

[Proposta de Lei n.º 35/XV/1.ª \(GOV\)](#)

Título: Altera o regime de um conjunto de benefícios fiscais.

Data de admissão: 6 de outubro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- VII. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

Elaborada por: Rafael Silva (DAPLEN), Luís Silva (BIB), Filipa Paixão e Belchior Lourenço (DILP), Jorge Gasalho (DAC)

Data: 26.10.2022

I. A INICIATIVA

A iniciativa em apreço começa por relevar o sistema de benefícios fiscais enquanto instrumento de políticas públicas, no âmbito da prossecução de fins de cariz económico, social, cultural e científico, entre outros. Neste contexto, os Proponentes consideram que se tem verificado uma tendência consistente de multiplicação dispersa de benefícios fiscais, o que tem redundado num sistema menos compreensível e de difícil escrutínio público.

Desta forma, foi constituído o «Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais», com o objetivo de avaliar os benefícios fiscais em Portugal, no âmbito do qual, em coadjuvação com a Autoridade Tributária e Aduaneira, se procedeu a uma apreciação crítica de um conjunto de benefícios específicos.

No seguimento da referida avaliação, foram plasmadas, na presente Proposta, as seguintes determinações:

- Prorrogação dos benefícios fiscais dotados de demonstrada eficiência para as políticas públicas, no entendimento dos Proponentes;
- Não renovação dos benefícios fiscais nos quais se concluiu pela sua desadequação ou desnecessidade, frente aos objetivos determinados no momento da sua criação (devido ao reduzido número de beneficiários ou por se encontrar esgotado ou cumprido o objetivo extrafiscal que serviu de base à sua criação);
- Revogação dos benefícios fiscais que, na ótica dos Proponentes, não mereceram pertinência no atual contexto socioeconómico (em especial, eliminando-se os benefícios fiscais prejudiciais à sustentabilidade ambiental e climática);
- Autorização ao Governo para revogar benefícios fiscais presentemente caducados por força da regra geral da caducidade;
- Clarificação, no tocante ao benefício fiscal referente aos empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados (artigo 28.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais), de que a cessão da posição contratual não prejudica a manutenção dos benefícios.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).¹ Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro das Finanças, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, aprovada pela [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),² e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 29 de setembro 2022, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por quaisquer estudos, documentos e pareceres que eventualmente a tenha fundamentado, referidos no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento,³ e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma - cfr. [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo.⁴

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ As «propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado».

⁴ Diploma disponível no sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 4 de outubro de 2022, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) a 6 de outubro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária nesse mesmo dia.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário,⁵ embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa pretende alterar o Código do Imposto sobre Veículos, aprovado em anexo à [Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho](#), a [Lei n.º 21/2021, de 20 de abril](#), o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro](#), o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho](#), Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho](#), e o Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho](#).

Apesar de não elencar o número de ordem de alteração destes diplomas e respetivas alterações anteriores, conforme previsto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário,⁶ esta foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de

⁵ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁶ «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.»

diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante. Pela mesma razão e por uma questão de coerência, sugere-se à comissão competente que o número de ordem de alteração da Lei n.º 21/2021, de 20 de abril, também não conste.

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 12.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 formulário, 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 análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁷ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁸. Dado que esta iniciativa altera seis atos legislativos, em sede de especialidade poderá ser analisado se é preferível um título mais sucinto ou completo, como se sugere de seguida: «Modifica diversos benefícios fiscais, alterando o Código do Imposto sobre Veículos, a Lei n.º 21/2021, de 20 de abril, o Código do Imposto sobre o Rendimento

⁷ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁸ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

das Pessoas Coletivas, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado e o Código dos Impostos Especiais de Consumo.»

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Estabelece o n.º 1 do [artigo 103.º](#) da [Constituição](#)⁹, que «o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza».

Acrescenta-se no n.º 2 da norma que «os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes».

