

Projeto de Lei n.º 565/XIV/2.ª (CH)

Título: Pela inclusão, nas deduções à colecta, das despesas relacionadas com ginásios, clubes de fitness e de saúde

Data de admissão: 14 de outubro de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Lia Negrão (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP), Elodie Rocha e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 14 de dezembro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa ora apresentada visa incluir, nas deduções à coleta, em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), as despesas com ginásios, clubes de *fitness* e de saúde.

Da exposição de motivos extraímos os seguintes fundamentos para a apresentação deste projeto de lei:

- a) Portugal é dos países com piores índices de atividade física, o que se traduz numa elevada percentagem de cidadãos com excesso de peso. Os dados do relatório da OCDE, *Health at a Glance*, revelam que 67,6% dos portugueses acima dos 15 anos têm excesso de peso ou são obesos;
- b) A prática constante e contínua de atividades físicas, aliada a uma alimentação saudável, contribuem para um estilo de vida saudável, promovendo o bem-estar dos cidadãos;
- c) As medidas que promovem a melhoria da saúde pública, promovem igualmente a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS);
- d) A necessidade de assegurar a sustentabilidade do SNS releva-se particularmente importante no momento crítico de pandemia que estamos a atravessar.

De acordo com o autor da iniciativa, a medida proposta de criação de um benefício fiscal, enquadra-se numa política de saúde pública de incentivo à prática de atividade física e de promoção da saúde e bem-estar da população. Propõe, para o efeito, uma nova dedução em sede de IRS, através de uma alteração à alínea d) do n.º 1 do artigo 78.º-F (Dedução pela exigência de fatura) do [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares](#) (CIRS).

Note-se, porém, que a iniciativa pode ter perdido oportunidade, uma vez que o seu objeto estará porventura esgotado com a recente aprovação, em sede de Orçamento

do Estado para 2021, de uma medida idêntica. Com efeito, na sequência da aprovação do artigo 220.º da [Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª \(GOV\)](#), que adita uma alínea f) ao n.º1 do artigo 78.º-F (Dedução pela exigência de fatura) do CIRS, os contribuintes passam também a poder deduzir no IRS, 15% do IVA suportado nas despesas relativas ao “ensino desportivo e recreativo, atividades dos clubes desportivos e atividades de ginásio – *fitness*”, até um montante total máximo de 250 euros por ano.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Conforme preconizado nos termos do [artigo 64.º](#) da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), a garantia do direito à saúde deverá ser praticada, entre outras formas, através da «...promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e (...) de práticas de vida saudável». Em paralelo à proteção do direito acima mencionado, a incumbência do Estado prevista nos termos da alínea f) do n.º 2 do [artigo 67.º](#), no âmbito da proteção da família, alinha-se no sentido de «regular os impostos e os benefícios sociais, de harmonia com os encargos familiares».

A estruturação do sistema fiscal atinente à conjugação dos objetivos ora expostos pode ser enquadrada através da criação dos impostos, nos termos do n.º 2 do [artigo 103.º](#) do texto constitucional, que refere que os impostos «...são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes», sendo que o n.º 1 do seu [artigo 104.º](#), define que «o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar», ao que acresce os termos previstos na alínea g) do n.º 3 do [artigo 106.º](#), que refere a obrigatoriedade da proposta de orçamento apresentada à Assembleia da República ser acompanhada de relatórios sobre «os benefícios fiscais e a estimativa de receita cessante».

Assim, a despesa fiscal decorrente da definição de benefícios fiscais promove uma transferência de recursos públicos por via da redução da obrigação do imposto, refletindo uma determinada hierarquização de prioridades.

Os benefícios fiscais podem ser caracterizados como uma forma de eliminação ou redução de receita fiscal, com um objetivo extrafiscal inerente, o que promove a cessação de uma receita fiscal por contrapartida de uma despesa fiscal associada.

