



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 121/XIII

Exposição de Motivos

A abordagem do Governo em relação ao sistema de benefícios fiscais vigente passa, por um lado, pela concretização do princípio de que devem ser as autarquias locais a decidir sobre os benefícios fiscais associados às suas receitas próprias e, por outro lado, num plano estrutural e transversal, passa por criar as condições necessárias para o lançamento da discussão em torno da reavaliação dos benefícios fiscais atualmente em vigor, que permita a verificação da atualidade dos respetivos pressupostos de aplicação e do seu custo-benefício. Num plano mais imediato, torna-se igualmente necessário reavaliar os benefícios fiscais constantes do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual, adiante designado por EBF, cuja vigência esteja a finalizar em virtude da aplicação da regra geral prevista na lei e que impõe a respetiva caducidade no prazo de cinco anos.

Neste quadro, o Governo propôs uma alteração ao artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, a qual se encontra materializada no artigo 258.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado de 2017 (Lei do OE 2017), permitindo às assembleias municipais, por proposta das respetivas câmaras municipais, através de deliberação fundamentada que inclua a estimativa da respetiva despesa fiscal, conceder isenções totais ou parciais, objetivas ou subjetivas, relativamente aos impostos e outros tributos próprios, por contraste com a lei anterior que apenas permitia a concessão quando existisse lei que definisse os termos e condições para a sua atribuição.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Ao mesmo tempo, Governo propôs à Assembleia da República a apresentação de um relatório com a avaliação qualitativa e quantitativa dos benefícios fiscais cuja vigência caducasse, em virtude do prazo previsto no n.º 1 do artigo 3.º do EBF, a qual ficou consagrada no artigo 226.º da Lei do OE 2017.

O Governo reconhece que, durante a preparação do relatório com a avaliação qualitativa e quantitativa dos benefícios fiscais constantes dos artigos 19.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 EBF (cuja análise acabou por ser casuística e confinada), se viu confrontado com a ausência de critérios pré-definidos que permitissem medir de forma adequada se os fins económicos e sociais que justificaram e fundamentaram a criação em concreto de cada um dos benefícios fiscais foram ou não efetivamente atingidos por essa via, estando, por isso, a avaliação globalmente circunscrita aos dados da despesa fiscal associada e ao número de beneficiários.

Ora, os benefícios fiscais representam derrogações às regras gerais de tributação e, nesse sentido, vantagens para os contribuintes, porque suspendem, ainda que temporariamente, a aplicação do princípio da capacidade contributiva e da igualdade tributária, em virtude da proteção de interesses extrafiscais prevaletentes e constitucionalmente relevantes. Como incentivos que são, incorporam as vantagens indutoras de comportamentos que em condições normais não se verificariam, ou apenas em menor escala.

Nesta medida, por estabelecerem um quadro de desigualdade consentida ao financiamento de bens e serviços públicos assente na proteção de interesses prevaletentes, a excecionalidade é-lhes intrínseca, importando visitar, periodicamente, os pressupostos que estão na sua origem, sob pena de se ver ameaçado o princípio da capacidade contributiva e da igualdade.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

A criação, pelo Governo, de um Grupo de Trabalho para estudar o sistema de benefícios fiscais vigente visa proceder a uma avaliação integrada da eficácia dos benefícios fiscais. Não se trata, pois, de encarregar este Grupo de Trabalho de aferir da legitimidade dos benefícios fiscais em causa, mas antes de empreender uma análise genérica e abstrata dos custos e benefícios decorrentes da concretização dos objetivos extrafiscais prosseguidos à luz da atualidade em que se inserem, fornecendo elementos indicativos para avaliar se a receita fiscal a que o Estado renuncia, em nome das opções assumidas no espectro de benefícios fiscais atualmente em vigor, justifica a sua manutenção ou se, pelo contrário, se devem equacionar outros instrumentos de política fiscal que sejam eventualmente mais eficazes para atingir os fins económicos e sociais que cada um dos benefícios fiscais – e o conjunto do sistema – têm inerentes.