Conforme referem Ana Paula Dourado e Paulo Marques, em anotação a esta norma constitucional, «incumbe assim prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal [artigo 81.º, alínea *b*), da CRP].» Continuam os mesmos autores afirmando que «o sistema fiscal abrange a tributação com base inclusivamente em **fins extrafiscais e não apenas arrecadatórios**, incluindo os **benefícios fiscais**, os quais constituem medidas de carácter **excecional** instituídas para **tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem** (artigo 2.º, n.º 1, do EBF).» Por fim, defendem ainda os referidos autores que «a extrafiscalidade constitui algo que vai para além da mera obtenção de receitas mediante o imposto, estando intimamente relacionada com a ordenação da economia, da sociedade e do ambiente, em conformidade com os valores constitucionais dominantes, podendo consubstanciar-se, designadamente, em benefícios fiscais, taxas progressivas, etc. (...) A par da sua tradicional **função**

⁹ Texto consolidado retirado do portal da Assembleia da República. Todas as referências legislativas relativas à Constituição da República Portuguesa são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

arrecadatória, o imposto pode e deve intervir como importante elemento ordenador social e económico, protegendo, incentivando ou mesmo dissuadindo os contribuintes de certas condutas (por exemplo, os impostos sobre o consumo do álcool, tabaco, açúcar ou produtos derivados de açúcar, entre outros), daí o fenómeno da **extrafiscalidade**, a qual consiste na promoção efetiva de direitos fundamentais e de políticas públicas com impacto no comportamento dos contribuintes.»¹⁰

O [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#)¹¹ (EBF) foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, com os seguintes objetivos, de acordo com o preâmbulo do diploma:

1. Concentrar num só documento a regulação dos benefícios fiscais previstos de forma dispersa em vários diplomas legais, conferindo dessa forma coerência ao sistema;
2. Consagrar a excecionalidade da atribuição de benefícios fiscais;
3. Pugnar pelo cumprimento dos princípios da estabilidade «de modo a garantir aos contribuintes uma situação clara e segura», e da moderação, «dado que as receitas são postas em causa com a concessão de benefício, quando o País tem de reduzir o peso do défice público e, simultaneamente, realizar investimentos em infraestruturas e serviços públicos».

Neste sentido, o n.º 1 do [artigo 2.º](#) define benefícios fiscais como «as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem», 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).

Os benefícios fiscais podem resultar diretamente da lei, sendo, por conseguinte, automáticos, ou ser dependentes de reconhecimento, pressupondo a prática de um ou mais ato(s) posteriores que os reconheça(m) (n.º 1 do [artigo 5.º](#)).

¹⁰ DOURADO, Ana Paula; MARQUES, Paulo - *Constituição Portuguesa Anotada, Vol. II*, Coord. Jorge Miranda e Rui Medeiros. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa. 2018. P. 197-201.

¹¹ Texto consolidado retirado do portal oficial da Autoridade Tributária e Aduaneira. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

Conforme o n.º 1 do [artigo 3.º](#), os benefícios fiscais previstos nas partes II e III do EBF caducam ao fim de cinco anos, salvo quando disponham de forma contrária.

Não caducam, nos termos do n.º 3 do referido artigo 3.º, os benefícios fiscais previstos nas seguintes normas:

- [Artigo 16.º \(Fundos de pensões e equiparáveis\)](#)
- [Artigo 17.º \(Regime público de capitalização\)](#)
- [Artigo 18.º \(Contribuições das entidades patronais para regimes de segurança social\)](#)
- [Artigo 21.º \(Fundos de poupança-reforma e planos de poupança-reforma\)](#)
- [Artigo 22.º \(Organismos de Investimento Coletivo\)](#)
- [Artigo 22.º-A \(Rendimentos pagos por organismos de investimento coletivo aos seus participantes\)](#)
- [Artigo 23.º \(Fundos de capital de risco\)](#)
- [Artigo 24.º \(Organismos de investimento coletivo em recursos florestais\)](#)
- [Artigo 44.º \(Isenções relativas a bens imóveis\)](#)
- [Artigo 60.º \(Reorganização de entidades em resultado de operações de reestruturação ou de acordos de cooperação\)](#)
- [Artigo 62.º-B \(Mecenato cultural\)](#)
- [Artigo 66.º-A \(Cooperativas\)](#)

Dispõe o n.º 1 do [artigo 14.º](#) que «a extinção dos benefícios fiscais tem por consequência a reposição automática da tributação-regra».

