Parecer

Projeto de Lei n.º 503/XV/1.ª (PAN)

Relator: Deputado
Jorge Paulo Oliveira
(PSD)

Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, com vista ao aprofundamento dos mecanismos de transparência

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

Nota Introdutória

No dia 20 de janeiro de 2023, a Deputada Única Representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do poder de iniciativa da lei consagrados na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), apresentou à Assembleia da República (AR) o Projeto de Lei n.º 503/XV/1.ª (PAN) – «Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, com vista ao aprofundamento dos mecanismos de transparência», o qual foi acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género (AIG).

A iniciativa foi admitida no dia 24 de janeiro de 2023, data em que baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª COF), tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 25 de janeiro e estando agendada para a reunião plenária de dia 01 de fevereiro de 2023.

Objeto e Motivação

A proponente refere ter grandes preocupações com a implementação de mecanismos de transparência, defendendo que a despesa com benefícios fiscais prevista na lei do Orçamento do Estado para 2023, seja transparente e suscetivel de escrutínio.

A proponente salienta que o Tribunal de Contas tem vindo a alertar para a necessidade de implementar maior transparência quanto à despesa fiscal e cita o parecer daquele Tribunal à Conta Geral do Estado de 2021 que afirma «a necessidade da determinação rigorosa da despesa fiscal, como elemento fundamental da avaliação dos respectivos benefícios fiscais face aos objectivos que visam atingir».

Refere, igualmente a proponente, que a iniciativa procura responder às preocupações daquele Tribunal, pelo que propõe que os mecanismos em vigor de transparência quanto aos benefícios fiscais «passem a abranger toda a despesa fiscal, entendida, em linha com o que defende a OCDE, como toda a despesa decorrente das disposições legais e regulamentares ou práticas que configurem uma redução ou um diferimento do

imposto devido por um grupo específico de sujeitos passivos, face ao sistema de tributação-regra» assim abrangendo «situações de isenção tributária, de dedução à matéria coletável, de dedução à coleta, de diferimento da tributação, de taxa preferencial, entre outras».

Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. 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, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A análise constante da nota técnica, que se encontra em anexo ao presente parecer e do qual faz parte, informa que são respeitados os limites à admissão da iniciativa determinados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que a iniciativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

Nesta fase do processo legislativo, e sem prejuízo de melhor análise em sede de especialidade e/ou redação final, em caso de aprovação, a iniciativa em análise não suscita, de acordo com a nota técnica, questões de relevo no âmbito da lei formulário, havendo apenas observações pontuais no sentido de aprimorar, nomeadamente, o título da iniciativa.

Enquadramento jurídico nacional

O Estatuto dos Beneficios Fiscais (EBF), foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, o qual acolheu, de acordo com o Preâmbulo do diploma, «princípios que passam pela atribuição aos benefícios fiscais de um carácter obrigatoriamente excecional, só devendo ser concedidos em casos de reconhecido interesse público; pela estabilidade, de modo a garantir aos contribuintes uma situação clara e segura; pela moderação, dado que as receitas são postas em causa com a concessão de benefício,(...).» Os desagravamentos introduzidos caracterizaram-se «por uma máxima permanência e estabilidade» ao passo que «os benefícios com finalidades marcadamente conjunturais ou requerendo uma regulação relativamente frequente» passariam a ser incluídos nos orçamentos do Estado.

O conceito de benefícios fiscais vem prevista no artigo 2º do EBF como sendo «as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem» (n.º 1), de que são exemplo «as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas» (n.º 2).

O EBF prevê, na Parte II quais são os benefícios fiscais de carater estrutural e na Parte III quais são os benefícios temporários.

O artigo 15º-A relativo à divulgação da utilização de benefícios fiscais, foi aditado pelo artigo 120.º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011, resultando a redação atual da Lei nº 43/2018, de 9 de agosto. Dispõe o n.º 1 do artigo em questão que «o Governo elabora anualmente um relatório quantitativo de todos os benefícios fiscais concedidos, incluindo uma análise com a identificação e avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação» devendo este relatório ser «remetido à Assembleia da República durante o primeiro semestre do ano subsequente àquele a que respeita» (n.º 2). Nos termos do n.º 3 «a Autoridade Tributária e Aduaneira divulga, até ao fim do mês de setembro de cada ano, os sujeitos passivos de IRC que utilizaram benefícios fiscais, individualizando o tipo e o montante do benefício utilizado».

A Autoridade Tributária e Aduaneira disponibiliza, no seu portal, informação relativa a benefícios ficais, nomeadamente a lista de benefícios fiscais, a lista de contribuintes com benefícios fiscais e informação sobre despesa fiscal, onde constam os relatórios fiscais.

Refira-se, por fim, que o Programa do XXIII Governo Constitucional, prevê, no 3.º Desafio Estratégico relativo às Desigualdades, «assegurar a avaliação regular e sistemática dos benefícios fiscais, através da criação da Unidade Técnica de Política Fiscal, promovendo um sistema fiscal mais simples e transparente, com um maior grau de exigência quanto à explicitação dos objetivos extrafiscais que presidam à sua criação e/ou manutenção, e assegurando a utilização alternativa dos mecanismos de política fiscal que se mostrem mais eficientes à concretização das finalidades propostas».

Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas pendentes diretamente relacionada com a matéria em apreço. Não obstante o exposto, foi identificada a Proposta de Lei n.º 56/XV/1.ª (GOV) – «Estabelece o regime aplicável às start-ups e scaleups, altera o regime de tributação dos planos de opções para trabalhadores de start-ups e empresas do setor da inovação e reforça o sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial», que incide igualmente sobre o Estatuto dos Benefícios Fiscais e que motivou o arrastamento da presente iniciativa para a reunião plenária de 01 de fevereiro.

Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada consulta à mesma base de dados, foi identificada a Proposta de Lei n.º 121/XIII/3.ª (GOV) – «Prorroga a vigência de determinados benefícios fiscais» que deu origem à Lei n.º 43/2018, de 9 de agosto, que «Prorroga a vigência de determinados benefícios fiscais, alterando o Estatuto dos Benefícios Fiscais» que alterou o artigo 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, i.e., o objeto da presente iniciativa.

Consultas e Contributos

Atendendo à matéria, a Nota Téccnica sugere que poderá ser pertinente, em sede de especialidade, consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, reservando o seu grupo parlamentar a respetiva posição para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o Projeto de Lei n.º 503/XV/1.ª (PAN) – «Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, com vista ao aprofundamento dos mecanismos de transparência» reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 503/XV/1.ª (PAN) – «Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, com vista ao aprofundamento dos mecanismos de transparência».

Palácio de S. Bento, 01 de fevereiro de 2023.

O Deputado Relator

(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão

(Filipe Neto Brandão)