Conforme indicado no [Relatório](#) do “Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais”¹, aprovado nos termos do [Despacho n.º 4222/2018, de 26 de abril](#), os pressupostos técnicos subjacentes «...à criação dos BF² podem ser contrários à necessidade de simplicidade do sistema fiscal e de obrigatoriedade de controlo da despesa pública», uma vez que «a incapacidade de, em alguns casos, se conseguir apurar a despesa associada e/ou o número de beneficiários aponta para a impossibilidade de avaliação e da garantia de eficácia e/ou eficiência do instrumento». Refere ainda este documento que «só se deve criar, manter e renovar um BF para o qual seja evidente o impacto pretendido, nunca desligado do contexto conjuntural, e para o qual seja possível avaliar este mesmo impacto, ainda que apenas de forma qualitativa, e para o qual, numa análise custo-benefício, a receita negativa seja compensada pela falha corrigida ou a externalidade gerada».

O IRS, aprovado no âmbito do [Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro \(texto consolidado\)](#), que aprova o [CIRS](#), verifica um conjunto de elementos que contribuem para a delimitação do padrão de tributação, respetivamente:

- A base tributável - respeitante à generalidade dos rendimentos auferidos pelos agregados familiares;
- A taxa aplicável - incidente sobre o rendimento numa estrutural progressiva de acordo com os escalões de rendimento, e a taxa fixa, não progressiva;
- A unidade de tributação - aplicável ao sujeito passivo definido no código;
- O período de tributação - repercutido em função do ano civil.

Conforme constam do [artigo 1.º](#) do CIRS, esta tipologia de tributação incide sobre o valor anual dos rendimentos das categorias A a H, depois de efetuadas as correspondentes deduções e abatimentos, sendo que as deduções à coleta podem assim ser caracterizadas como a «minoração efetuada após o cálculo do imposto resultante da aplicação das taxas de tributação visando beneficiar certa categoria de

¹ Criado com o objetivo da realização de um estudo aprofundado sobre o sistema de benefícios fiscais que vigorava em Portugal e que possibilitasse a avaliação dos referidos benefícios e do sistema de benefícios fiscais no seu todo.

² Benefícios fiscais.

sujeitos passivos e operações»³. A determinação do rendimento coletável, constante do Capítulo II do CIRS, define, nos termos do seu [artigo 22.º](#), que «o rendimento coletável em IRS é o que resulta do englobamento dos rendimentos das várias categorias auferidos em cada ano, depois de feitas as deduções e os abatimentos previstos...». Assim, e conforme definido no [artigo 65.º](#), «o rendimento coletável de IRS apura-se de harmonia com as regras estabelecidas (...) e com as regras relativas a benefícios fiscais a que os sujeitos passivos tenham direito...».

As tipologias de deduções aplicáveis no âmbito do CIRS⁴ podem ser consultadas através da descrição sistematizada dos benefícios fiscais⁵, sendo que, para efeitos da matéria em apreço, cumpre salientar as deduções à coleta, nos termos do [artigo 78.º](#)⁶, onde se detalham um conjunto de deduções específicas. Adicionalmente, verifica-se a dedução relativa à exigência de fatura, prevista na alínea g) do n.º 1, sendo que as mesmas só podem ser realizadas nos termos previstos no n.º 6⁷, não podem exceder

³ [Relatório](#) do Grupo de Trabalho para o Estudo dos benefícios Fiscais, pág. 40.

⁴ Segundo o [Relatório](#) do GT, os benefícios fiscais em sede de IRS (especificamente nos casos em que o enquadramento legal decorre do CIRS e excetuando a referência dos artigos 78.º e 78.º-F) também abrange os seguintes artigos, respetivamente, os artigos [3.º](#), [10.º](#), [12.º-A](#), [25.º](#), [27.º](#), [32.º-A](#), [34.º](#), [37.º](#), [40.º-A](#), [41.º](#), [51.º](#), [53.º](#), [55.º](#), [56.º-A](#), [70.º](#), [72.º](#), [78.º A](#), [78.º-B](#), [78.º-C](#), [78.º-D](#), [78.º-E](#), [81.º](#), [83.º-A](#), [84.º](#) e [87.º](#).