Estabelece o [artigo 28.º](#) do EBF que «ficam isentos de IRS ou de IRC os juros de capitais provenientes do estrangeiro, representativos de empréstimos e rendas de locação de equipamentos importados de natureza industrial, comercial ou científica, de que sejam devedores o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais e as suas federações ou uniões, ou qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendidos os institutos públicos, e as empresas que prestem serviços públicos, desde que os credores tenham o domicílio no estrangeiro, e não disponham em território português de estabelecimento estável ao qual o empréstimo seja imputado».

De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º da [Lei n.º 21/2021, de 20 de abril](#)¹², a vigência deste artigo foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025. Refira-se ainda que, previamente à Lei n.º 21/2021, esta isenção estava dependente de reconhecimento, sujeita a uma apreciação casuística por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira e cujos efeitos estavam subordinados a um ato de reconhecimento por parte do Ministro das Finanças. Com a entrada em vigor desta Lei, o artigo 28.º do EBF passou a consagrar uma isenção automática, que funciona *ope lege*, pela simples verificação dos respetivos pressupostos.

O [artigo 39.º-A](#) do EBF determina que os rendimentos de trabalho dependente obtidos em território português por portugueses deslocados no estrangeiro fiquem isentos de IRS sempre que os sujeitos passivos, «no ano a que respeitam os rendimentos, tendo sido deslocados do seu normal local de trabalho para o estrangeiro por período não inferior a 90 dias, dos quais 60 necessariamente seguidos, sejam considerados residentes em território português, na parte relativa à remuneração paga ou colocada à disposição do trabalhador exclusivamente a título de compensação pela deslocação e permanência no estrangeiro que exceda os limites legais previstos no Código do IRS» (n.º 1), com os limites previstos no n.ºs 2 e 3 da norma. Estabelece o n.º 4 da mesma que podem optar por esta tributação «os sujeitos passivos que, tendo sido deslocados para o estrangeiro nos termos estabelecidos no n.º 1, não sejam considerados residentes em território português, com o limite de três anos após a data do deslocamento». O n.º 5 do preceito prevê que, «exercida a opção prevista no número anterior, é aplicável aos rendimentos abrangidos pelo n.º 1 o disposto nos n.ºs 3 e seguintes do [artigo 17.º-A](#) do Código do IRS, com as devidas adaptações.»

O [artigo 16.º](#) do [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares \(Código do IRS\)](#) define como «residentes em território português as pessoas que, no ano a que respeitam os rendimentos: a) Hajam nele permanecido mais de 183 dias, seguidos ou interpolados, em qualquer período de 12 meses com início ou fim no ano em causa; b) Tendo permanecido por menos tempo, aí disponham, num qualquer dia do período referido na alínea anterior, de habitação em condições que façam supor intenção atual de a manter e ocupar como residência habitual; c) Em 31 de dezembro,

¹² Texto consolidado retirado do portal oficial do *Diário da República*. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

sejam tripulantes de navios ou aeronaves, desde que aqueles estejam ao serviço de entidades com residência, sede ou direção efetiva nesse território; d) Desempenhem no estrangeiro funções ou comissões de carácter público, ao serviço do Estado Português.»

O [artigo 62.º-B](#) do EBF incide sobre a possibilidade de dedução à coleta relativa ao mecenato cultural, permitindo, em concreto, a dedutibilidade dos gastos (e da respetiva majoração) relativos a donativos atribuídos no âmbito do mecenato cultural a determinadas entidades. Trata-se de uma norma transitória, conforme no [artigo 356.º](#) da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)¹³, cujo n.º 1 prevê que, «considerando a avaliação resultante do relatório elaborado nos termos e para os efeitos do artigo 15.º-A do EBF, a vigência dos artigos 20.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 52.º, 53.º, 54.º, 59.º, 59.º-A, 59.º-B, 59.º-C, 62.º-B, 63.º e 64.º e da alínea b) do artigo 51.º do EBF é prorrogada até 31 de dezembro de 2020.»

O [Código de Imposto sobre os Veículos](#)¹⁴ foi aprovado como anexo à Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho.

Este imposto «obedece ao princípio da equivalência, procurando onerar os contribuintes na medida dos custos que estes provocam nos domínios do ambiente, infraestruturas viárias e sinistralidade rodoviária, em concretização de uma regra geral de igualdade tributária» (artigo 1.º).

