

Proposta de Lei n.º 121/XIII/3.ª (GOV)

Prorroga a vigência de determinados benefícios fiscais.

Data de admissão: 3 de abril de 2018

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

Elaborada por: Nuno Amorim (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Filipe Xavier e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 18 de abril de 2018.

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

O Governo enquadra a presente iniciativa num contexto de reavaliação dos benefícios fiscais existentes, numa análise de aferição dos pressupostos de aplicação dos mesmos e de custo-benefício.

Recordando que ficou consagrada no artigo 226.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 a apresentação de um relatório com a avaliação qualitativa e quantitativa dos benefícios fiscais a caducar, o Governo nota que essa avaliação se circunscreveu aos dados da despesa fiscal associada e ao número de beneficiários, na falta de critérios pré-definidos para aferir se os fins que justificaram os benefícios fiscais foram atingidos por essa via.

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho criado pelo Governo para estudar de forma integrada o sistema de benefícios fiscais e a sua eficácia fá-lo através da análise dos custos e benefícios resultantes dos objetivos extrafiscais que fundamentaram aqueles, avaliando se a receita fiscal a que o Estado renuncia justifica a sua manutenção ou se, ao invés, se devem ponderar outros instrumentos de política fiscal.

Consequentemente, o Governo visa, com esta proposta de lei, a prorrogação dos benefícios fiscais previstos nos artigos 28.º, 51.º a 54.º, 63.º e 64.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), desde logo por ainda não possuir dados para concluir pela sua desadequação.

No caso dos artigos 19.º, 20.º e 29.º a 31.º, a prorrogação é acompanhada de alterações de redação das normas correspondentes, uma vez que o Governo alega ter identificado melhorias implementáveis nesses benefícios.

Todas as prorrogações vigorarão até 31 de dezembro de 2019, com avaliações anuais posteriores.

É também alterado o artigo 19.º-A.

Finalmente, o Governo pretende a revogação dos artigos 26.º, 47.º e 50.º do EBF, no primeiro caso por se considerar que o benefício se tornou obsoleto, nos restantes por se entender que a decisão sobre a sua eventual manutenção deve ser tomada pelos municípios.

Quadro comparativo das normas a alterar:

Estatuto dos Benefícios Fiscais	Proposta de Lei
<p>Artigo 19.º Criação de emprego</p> <p>1 – Para a determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos de IRC e dos sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada, os encargos correspondentes à criação líquida de postos de trabalho para jovens e para desempregados de longa duração, admitidos por contrato de trabalho por tempo indeterminado, são considerados em</p>	<p>Artigo 19.º [...]</p> <p>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</p>

150% do respetivo montante, contabilizado como custo do exercício.

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;

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:

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:

2 – Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se:

a) «jovens» os trabalhadores com idade superior a 16 e inferior a 35 anos, inclusive, aferida na data da celebração do contrato de trabalho, com exceção dos jovens com menos

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

de 23 anos, que não tenham concluído o ensino secundário, e que não estejam a frequentar uma oferta de educação-formação que permita elevar o nível de escolaridade ou qualificação profissional para assegurar a conclusão desse nível de ensino;

b) «desempregados de longa duração» os trabalhadores disponíveis para o trabalho, nos termos do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, que se encontrem desempregados e inscritos nos centros de emprego há mais de 9 meses, sem prejuízo de terem sido celebrados, durante esse período, contratos a termo por período inferior a 6 meses, cuja duração conjunta não ultrapasse os 12 meses;

c) «encargos» os montantes suportados pela entidade empregadora com o trabalhador, a título da remuneração fixa e das contribuições para a segurança social a cargo da mesma entidade;

d) «criação líquida de postos de trabalho» a diferença positiva, num dado exercício económico, entre o número de contratações elegíveis nos termos do n.º 1 e o número de saídas de trabalhadores que, à data da respetiva admissão, se encontravam nas mesmas condições.

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

4 – Para efeitos da determinação da criação líquida de postos de trabalho, não são considerados os trabalhadores que integrem o agregado familiar da respetiva entidade patronal.

5 – A majoração referida no n.º 1 aplica-se durante um período de cinco anos a contar do início da vigência do contrato de trabalho, não sendo cumulável, quer com outros benefícios fiscais da mesma natureza, quer com outros incentivos de apoio ao emprego previstos noutros diplomas, quando aplicáveis ao mesmo trabalhador ou posto de trabalho.

6 – O regime previsto no n.º 1 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.

