

A proposta de lei (PPL) em questão, apresentada pelo Governo, assenta em dois vetores.

Por um lado, assume o compromisso de rever o regime simplificado de determinação da matéria coletável em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, com previsão de entrada em vigor em 2019, com o intuito de reduzir deveres fiscais acessórios.

Por outro, consagra a redução do pagamento especial por conta (PEC), nos períodos de tributação que se iniciem em 2017 e 2018, para os sujeitos passivos que cumpram duas condições: o pagamento de rendimentos do trabalho dependente a pessoas singulares residentes em Portugal de valor igual ou superior a 7.420€ (2016) ou 7.798€ (2017) e uma situação tributária e contributiva regularizada à data de pagamento de cada uma das prestações do PEC.

## **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 **Proposta de Lei n.º 56/XIII/2.ª (GOV)** é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa, que toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR. Não obstante, não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, não preenchendo o requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º do RAR.

A proposta de lei não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando, assim, os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 26 de janeiro de 2017, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A proposta de lei deu entrada e foi admitida em 31 de janeiro do corrente ano, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), tendo sido anunciada na reunião plenária de 1 de fevereiro. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 17 de fevereiro (cfr. Súmula da reunião n.º 36 da Conferência de Líderes, de 1 de fevereiro de 2017).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada por “lei formulário”, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão.

A presente iniciativa, que «Adota uma medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas», apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

No entanto, considerando que as regras de legística formal recomendam que o título dos atos normativos se inicie preferencialmente por um substantivo, «por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta»<sup>1</sup>, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

**“Medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas”.**

A iniciativa em apreço contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (26 de janeiro de 2017) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

---

<sup>1</sup> Duarte, David et al (2002), Legística. Coimbra, Almedina, pág. 200

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que concerne ao início de vigência, determina o artigo 5.º da proposta de lei que a entrada em vigor ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, observado o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que “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.”; produzindo efeitos a 1 de janeiro de 2017 (artigo 4.º).

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões face à lei formulário.

### **III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes**

---

#### **• Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa tem por objetivo aprovar uma medida transitória de redução do pagamento especial por conta previsto no artigo 106.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (Código do IRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.

A Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), tinha já consagrado um princípio de redução progressiva do pagamento especial por conta (PEC) até 2019 e a criação de um regime simplificado de apuramento da matéria coletável (n.º 2.º do artigo 123.º).

Refira-se que o pagamento especial por conta, em sede de Código do Imposto sobre as Pessoas Coletivas, foi inicialmente estabelecido pelo Decreto-lei n.º 44/98, de 3 de março, na sequência da autorização legislativa concedida no Orçamento do Estado para 1997, aprovado pela Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, nomeadamente a disposição constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 32.º.

Este pagamento foi aditado ao Código, sem prejuízo do pagamento por conta que constava nos artigos 82.º e seguintes ao tempo da respetiva entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1989. A determinação do pagamento especial por conta é efetuada pelos sujeitos passivos de IRC, nos termos do artigo 106.º do Código.

O pagamento especial por conta em IRC sofreu já bastantes alterações, tendo a mais recente sido efetuada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de março, que “cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal

de apoio ao investimento realizado em 2009 (RFAI 2009) e procede à primeira alteração à Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009) ”.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

**Bibliografia específica**

RODRIGUES, João Pedro Silva – A inconstitucionalidade do pagamento especial por conta. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Ano 3, nº 3 (set. 2010), p. 291-314.

Resumo: “No presente artigo aborda-se a matéria dos pagamentos antecipados dos impostos, confrontando-a com os princípios constitucionais em matéria fiscal, destacando-se a referência ao princípio da capacidade contributiva, de modo a aferir as condições de legitimidade constitucional de tais institutos tributários. Partindo dessa reflexão, considera-se de forma particular o regime do pagamento especial por conta, concluindo-se pela sua inconstitucionalidade”.

SANCHES, J. L. Saldanha; MATOS, André Salgado de – O pagamento especial por conta de IRC [Em linha]: questões de conformidade constitucional. **Fiscalidade: Revista de Direito e Gestão Fiscal**. N.º 15 jul. 2003). P. 5 – 25. [Consult. 09 de fev. 2017]. Disponível em: WWW: <URL: <http://www.saldanhasanches.pt/pdf-3/2003,20-Fiscalidade.2015.-205-25.pdf>

Resumo: Os autores analisam o regime dos pagamentos especiais por conta de IRC e a sua natureza jurídica; a não inconstitucionalidade genérica dos pagamentos especiais por conta e a necessidade de interpretação conforme à Constituição; a inconstitucionalidade dos pagamentos especiais por conta em setores de atividade particulares e, por fim, os meios ao dispor dos sujeitos passivos de IRC para, perante a imposição legal do pagamento especial por conta, obterem a tutela do seu direito à tributação segundo o seu lucro real.