Estão sujeitos a imposto sobre os veículos os automóveis ligeiros de passageiros, os automóveis ligeiros de utilização mista, os automóveis ligeiros de mercadorias, os automóveis de passageiros com mais de 3500 kg e com lotação não superior a nove lugares, as autocaravanas e os motociclos, triciclos e quadriciclos (n.º 1 do artigo 2.º).

A alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º define como autocaravanas «os automóveis construídos de modo a incluir um espaço residencial que contenha, pelo menos, bancos e mesa, espaço para dormir, que possa ser convertido a partir dos bancos, equipamento de cozinha e instalações para acondicionamento de víveres».

¹³ Texto retirado do portal oficial do *Diário da República*. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

¹⁴ Texto retirado do portal oficial do portal da *Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa*. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

O artigo 7.º do diploma estabelece as taxas normais aplicáveis aos automóveis, organizadas em duas tabelas: a tabela A estabelece as taxas de imposto tendo em conta a componente cilindrada e ambiental; a tabela B tem em conta exclusivamente a componente cilindrada. De acordo com o n.º 2 da norma, as taxas constantes da Tabela B são aplicáveis: «a) Na totalidade do imposto, aos automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa fechada, com lotação máxima de três lugares, incluindo o do condutor, e altura interior da caixa de carga inferior a 120 cm; b) Na totalidade do imposto, aos automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa fechada, com lotação máxima de três lugares, incluindo o do condutor, e tração às quatro rodas, permanente ou adaptável; c) Aos automóveis abrangidos pelos n.ºs 2 e 3 do artigo seguinte, nas percentagens aí previstas; d) Aos automóveis abrangidos pelo artigo 9.º, nas percentagens aí previstas.»

O artigo 8.º do diploma prevê a aplicação de taxas intermédias verificadas determinadas circunstâncias, nomeadamente, a aplicação de uma taxa «correspondente a 95 /prct. do imposto resultante da aplicação da tabela B (...) aos veículos fabricados antes de 1970, aos quais, independentemente da sua proveniência ou origem, é aplicável a tabela D a que se refere o n.º 1 do artigo 11.º» (n.º 2).

Preveem-se igualmente situações em que é aplicável uma taxa reduzida, como seja a «correspondente a 30 /prct. do imposto resultante da aplicação da tabela B a que se refere o n.º 2 do artigo 7.º, às autocaravanas» (n.º 3 do artigo 9.º).

O [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, «incide sobre os rendimentos obtidos, mesmo quando provenientes de atos ilícitos, no período de tributação, pelos respetivos sujeitos passivos» ([artigo 1.º](#)).

De acordo com o n.º 1 do [artigo 2.º](#) do diploma, «são sujeitos passivos do IRC: a) As sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas e as demais pessoas coletivas de direito público ou privado, com sede ou direção efetiva em território português; b) As entidades desprovidas de personalidade jurídica, com sede ou direção efetiva em território português, cujos rendimentos não sejam tributáveis em imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) ou em IRC diretamente na titularidade de pessoas singulares ou coletivas; c) As entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direção efetiva em território português e cujos rendimentos nele obtidos não estejam sujeitos a IRS.»

Cumprе igualmente referir que «O IRC incide sobre: a) O lucro das sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, das cooperativas e das empresas públicas e o das demais pessoas coletivas ou entidades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola; b) O rendimento global, correspondente à soma algébrica dos rendimentos das diversas categorias consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, dos incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito, das pessoas coletivas ou entidades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior que não exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola; c) O lucro imputável a estabelecimento estável situado em território português de entidades referidas na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior; d) Os rendimentos das diversas categorias, consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, os incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito por entidades mencionadas na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior que não possuam estabelecimento estável ou que, possuindo-o, não lhe sejam imputáveis.» (n.º 1 do [artigo 3.º](#)).

O [artigo 50.º-A](#) regula os rendimentos de direitos de autor e de direitos de propriedade industrial, determinando, no n.º 1, que «para efeitos de determinação do lucro tributável, pode ser deduzido, nos termos e até ao limite previsto no n.º 8, um montante correspondente aos rendimentos provenientes de contratos que tenham por objeto a cessão ou a utilização temporária dos seguintes direitos de propriedade industrial sujeitos a registo: a) Patentes; b) Desenhos ou modelos industriais; c) Direitos de autor sobre programas de computador.»