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;

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 acumulação seja expressamente prevista nesses

	regimes ou em despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.
<p>Artigo 19.º - A Deduções no âmbito de parcerias de títulos de impacto social</p> <p>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 no âmbito de parcerias de títulos de impacto social, independentemente de serem ou não objeto de reembolso por não atingimento das metas contratualizadas.</p> <p>2 – Os títulos de impacto social devem ser entendidos na aceção prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro, alterada e republicada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2017, de 19 de outubro.</p> <p>3 – Constituem investidores sociais as entidade privadas, públicas ou da economia social, com objetivos filantrópicos ou comerciais, que contribuem com recursos financeiros para o desenvolvimento de uma iniciativa de inovação e empreendedorismo social, com o objetivo de obtenção de impacto social.</p>	<p>Artigo 19.º-A [...]</p> <p>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.</p> <p>2 - [...].</p> <p>3 - [...].</p>
<p>Artigo 20.º Conta poupança-reformados</p> <p>Beneficiam de isenção de IRS os juros das contas poupança-reformados, constituídas nos termos legais, na parte cujo saldo não ultrapasse € 10.500.</p>	<p>Artigo 20.º [...]</p> <p>1 - [Anterior corpo do artigo].</p> <p>2 - O benefício fiscal previsto no número anterior apenas pode ser utilizado por sujeito passivo relativamente a uma única conta de que seja titular.</p>
<p>Artigo 29.º Serviços financeiros de entidades públicas</p> <p>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 relativamente a estes rendimentos, pela diferença, verificada em cada exercício, entre os juros e 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.</p> <p>2 – O Estado, atuando através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, é sujeito a tributação 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</p>	<p>Artigo 29.º [...]</p> <p>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 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.</p> <p>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</p>

<p>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.</p> <p>3 – No caso do número anterior, a tributação faz-se autonomamente, com dispensa de retenção na fonte de IRC, sendo o imposto entregue até 15 de janeiro do ano seguinte, sem prejuízo da tributação dos juros devidos pela remuneração das contas referidas na parte final do número anterior, por retenção na fonte, nos termos gerais.</p>	<p>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.</p> <p>3 - [...].</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 30.º</p> <p style="text-align: center;">Swaps e empréstimos de instituições financeiras não residentes</p> <p>1 – Ficam isentos de IRC os juros decorrentes de empréstimos concedidos por instituições financeiras não residentes a instituições de crédito residentes, bem como os ganhos obtidos por aquelas instituições, decorrentes de operações de swap, efetuadas com instituições de crédito residentes, desde que esses juros ou ganhos não sejam imputáveis a estabelecimento estável daquelas instituições situado em território português.</p> <p>2 - Ficam igualmente isentos de IRC os ganhos e os juros obtidos por instituições financeiras não residentes, decorrentes de operações de swap e forwards e das operações com estas conexas, efetuadas com o Estado, atuando através da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E. P. E., bem como efetuadas com o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P., em nome próprio ou em representação dos fundos sob sua gestão, desde que esses ganhos não sejam imputáveis a estabelecimento estável daquelas instituições situado no território português.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 30.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 - [...].</p> <p>2 - [...].</p> <p>3 - Os benefícios fiscais previstos nos números anteriores não são aplicáveis nas seguintes situações:</p> <p>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;</p> <p>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.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 31.º</p> <p style="text-align: center;">Depósitos de instituições de crédito não residentes</p> <p>Ficam isentos de IRC os juros de depósitos a prazo</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 31.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 - [Anterior corpo do artigo].</p>

efetuados em estabelecimentos legalmente autorizados a recebê-los por instituições de crédito não residentes.

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.

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 121/XIII/3.^a foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante referido como Regimento).

A iniciativa 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, alguns deles divididos em números e alíneas, 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.

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. 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, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, 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*”. E acrescenta, no n.º 2, que “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”.

O Governo envia, em anexo à Proposta de Lei, um *Relatório de avaliação qualitativa e quantitativa dos benefícios fiscais previstos nos artigos 19.º, 20.º, 26.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 47.º, 50.º, 51.º, 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, a que se refere o 226.º da Lei n.º 46/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 e o n.º 1 do artigo 265.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018*. Não são juntos à iniciativa outros estudos, documentos ou pareceres.

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

De igual modo, observa o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, mencionando que que foi aprovada em Conselho de Ministros a 22 de março de 2018, sendo subscrita pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros em substituição do Primeiro-Ministro, Secretário de Estado Adjunto e das Finanças em substituição do Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A presente proposta de lei deu entrada a 29 de março de 2018, tendo sido admitida no dia 3 de abril e anunciada no dia 4 de abril, tendo baixado, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª). A iniciativa encontra-se agendada para a sessão plenária do próximo dia 3 de maio. (Cfr. Súmula n.º 63 da Conferência de Líderes de 11 de Abril de 2018).

- **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 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 e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, e tal como referido *supra*, a data de aprovação em Conselho de Ministros e as assinaturas dos membros do Governo.