Pelo exposto, nos termos do artigo 265.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018 (Lei do OE 2018), o Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei com a prorrogação da vigência de alguns dos benefícios fiscais previstos no n.º 1 do artigo 226.º da Lei do OE 2017, condicionando, no entanto, a respetiva vigência numa base periódica, para permitir adaptá-los, caso assim se venha a entender, às conclusões saídas da análise realizada pelo Grupo de Trabalho. Sublinha-se que os benefícios fiscais em causa correspondem, fundamentalmente, às normas do EBF que, na ausência da disposição do n.º 1 do artigo 226.º da Lei do OE 2017, teriam visto a sua vigência cessada, por decurso do respetivo prazo de caducidade de cinco anos, em virtude de não estarem abrangidos nem pelo núcleo de benefícios considerados de carácter estrutural, imunes àquele prazo, nem pelo elenco dos que, entretanto, foram objeto de prorrogação automática por igual período, em virtude de terem sofrido alterações durante a sua vigência.

Constituem, portanto, um núcleo de benefícios fiscais relativamente aos quais não se compreenderia que a respetiva vigência caducasse sem dados que permitissem concluir pela



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

sua desadequação, eventualmente com impactos negativos por avaliar.

O Governo propõe igualmente a alteração do artigo 19.º-A e, numa base transitória, dos artigos 19.º, 20.º, 29.º, 30.º e 31.º do EBF, por ter identificado, na análise que conduziu, áreas objetivas de melhoria e de fortalecimento da eficácia e justiça na aplicação dos mesmos.

No caso do incentivo à criação de emprego, trata-se, fundamentalmente, de diferenciar positivamente os benefícios para as PME's, favorecer os territórios mais desfavorecidos e uniformizar os conceitos subjacentes aos critérios de aplicação do benefício.

No caso das alterações aos artigos 19.º-A, 20.º, 30.º e 31.º, estas têm em comum a necessidade de introduzir mecanismos que desincentivem a utilização abusiva desses benefícios fiscais por parte dos respetivos destinatários.

A alteração proposta ao artigo 29.º tem apenas como objetivo clarificar que a taxa aplicável aos rendimentos aí previstos, e não isentos, corresponde à taxa geral do IRC.

Finalmente, o Governo propõe a revogação dos artigos 26.º, 47.º e 50.º do EBF. No primeiro caso, por ser manifesta a sua desadequação ao mercado financeiro atual, traduzida na quase ausência de beneficiários e de despesa fiscal, tornando-o, por conseguinte, obsoleto. Nos restantes casos, não se trata de o Governo entender que os mesmos não devam vigorar, mas antes, e sobretudo, de considerar que é na esfera dos municípios que deve ser tomada a decisão sobre a sua eventual manutenção, o que aliás já decorre do n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tornando assim desnecessária a manutenção destes artigos no EBF.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei:

- a) Prorroga, numa base transitória, a vigência dos artigos 28.º, 51.º, 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual, adiante designado por EBF;
- b) Altera e prorroga, numa base transitória, a vigência dos artigos 19.º, 20.º, 29.º, 30.º e 31.º do EBF;
- c) Altera o artigo 19.º-A do EBF;
- d) Revoga os artigos 26.º, 47.º e 50.º do EBF.

Artigo 2.º

Prorrogação no âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais

- 1 - A vigência do artigo 28.º, da alínea b) do artigo 51.º e dos artigos 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º do EBF é prorrogada até 31 de dezembro de 2019, sendo a respetiva vigência, após essa data, avaliada anualmente.
- 2 - A vigência dos artigos 19.º, 20.º, 29.º, 30.º e 31.º do EBF, com a redação conferida pelo artigo seguinte, é prorrogada até 31 de dezembro de 2019, sendo a respetiva vigência, após essa data, avaliada anualmente.
- 3 - A vigência da alínea a) do artigo 51.º do EBF é prorrogada até à entrada em vigor do regime especial de determinação da matéria coletável com base na tonelagem de navios e do regime fiscal e contributivo específico para a atividade marítima.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 3.º

Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais

Os artigos 19.º, 19.º-A, 20.º, 29.º, 30.º e 31.º do EBF passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 19.º

[...]