⁵ [Relatório](#) do Grupo de Trabalho para o Estudo dos benefícios Fiscais, pág. 58.

⁶ Diploma alterado pelo artigo 129.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto, pelo artigo 190.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pelo artigo 2.º da Lei n.º 106/2017, de 4 de setembro.

⁷ 6 – As deduções referidas nas alíneas a) a i) e na alínea k) do n.º 1 só podem ser realizadas:

a) Mediante a identificação fiscal dos dependentes, ascendentes, colaterais ou beneficiários a que se reportem, feita na declaração a que se refere o n.º 1 do artigo 57.º;

b) Nos casos de deduções que não sejam de montante fixo, as mesmas só podem ser realizadas se constarem de documentos comunicados pelos emitentes à Autoridade Tributária e Aduaneira, com identificação do sujeito passivo ou do membro do agregado a que se reportam através do número de identificação fiscal correspondente, que sejam:

i) Fatura, fatura-recibo ou recibo, emitidos nos termos do Código do IVA ou da alínea a) do n.º 1 do artigo 115.º; ou

ii) Outro documento, quando o fornecedor dos bens ou prestador dos serviços esteja dispensado daquela obrigação.

os limites previstos nos n.ºs 7, 8, 13 e 14, assim como devem verificar pressupostos que concorrem para a sua redução nos termos dos n.ºs 9, 10 e 12⁸.

Estas deduções relativas à exigência de fatura verificaram um contexto mais relevante na decorrência do quadro da reforma da faturação levada a cabo através do [Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto](#)⁹, que assinalou o estabelecimento de uma nova tipologia de incentivo fiscal para os consumidores que solicitam a inserção do Número de Identificação Fiscal (NIF) em faturas respeitantes a determinados setores de atividade. Em função do valor do incentivo fiscal apurado pela [Autoridade Tributária e Aduaneira](#), resultante das faturas que lhe são comunicadas, verifica-se posteriormente a disponibilização desse montante aos consumidores finais. O Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto introduziu, adicionalmente, alterações no âmbito do [Estatuto dos Benefícios Fiscais \(EBF\)](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho \(texto consolidado\)](#), nomeadamente ao nível do [artigo 63.º](#) (Deduções à coleta do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares), assim como do [artigo 66.º-B](#)¹⁰ (Dedução em sede de IRS de IVA suportado em fatura), na medida da sua revogação levada a cabo pelo [artigo 16.º](#) da [Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro](#). As deduções definidas no âmbito do artigo 66.º-B, na sua redação inicial, abrangiam os seguintes setores de atividade:

⁸ A este respeito, o [Relatório](#) do GT refere, na sua pág. 13, que «todas ou algumas das deduções “pessoalizantes” como as previstas no art. 78º do CIRS são geralmente excluídas do conceito de BF porque lhes falta a presença de uma finalidade extrafiscal, ou pelo menos dessa finalidade extrafiscal como dominante. Embora alguma finalidade extrafiscal possa estar presente (ex. a dedução das despesas de educação dos filhos pode incentivar a natalidade ou formação), o seu principal objetivo será antes a melhor adequação do imposto à capacidade contributiva dos indivíduos, refletindo o menor rendimento disponível do progenitor (Morais, 2014). Assim, estas deduções têm essencialmente uma finalidade fiscal».

⁹ «Estabelece medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal, define a forma da sua comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira e cria um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes pessoas singulares».

¹⁰ Artigo inicialmente aditado ao EBF através do [artigo 4.º](#) do [Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto](#), alterado pelo artigo 218.º da [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), pelo artigo 7.º da [Lei n.º 51/2013, de 24 de julho](#), pelo artigo 4.º da [Lei n.º 83/2013, de 10 de dezembro](#) e revogado pelo referido [artigo 16.º](#) da [Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro](#).

- Seção G, Classe 4520 – Manutenção e reparação de veículos automóveis;
- Seção G, Classe 45402 – Manutenção e reparação de motociclos, de suas peças e acessórios;
- Seção I – Alojamento, restauração e similares;
- Seção S – Classe 9602 – Atividades de salão de cabeleireiros.