A proposta de lei, que “*Prorroga a vigência de determinados benefícios fiscais*”, procede à alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho](#), e tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Pode, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de especialidade ou de redação final.

Assim, em caso de aprovação, propõe-se a seguinte alteração ao título:

“Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, prorrogando a vigência de determinados benefícios fiscais”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da 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”. Segundo as regras de legística formal, “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração”¹. Ressalva-se, porém, que não se deve incluir no título «a identificação dos atos anteriores, na medida que isso poderia conduzir a títulos muito extensos»² e menos claros. Assim sendo, em caso de aprovação do diploma, essas menções devem constar sempre do articulado da iniciativa. Em situações em que existe um elevado número de alterações à iniciativa em questão, como é o caso, nem sempre essa menção tem sido feita, por motivos de clareza e segurança jurídica.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

No n.º 2 do artigo 226.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, o Governo ficou incumbido de apresentar à Assembleia da República, até ao final da sessão legislativa, [um relatório](#)³ com uma avaliação qualitativa e quantitativa dos benefícios fiscais, para efeitos de ponderação da respetiva cessação, alteração ou prorrogação, para além do período referido no n.º 1 do mesmo artigo⁴.

Posteriormente, e já no [Orçamento do Estado para 2018](#)⁵, o [artigo 265.º](#) prevê que o Governo apresente à Assembleia da República, num prazo de 90 dias, uma proposta de lei com a implementação das conclusões

¹ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

² Duarte, David, *et al* (2002) *Legística*, Coimbra, Almedina, pág. 203

³ Este relatório foi apresentado em conjunto com a presente Proposta de Lei.

⁴ O n.º 1 do artigo 226.º do Orçamento do Estado para 2017 tem a seguinte redação: “1 - São prorrogadas por um ano as normas que consagram os benefícios fiscais que caducariam a 1 de janeiro de 2017, constantes dos artigos [19.º](#), [20.º](#), [26.º](#), [28.º](#), [29.º](#), [30.º](#), [31.º](#), [47.º](#), [50.º](#), [51.º](#), [52.º](#), [53.º](#), [54.º](#), [63.º](#) e [64.º](#) do [EBF](#)”.

⁵ Diploma consolidado retirado do Portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

resultantes da discussão do referido relatório, sendo que a não entrada em vigor de uma lei que resulte da referida proposta comporta a caducidade dos benefícios constantes nos artigos [19.º](#), [20.º](#), [26.º](#), [28.º](#), [29.º](#), [30.º](#), [31.º](#), [47.º](#), [50.º](#), [51.º](#), [52.º](#), [53.º](#), [54.º](#), [63.º](#) e [64.º](#) do [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#)⁶, a 1 de julho de 2018.

Neste sentido, a presente iniciativa procede a várias alterações, prorrogações e revogações ao [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#)⁷, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, doravante designado de EBF. Este diploma sofreu várias alterações durante a sua vigência, tendo a última sido operada pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2018.

É prorrogada a vigência, até 31 de dezembro de 2019, com reavaliações anuais:

- Do [artigo 28.º](#), relativo a empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados;
- Da alínea b) do [artigo 51.º](#), relativa à isenção de imposto de selo nas operações de financiamento externo para aquisição de navios, contentores e outro equipamento para navios, contratados por empresas armadoras da marinha mercante nacional;
- Do [artigo 52.º](#), referente à isenção de [IRC](#) das comissões vitivinícolas regionais, tendo este artigo sido alterador uma vez, pela [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2012;
- Do [artigo 53.º](#), referente à isenção de [IRC](#) das entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos;
- Do [artigo 54.º](#), referente à isenção de [IRC](#) dos rendimentos das coletividades desportivas, de cultura e recreio;
- Do [artigo 63.º](#), referente a deduções à coleta do [IRS](#) de donativos em dinheiro; e
- Do [artigo 64.º](#), referente à não sujeição a [IVA](#) das transmissões de bens e prestações de serviços efetuados a título gratuito.

É alterado e prorrogada a vigência, até 31 de dezembro de 2019, com reavaliações anuais:

- Do [artigo 19.º](#), referente a benefícios fiscais no âmbito da criação líquida de postos de trabalhos para jovens e desempregados de longa duração, tendo este artigo sofrido duas alterações desde a sua republicação em 2008, a primeira operada pela [Lei n.º 10/2009, de 10 de março](#)⁸, que cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o investimento e o Emprego e a segunda operada pela [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2011;

⁶ Diploma consolidado retirado do portal na Internet da Autoridade Tributária. Todas as ligações a diplomas de matérias tributárias são efetuadas para o referido portal, exceto quando indicado em contrário.