1 - Para a determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos de IRC e dos sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada, os encargos contabilizados como custo do exercício correspondentes à criação líquida de postos de trabalho para jovens à procura do primeiro emprego e para desempregados de longa e muito longa duração, admitidos por contrato de trabalho sem termo, são considerados da seguinte forma:

- a) 150% do respetivo montante, no caso de sujeitos passivos que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, de serviços ou industrial, que sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual;
- b) 120% do respetivo montante, nos restantes casos.

2 - As majorações estabelecidas nas alíneas a) e b) do número anterior são acrescidas em 50 e 25 pontos percentuais, respetivamente, quando esteja em causa uma das seguintes situações:

- a) Empresa ou estabelecimento localizado em território economicamente desfavorecido;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- b) Contratação de desempregado de muito longa duração ou de outros públicos mais desfavorecidos previstos no regime legal das políticas de emprego e respetiva regulamentação;
- c) Contratação, no mesmo exercício económico, de jovem e desempregado de longa ou muito longa duração;
- d) Projetos de interesse estratégico nos termos legalmente previstos.

3 - Para a determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos de IRC e dos sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada, os encargos contabilizados como custo do exercício correspondentes à conversão de contratos de trabalho a termo em contrato de trabalho sem termo são considerados da seguinte forma:

- a) Para as conversões de contratos a termo efetuadas até 31 de dezembro de 2018:
 - i) 200% do respetivo montante no caso de sujeitos passivos que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, de serviços ou industrial, que sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual;
 - ii) 145% do respetivo montante nos restantes casos;
- b) Para as conversões de contratos a termo efetuadas a partir de 1 de janeiro de 2019:



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- i) 150% do respetivo montante no caso de sujeitos passivos que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, de serviços ou industrial, que sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual;
- ii) 120% do respetivo montante nos restantes casos.

4 - Para efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 3, entende-se por:

- a) «Jovens à procura do primeiro emprego» as pessoas com idade até aos 30 anos, inclusive, à data da celebração do contrato individual de trabalho que nunca tenham prestado atividade ao abrigo de contrato de trabalho sem termo, sem prejuízo da anterior celebração de contratos de trabalho a termo ou exercício de trabalho independente;
- b) «Desempregados de longa duração» as pessoas que se encontrem inscritas no Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), há 12 meses ou mais, sem prejuízo, durante esse período, da celebração de contratos a termo ou do exercício de trabalho independente por período inferior a 6 meses, cuja duração conjunta não ultrapasse os 12 meses;
- c) «Desempregados de muito longa duração» as pessoas que se encontrem inscritas no Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), há 25 meses ou mais, sem prejuízo, durante esse período, da celebração de contratos a termo ou do exercício de trabalho independente por período inferior a 6 meses, cuja duração conjunta não ultrapasse os 12 meses;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- d) «Encargos» os montantes suportados pela entidade empregadora com o trabalhador, a título da remuneração base e das contribuições para a segurança social a cargo da mesma entidade;
- e) «Criação líquida de postos de trabalho» quando a entidade empregadora tiver alcançado por via da celebração de contrato(s) de trabalho(s) nos termos do n.º 1 do presente artigo um número total de trabalhadores superior à média dos trabalhadores registada nos 12 meses que precedem a celebração do(s) referido(s) contrato(s).

5 - Para efeitos da alínea e) do número anterior, a conversão prevista no n.º 3 é considerada como nova contratação.

6 - O montante máximo da majoração anual, por posto de trabalho, é o correspondente a 14 vezes a retribuição mínima mensal garantida.

7 - A duração das majorações referidas nos n.ºs 1 e 3 é de:

- a) Cinco anos a contar do início da vigência do contrato de trabalho nos casos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1;
- b) Um ano a contar do início da vigência do contrato de trabalho sem termo no caso previsto no n.º 3.