Foi assim neste contexto que, por via do aditamento produzido pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, se consagrou a dedução pela exigência de faturação prevista nos termos do [artigo 78.º-F](#), enquanto incentivo para a indução ao cumprimento voluntário dos agentes económicos para a emissão de faturas. A prática da referida dedução aplica-se à coleta do IRS devido pelos sujeitos passivos, num montante correspondente a 15% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, com um limite global de 250 Euros por agregado familiar, constante das faturas que titulem prestações de serviços comunicadas nos termos do Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto e do [artigo 115.º](#) do CIRS, por emitentes enquadrados, de acordo com a Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE – Ver. 3), aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro \(texto consolidado\)](#). O presente artigo verificou alterações decorrentes de um conjunto de diplomas, respetivamente, do artigo 2.º da [Lei n.º 67/2015, de 6 de julho](#), do artigo 129.º da [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), do artigo 7.º do [Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto](#), do artigo 190.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) e do artigo 326.º da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), sendo que a redação atual prevê emitentes dos seguintes setores de atividade:

- Secção G, classe 4520 - Manutenção e reparação de veículos automóveis;
- Secção G, classe 45402 - Manutenção e reparação de motociclos, de suas peças e acessórios;
- Secção I - Alojamento, restauração e similares, salvo se a fatura já tiver sido considerada para efeitos de dedução como despesa de educação;
- Secção S, classe 9602 - Atividades de salões de cabeleireiro e institutos de beleza;
- Secção M, classe 75000 - atividades veterinárias;

- Secção H, CAE classe 49310, 49391, 49392, 50102 e 50300, numa metodologia diferente das anteriores.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Nas últimas duas sessões legislativas, não se localizaram petições sobre esta matéria.

Foi identificada uma iniciativa legislativa sobre tema conexo, do mesmo proponente: o [Projeto de Lei n.º 388/XIV/1.ª \(CH\)](#) - Aditamento à Lista I anexa ao Código do IVA com a inclusão dos serviços prestados na área do exercício físico nos ginásios, clubes de fitness e de saúde, que foi rejeitado com os votos favoráveis do PAN, CH, IL e Cristina Rodrigues (Ninsc), os votos contra do PS, PCP e PEV, e a abstenção do PSD, BE e CDS-PP.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado Único Representante do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

Ressalva-se, aqui, o limite conhecido como *lei-travão*, previsto no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo. Com efeito, na alteração ao n.º 1 do artigo 78.º-F do CIRS¹¹, o projeto de lei acrescenta à lista das atividades abrangidas pela dedução à coleta do imposto uma nova atividade económica (*ginásios, clubes de fitness e de saúde*). Tal circunstância, associada à data prevista de início de vigência da iniciativa no «dia seguinte ao da sua publicação» (artigo 4.º), poderá resultar numa diminuição, no ano económico em curso, das receitas previstas no Orçamento do Estado (embora pareça já se encontrar a coberto de alteração legislativa anterior aprovada no âmbito do OE 2021 cf ficou referido atrás).

Em qualquer caso, o cumprimento da *lei-travão* pode ser acautelado em sede de apreciação na especialidade, prevendo-se, por exemplo, a entrada em vigor ou produção de efeitos da iniciativa com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação.

Relativamente à alteração ao artigo 78.º-F do Código do IRS, parece ser aconselhável manter a técnica legislativa aí seguida, elencando, de acordo com a respetiva CAE, os setores de atividade abrangidos pela possibilidade de dedução. Pretendendo a iniciativa acrescentar uma atividade económica àquela enumeração, sugere-se a *criação de uma nova alínea* com o CAE correspondente à atividade que se pretende adicionar, ao invés

¹¹ Artigo 3.º do projeto de lei.

de inserir a informação numa alínea preexistente [alínea d] relativa a uma atividade económica a que corresponde um código de atividade diverso.