⁷ O EBF foi republicado em 2008 através do [Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho](#), que altera e republica o EBF através da utilização da autorização legislativa concedida no âmbito da [Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro](#), tendo sido reenumerado. Por facilidade de exposição, apenas serão mencionadas alterações aos artigos posteriores à republicação.

⁸ Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

- Do [artigo 20.º](#), referente a uma isenção de [IRS](#) dos juros das contas poupança-reformados, com saldo inferior a 10501 euros;
- Do [artigo 29.º](#), referente a serviços financeiros de entidades públicas;
- Do [artigo 30.º](#), referente a *Swaps* e empréstimos de instituições financeiras não residentes; e
- Do [artigo 31.º](#), referente a uma isenção, em sede de [IRC](#), dos juros de depósitos a prazo efetuados por instituições de crédito não residentes.

É também alterado o artigo 19.º-A, relativo a deduções no âmbito de parcerias de títulos de impacto social, artigo aditado pelo [artigo 264.º](#), da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2018.

Por fim, é revogado:

- O [artigo 26.º](#), referente a uma isenção de [IRC](#) dos rendimentos de fundos de poupança em ações;
- O [artigo 47.º](#), referente a uma isenção de [IMI](#), por um período de tempo, dos prédios integrados em empreendimentos a que tenha sido atribuído a utilidade turística, artigo alterado pela [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2010; e
- O [artigo 50.º](#), referente a uma isenção de [IMI](#), por um período de tempo, dos parques de estacionamento subterrâneos.

De salientar que os artigos agora revogados, à exceção do referente ao fundo de poupança em ações (presente no [artigo 26.º](#)), apenas produzem efeitos a 1 de janeiro de 2019.

Com relevo para a apreciação da presente iniciativa, cumpre mencionar:

- A [Lei Geral Tributária](#);
- O Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho](#), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [3-B/2000, de 3 de abril](#) e [107-B/2003, de 31 de dezembro](#);
- O [Código Fiscal do Investimento](#); e
- O [Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro](#)⁹, que cria a certificação eletrónica do estatuto da micro, pequena e média empresa (PME), com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs [143/2009, de 16 de junho](#) e [81/2017, de 30 de junho](#).

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

Sendo o poder de lançar impostos considerado um elemento fundamental da soberania dos Estados-Membros, à UE foram apenas atribuídas competências restritas neste domínio. Deste modo, o capítulo de

⁹ Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

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 indiretos, “*na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência*”. 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*”.

Para além do bom funcionamento do Mercado Único e do equilíbrio orçamental dos Estados-Membros, as prioridades da política europeia nesta matéria têm incidido mais recentemente na intensificação do combate à evasão e à elisão fiscais, de modo a reduzir a erosão à base tributável, atuando também para garantir uma maior equidade nas condições de tributação dentro da União. Foram também propostas iniciativas para prevenir práticas de planeamento fiscal agressivo da parte dos agentes económicos, através das quais, por exemplo, as empresas que desenvolvam atividades em mais de um país europeu possam aproveitar lacunas legais de modo a beneficiar duplamente de isenções na tributação ou de deduções e reembolsos, assim como responder a práticas de “dumping fiscal” por parte de alguns países.

As iniciativas mais recentes aprovadas foram a [Diretiva \(UE\) n.º 2015/2376 do Conselho](#), de 8 de dezembro de 2015, e a [Diretiva \(UE\) 2016/881 do Conselho](#), de 25 de maio de 2016, que alteram a [Diretiva 2011/16/UE](#), no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade, ambas em processo de transposição para o direito nacional. Foram ainda adotadas a [Diretiva \(UE\) 2016/1164 do Conselho](#), de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno. Neste contexto, os grupos de empresas multinacionais que sejam residentes, para efeitos fiscais, em Estados-Membros, passaram a ter a obrigação de submeter declarações fiscais consolidadas, validadas pelas autoridades fiscais da UE, de modo a aferir que os benefícios concedidos não geraram, no conjunto das empresas, uma mais-valia fiscal superior ao imposto sobre o rendimento consolidado devido na UE.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou, neste momento, qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Poderá ser pertinente, em sede de especialidade - caso a iniciativa seja aprovada na generalidade -, ouvir o Governo, nomeadamente o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

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

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, sem prejuízo da análise que possa resultar do Relatório que acompanha a iniciativa, o qual visa, conforme é referido na página 5 *“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, fundamentalmente, fornecendo elementos indicativos para que a Assembleia da República avalie se a receita fiscal a que o Estado renuncia, em nome das opções assumidas nas normas em causa, justifica a manutenção das mesmas ou se, pelo contrário, se deverá promover à respetiva alteração ou eliminação.”*