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

O poder de lançar impostos é um elemento fundamental da soberania dos Estados-Membros da União Europeia (UE), à qual apenas atribuíram competências muito restritas. Deste modo, o desenvolvimento de disposições fiscais ao nível da União tem por objetivo apenas salvaguardar o bom funcionamento do mercado único. A harmonização da tributação indireta (incluindo do IVA) foi empreendida numa fase mais recuada e em maior profundidade do que a da tributação direta, tais como os impostos sobre as sociedades. Em 2016, os impostos sobre as sociedades foram objeto de pacotes de iniciativas legislativas europeias, nomeadamente o conjunto de iniciativas relativas a uma matéria coletável comum e consolidada do imposto sobre as sociedades [COM(2016)683, COM(2016)685, COM(2016)686 e COM(2016)687].

fazendo parte das prioridades do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para o aprofundamento do mercado único. No entanto, a tributação direta permanece uma área controversa onde o consenso entre Estados-Membros é difícil de alcançar e onde os processos negociais das medidas a adotar ao nível da UE se prolongam por décadas.

O capítulo de disposições fiscais do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) diz respeito à harmonização das legislações relativas aos impostos, incluindo no artigo 113.º os impostos sobre o volume de negócios (nomeadamente a tributação dos lucros). O capítulo do TFUE sobre a aproximação das disposições legislativas (artigos 114.º-118.º do TFUE), abrange os impostos “que tenham incidência direta no estabelecimento ou funcionamento do mercado interno”. A cooperação reforçada (artigos 326.º-334.º do TFUE) também pode ser aplicada em matéria fiscal.

As disposições fiscais da UE não são sujeitas ao processo legislativo ordinário. A característica principal destas disposições, no que respeita à aprovação dos atos, é o facto de o Conselho deliberar por unanimidade com base numa proposta da Comissão, sendo o Parlamento consultado. As disposições aprovadas no domínio fiscal incluem diretivas relativas à aproximação das disposições nacionais e decisões do Conselho.

Tendo em consideração que um crédito fiscal tem também impacto sobre as receitas, é relevante o impacto orçamental que uma medida legislativa nacional possa ter, tendo em consideração os acordos em matéria orçamental de que Portugal é signatário. Para os países da zona euro, o artigo 136.º do TFUE prevê também a avaliação dos programas de estabilidade ou convergência nacionais na perspetiva de coordenação das políticas fiscais.

Os Estados-Membros signatários do Pacto de Estabilidade e Crescimento comprometeram-se ainda com a adoção de medidas para finanças públicas que garantam a estabilidade financeira e o crescimento económico sustentável, concretizado posteriormente em vários diplomas legais que contemplam desde as regras para a elaboração de orçamentos nacionais à normalização da contabilidade pública.

O n.º 6 do artigo 121.º do TFUE, que prevê regras para a supervisão multilateral de políticas económicas dos Estados-Membros e da União, é a base jurídica do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, estabeleceu variáveis de alerta para potenciais desequilíbrios macroeconómicos com origem em vários fatores, incluindo taxas de desemprego e o custo unitário de trabalho no *scoreboard* do Mecanismo de Alerta criado por este regulamento. Este procedimento de prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (conhecido por MIP - *Macroeconomic Imbalance Procedure*) está provido de um mecanismo de reforço através do qual os Estados-Membros da zona euro podem enfrentar a possibilidade de sanções, constando Portugal dos países atualmente classificados como tendo desequilíbrios excessivos.

Ao nível europeu estão também previstos procedimentos específicos relativo a apoios governamentais, na secção relativa às regras da concorrência do TFUE. O artigo 107.º do TFUE considera esses auxílios incompatíveis com o mercado interno, uma vez que tendem a distorcer a concorrência e o comércio livre, na medida em que favoreçam certas empresas ou certas produções. A UE previu desse modo (no artigo 108.º do TFUE) um procedimento para a verificação das distorções competitivas pela concessão de vantagens seletivas. Deste modo, qualquer nova medida de apoio governamental deve ser previamente comunicada à Comissão Europeia (DG Concorrência, com exceção de incentivos dirigidos aos setores das Pescas e Agricultura, que comunicam diretamente à respetiva DG setorial), devendo a Comissão pronunciar-se antes da sua entrada em vigor. As exceções são:

- ajuda abrangida por uma isenção em bloco (aprovação automática de medidas de apoio conforme previamente estabelecido pela Comissão Europeia) ou que integra um esquema de apoio já autorizado pela Comissão;
- ajuda que não exceda o limiar de valor por empreendimento (200 mil euros num período de três anos fiscais ou 100 mil euros no setor rodoviário).

- **Enquadramento internacional**

Não foi detetada a figura do pagamento especial por conta na consulta aos ordenamentos jurídicos de Espanha (*Impuesto sobre Sociedades*), de França (*Code général des impôts*), e do Reino Unido (*Corporation Tax*).

#### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não existirem iniciativas pendentes, sobre matéria conexa.

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foi identificada, neste momento, qualquer petição sobre matéria idêntica.

**V.      Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Face à informação disponível, não é possível quantificar ou determinar eventuais encargos resultantes da aprovação das presentes iniciativas, mas é previsível que a redução do pagamento especial por conta implique uma diminuição das receitas previstas como adiantamento de pagamento de IRC pelas empresas ao Estado.