Sugere-se ainda a incorporação do texto constante do artigo 2.º do projeto de lei (*âmbito*) no seu artigo 1.º (*objeto*), renumerando-se o restante articulado. Esta sugestão baseia-se no facto de o artigo 2.º ser uma norma de enquadramento da medida proposta e não conter qualquer norma jurídica, parecendo não se justificar a sua autonomização.¹²

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 12 de outubro de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) a 14 de outubro de 2020, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **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](#), de ora em diante designada como 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.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da já referida lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

A este respeito, fazemos notar que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal, pelo que, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, nos parece mais seguro e eficaz não colocar o elenco de diplomas que procederam a alterações (ou o número de ordem da alteração),

¹² Reproduz-se aqui o conteúdo do artigo 2.º: A alteração proposta insere-se no âmbito de uma política de saúde pública de incentivo à prática da actividade física com vista à saúde e bem-estar da população.

nos casos em que a iniciativa incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso.

O título da presente iniciativa legislativa – «Pela inclusão, nas deduções à coleta, das despesas relacionadas com ginásios, clubes de fitness e de saúde» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, as regras de legística que têm sido seguidas nesta matéria aconselham que o título de um ato de alteração indique o título do ato alterado, de modo a permitir a identificação clara da matéria constante do ato normativo.¹³ Neste sentido, colocamos à consideração da Comissão a seguinte sugestão de título:

«Inclui nas deduções à coleta as despesas com ginásios, clubes de fitness e de saúde, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares»

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo 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.

A entrada em vigor da iniciativa no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 4.º do projeto de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

¹³ Duarte, D., Pinheiro, A. S., Romão, M. L. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 201.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A organização e a prestação de cuidados de saúde são da competência das autoridades nacionais. A [Política de Saúde da União Europeia](#) (UE) visa complementar as políticas nacionais, para alcançar objetivos comuns, gerando economias de escala, partilhando recursos e ajudando os países da UE a fazer face a problemas comuns, como as pandemias, as doenças crónicas ou o impacto do aumento da esperança de vida nos sistemas de saúde. O Tratado de Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)) dispõe, no seu artigo 168.º, que “na definição e execução de todas as políticas e ações da União será assegurado um elevado nível de proteção da saúde”, encontrando-se o mesmo princípio referido no artigo 35.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#).

No que se refere à saúde pública, a ação da UE visa proteger e melhorar a saúde dos cidadãos da UE, apoiar a modernização das infraestruturas de saúde e melhorar a eficiência dos sistemas de saúde na Europa, concentrando-se principalmente na prevenção e na resposta às doenças. Assim, o [Programa de Saúde da UE](#) define a estratégia para garantir um bom estado de saúde e bons cuidados de saúde, contribuindo para a [Estratégia Europa 2020](#) que ambiciona tornar a Europa numa economia inteligente, sustentável e inclusiva. O [Regulamento \(UE\) n.º 282/2014](#) constitui a base jurídica para o atual [Programa de Saúde 2014-2020](#)¹⁴, e consiste num instrumento de financiamento de apoio à cooperação entre os países da UE e à definição e desenvolvimento de atividades no domínio da saúde, cuja execução cabe à Agência de execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação ([Chafea](#))¹⁵.

¹⁴ A [COM \(2020\) 405 final](#) sobre a proposta de Regulamento relativo à criação de um Programa de ação da União no domínio da saúde para o período de 2021-2027.

¹⁵ Além disso, o Centro [Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças](#) avalia e monitoriza novas ameaças para a saúde, a fim de coordenar as respostas, e a [Agência Europeia de Medicamentos](#) gere a avaliação científica da qualidade, segurança e eficiência de todos os medicamentos comercializados na UE.



A [Comunicação](#) da Comissão sobre sistemas de saúde eficazes, acessíveis e resilientes, levou ao lançamento da iniciativa [Situação da Saúde na UE](#) que reúne os dados mais recentes sobre a saúde e capta-os numa série de relatórios concisos e de leitura fácil, com o apoio da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos ([OCDE](#)) e do Observatório Europeu dos Sistemas e Políticas de Saúde ([Observatório](#)).