8 - O regime previsto nos n.ºs 1 e 3 só pode ser concedido uma única vez por trabalhador admitido nessa entidade ou noutra entidade com a qual existam relações especiais, nos termos do artigo 63.º do Código do IRC.

9 - O regime previsto no presente artigo não é cumulável, quer com outros benefícios fiscais da mesma natureza, quer com outros incentivos de apoio ao emprego previstos noutros regimes, quando aplicáveis ao mesmo trabalhador, salvo quando a cumulação seja expressamente prevista nesses



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

regimes ou em despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Artigo 19.º-A

[...]

- 1 - São considerados gastos e perdas do período de tributação, em valor correspondente a 130% do respetivo total e até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou de serviços prestados, os fluxos financeiros prestados por investidores sociais, reconhecidos por estes como gastos, no âmbito de parcerias de títulos de impacto social.
- 2 - [...].
- 3 - [...].

Artigo 20.º

[...]

- 1 - [Anterior corpo do artigo].
- 2 - O benefício fiscal previsto no número anterior apenas pode ser utilizado por sujeito passivo relativamente a uma única conta de que seja titular.

Artigo 29.º

[...]

- 1 - As entidades referidas no artigo 9.º do Código do IRC que realizem operações de financiamento a empresas, com recurso a fundos obtidos de empréstimo, com essa finalidade específica, junto de instituições de crédito, são sujeitas a tributação, nos termos gerais do IRC, relativamente a estes rendimentos, pela diferença, verificada em cada exercício, entre os juros e



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

outros rendimentos de capitais de que sejam titulares relativamente a essas operações e os juros devidos a essas instituições, com dispensa de retenção na fonte de IRC, sendo o imposto liquidado na declaração periódica de rendimentos.

- 2 - O Estado, atuando através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, é sujeito a tributação, nos termos gerais do IRC, relativamente aos rendimentos de capitais provenientes das aplicações financeiras que realize, pela diferença, verificada em cada exercício, entre aqueles rendimentos de capitais e os juros devidos pela remuneração de contas, no âmbito da prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, ao abrigo do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, na sua redação atual.

3 - [...].

Artigo 30.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - Os benefícios fiscais previstos nos números anteriores não são aplicáveis nas seguintes situações:

- a) Quando os titulares dos rendimentos obtidos sejam entidades com residência ou domicílio em país, território ou região a que se referem o n.º 1 do artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual;
- b) Quando as entidades não residentes e sem estabelecimento estável em território português sejam detidas, direta ou indiretamente, em mais de 25%, por entidades residentes, exceto quando essa entidade seja residente noutro Estado membro da União Europeia, num Estado



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

membro do Espaço Económico Europeu que esteja vinculado a cooperação administrativa no domínio da fiscalidade equivalente à estabelecida no âmbito da União Europeia ou num Estado com o qual tenha sido celebrada e se encontre em vigor convenção para evitar a dupla tributação que preveja a troca de informações.

Artigo 31.º

[...]

1 - [Anterior corpo do artigo].

2 - O benefício fiscal previsto no número anterior não é aplicável:

- a) Quando os titulares dos rendimentos obtidos sejam entidades com residência ou domicílio em país, território ou região a que se referem o n.º 1 do artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária;
- b) Quando as entidades não residentes e sem estabelecimento estável em território português sejam detidas, direta ou indiretamente, em mais de 25%, por entidades residentes, exceto quando essa entidade seja residente noutro Estado membro da União Europeia, num Estado membro do Espaço Económico Europeu que esteja vinculado a cooperação administrativa no domínio da fiscalidade equivalente à estabelecida no âmbito da União Europeia ou num Estado com o qual tenha sido celebrada e se encontre em vigor convenção para evitar a dupla tributação que preveja a troca de informações.»

Artigo 4.º

Norma revogatória

São revogados os artigos 26.º, 47.º e 50.º do EBF.

Artigo 5.º