No quadro da prevenção de doenças e promoção da saúde, cumpre referir o [Plano europeu de luta contra o cancro](#), o [Quadro de ação europeu para a saúde mental e o bem-estar](#), a luta contra os consumos de drogas¹⁶, álcool¹⁷ e de tabaco¹⁸, assim como a obesidade infantil¹⁹, o envelhecimento saudável, medicamentos e a saúde em linha²⁰. No que concerne à promoção da saúde e bem-estar através da [dieta e exercício físico](#), em certas áreas, só a [coordenação a nível da UE](#) permite garantir resultados, pelo que a [Estratégia em matéria de problemas de saúde ligados à nutrição, ao excesso de peso e à obesidade de 2017](#) visa:

- incentivar a criação de parcerias que envolvam grupos ativos nos dos domínios da alimentação e da atividade física, o setor privado, os governos, a Comissão Europeia e a Organização Mundial da Saúde (OMS);
- lançar uma série de desafios à indústria alimentar, à sociedade civil e aos meios de comunicação social, apelando a esforços generalizados para, entre outros fatores, melhorar a composição dos produtos alimentares, garantir estratégias de marketing e uma rotulagem responsáveis e promover a atividade física;
- estabelecer os planos da Comissão para reforçar o acompanhamento e a partilha de informações, em colaboração com a OMS, através de iniciativas

¹⁶ [Estratégia da UE de Luta contra a Droga 2013-2020](#)

¹⁷ [Estratégia da UE para minimizar os efeitos nocivos do álcool 2006-2012](#).

¹⁸ [Diretiva 2014/40/UE](#) relativa aos produtos de tabaco, [Diretiva 2011/64/UE](#) relativa aos impostos sobre o tabaco.

¹⁹ [Plano de Ação da UE contra a Obesidade Infantil 2014-2020](#).

²⁰ Comunicação da Comissão sobre a transformação digital dos serviços de saúde e de prestação de cuidados no Mercado Único Digital – [COM \(2018\)233](#)



como a base de dados sobre política de nutrição ou o inventário internacional de documentos sobre a promoção da atividade física.

Para assegurar a coordenação das ações dos Estados-Membros, foi constituído o [grupo de alto nível sobre nutrição e atividade física](#) e a [plataforma de ação da UE para a alimentação, a atividade física e a saúde](#). Além disso, a Comissão financia várias iniciativas que tratam destas questões através do seu programa de saúde pública e gere [projetos-piloto financiados pelo Parlamento Europeu](#) que testam novas práticas.

No seguimento do surto de COVID-19 e da introdução de medidas para lidar com o impacto da crise, a Comissão Europeia adotou a [Comunicação intitulada “Orientações sobre a assistência de emergência da UE em matéria de cooperação transfronteiriça no domínio dos cuidados de saúde no contexto da crise da COVID-19”](#), e propôs um vasto [plano de recuperação](#), onde se inclui o [EU4Health](#), um [programa de saúde](#) autónomo para o período 2021-2027 que visa tornar a população da UE mais saudável, melhorando a resiliência dos sistemas de saúde e promovendo a inovação no respetivo setor e o reforço do [Horizonte Europa](#) para financiar a investigação no domínio da saúde e da resiliência.

No entanto, no que diz respeito à [política fiscal](#), a UE não tem responsabilidades diretas em matéria de cobrança de impostos nem da fixação das respetivas taxas, apenas supervisionando as disposições nacionais em alguns [domínios](#), nomeadamente os relacionados com as políticas europeias que afetam as empresas e os consumidores, e tendo em vista assegurar a livre circulação de bens, serviços e capitais no mercado único europeu, garantir que as empresas de um país não beneficiem de uma vantagem desleal em relação às empresas concorrentes de outros países e garantir que os impostos não discriminem os consumidores, os trabalhadores ou as empresas de outros países da UE.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Estónia e França.

ESTÓNIA

O contexto legal decorre do [Income Tax Act](#) (texto consolidado). Sendo esta dedução aplicável à entidade empregadora, verifica-se, nos termos do artigo 56.º (*Notification of use of health improvement tax incentive*), que as despesas especificadas no artigo 48, n.º 5⁵, resultam numa dedução de impostos, até um valor máximo de 100 euros por trabalhador e por trimestre, se o empregador permitir a todos os seus empregados a realização de despesas diretamente relacionadas com o uso regular de instalações desportivas e similares. Para informações adicionais, pode também ser consultada a [apresentação](#) desta metodologia de benefício fiscal pela [Tax and Customs Board](#).

Segundo a apresentação acima referenciada, o empregado recebe o benefício em função da tipologia de vínculo laboral, sendo que este incentivo fiscal não cobre despesas de equipamentos ou serviços extras (alimentação, transporte, estacionamento, depósito de bagagem, etc.) necessários à atividade. A entidade empregadora pode optar por quais os serviços de promoção da saúde ou opções desportivas a disponibilizar aos seus empregados, cabendo ao empregado decidir quais os serviços de promoção da saúde ou modalidades desportivas que irá usufruir. A pesquisa efetuada não localizou tipologias de dedução pela exigência de fatura.

FRANÇA

O contexto fiscal atinente à matéria em apreço decorre do [Code général des Impôts](#). A informação detalhada relativa às deduções de impostos e créditos fiscais atribuíveis ao sujeito passivo pode ser consultada no [Boletim Oficial de Finanças Públicas](#). Conforme descrito nos termos do artigo 193.º, o imposto devido pelo contribuinte é calculado com base no apuramento do rendimento bruto, ao qual se podem vir a aplicar as reduções fiscais previstas nos artigos 199c C a 200, e, quando aplicável, as deduções na fonte, deduções e créditos tributários previstos nos termos da [Section II: Revenus imposables \(Artigos 12 a 168\)](#), sendo que a pesquisa efetuada não localizou tipologias de dedução pela exigência de fatura, nomeadamente no contexto do incentivo à prática da atividade física com vista à saúde e bem-estar da população. Para efeitos da matéria em apreço,

sugere-se também a consulta da [documentação](#) disponibilizada pela [Direction Générale des Finances Publiques](#).

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Tendo em conta a matéria objeto do presente projeto de lei, poderá ser pertinente ouvir a Associação de Empresas de Ginásios e Academias de Portugal (AGAP) e o Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou ao projeto de lei a respetiva avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que o impacto de género da iniciativa legislativa é positivo na maioria dos pontos e neutro nos restantes.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

A aplicação de uma norma que cria um BF, gera uma perda de receita fiscal, e, como tal, terá impacto orçamental. Todavia, com os dados disponíveis, não é possível quantificar esse impacto.

Considerando que idêntica medida foi aprovada no âmbito do Orçamento do Estado para 2021, é razoável admitir que a sua estimativa já estará contemplada nessa sede, e em concreto no [Mapa 10](#), relativo às receitas tributárias cessantes dos subsectores da administração central e da segurança social, mais especificamente, no item relativo a “Dedução em sede de IRS de IVA suportado em fatura” (Artigo 78.º-F do CIRS).

- **Outros impactos**

Espera-se que a aplicação deste incentivo fiscal contribua para uma alteração de comportamentos dos agentes económicos promovendo a prática de mais exercício físico, com impacto positivo na saúde pública.

O supracitado Relatório do “Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais”, reconhecendo a importância dos BF para alcançar objetivos de políticas públicas, recomenda, uma correta avaliação dos impactos fiscais e extrafiscais das medidas. Adotando uma análise custo-benefício, a criação de um BF, a que corresponderá a perda de determinada receita fiscal, só deve ser justificada se for compensada pela falha corrigida ou pela externalidade gerada. Admite-se, neste caso, que a externalidade positiva relacionada com a melhoria do bem-estar e saúde pública, que resulta da aplicação da norma, possa compensar a receita fiscal perdida.