O imposto sobre valor acrescentado (IVA) é um imposto aplicado às vendas ou prestações de serviços em Portugal. O seu regime vem codificado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho](#).

Existem três escalões base de taxa de IVA, que são aplicados em função do tipo de produtos e serviços a que se referem, sendo que na [Lista II](#) anexa ao CIVA definem-se os bens e serviços sujeitos à taxa intermédia¹⁵. Beneficiam da taxa intermédia alguns produtos alimentares, determinados serviços de restauração e entradas em espetáculos de canto, dança, música, teatro, cinema, circo, entradas em exposições, entradas em jardins zoológicos, botânicos e aquários públicos, desde que não beneficiem da isenção

¹⁵ A taxa intermédia corresponde a 13% no continente.

prevista no n.º 13 do [artigo 9.º](#) do Código do IVA. A verba 2.3 desta lista é preenchida com «petróleo e gasóleo, coloridos e marcados, comercializados nas condições e para as finalidades legalmente definidas, e fuelóleo e respetivas misturas».

O Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), publicado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho](#)¹⁶, transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2008/118/CE, do Conselho, de 16 de dezembro, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo](#)¹⁷.

O [artigo 93.º](#) indica os bens e serviços sujeitos a taxa reduzida, determinando que estão sujeitos à referida redução «o gasóleo, o gasóleo de aquecimento e o petróleo coloridos e marcados com os aditivos definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças» (n.º 1). Estabelece o n.º 2 da norma que «o petróleo colorido e marcado só pode ser utilizado no aquecimento, iluminação e nos usos previstos no n.º 3», onde se incluem, nomeadamente, os «motores estacionários utilizados na rega» [alínea a)], os «veículos de transporte de passageiros e de mercadorias por caminhos de ferro» [alínea d)] ou os «motores fixos» [alínea e)]. De acordo com o n.º 4 da norma, «o gasóleo de aquecimento só pode ser utilizado como combustível de aquecimento industrial, comercial ou doméstico». De referir é ainda o que vem previsto no n.º 6 da mesma norma, nos termos do qual «a venda, a aquisição ou o consumo dos produtos referidos no n.º 1 com violação do disposto nos n.ºs 2 a 5 estão sujeitos às sanções previstas no Regime Geral das Infrações Tributárias e em legislação especial».

O [artigo 89.º](#) estabelece um conjunto de produtos petrolíferos e energéticos que estão isentos de IEC, no qual se inclui aqueles que «sejam utilizados como carburantes no âmbito do fabrico, projeto, ensaio e manutenção de aeronaves e embarcações» [alínea j)].

O [Decreto-Lei n.º 43335, de 19 de novembro](#)¹⁸ definiu a doutrina dentro da qual havia de enquadrar-se toda a execução da política nacional de eletrificação. O artigo 67.º deste diploma estabelece uma isenção de contribuição industrial, relativamente às concessões do Estado outorgadas ou revistas nos termos do diploma, «com exceção

¹⁶ Texto retirado do portal oficial do *Diário da República*. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

¹⁷ Texto retirado do portal legislativo *EUR-LEX*. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

¹⁸ Texto retirado do portal oficial do *Diário da República*. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

das que digam respeito a produção térmica em centrais que utilizem combustíveis estrangeiros».

O Compacto para o Financiamento do Desenvolvimento nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, também designado por Compacto Lusófono, assinado por Portugal, pelo Banco Africano de Desenvolvimento e pelos seis países africanos da CPLP, visa promover o investimento privado naqueles países e o desenvolvimento de projetos estruturantes, englobando vários instrumentos para a mitigação de riscos e a alavancagem de recursos privados, bem como a eventual prestação de assistência técnica institucional.

A alínea x) do n.º 1 do [artigo 7.º](#) do [Código de Imposto de Selo \(CIS\)](#), aprovado em anexo à Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, estabelece que «as garantias prestadas pelo Estado, direta ou indiretamente, no âmbito de instrumentos de direito internacional ou no âmbito das apólices de seguros referidas nas alíneas v) e w), emitidas, no caso das apólices de seguros, nos termos do artigo 15.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, na sua redação atual», estão isentas de imposto de selo.

O Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (GT), foi constituído com o objetivo de levar a cabo um levantamento exaustivo e sistematizado dos benefícios fiscais em vigor em Portugal, bem como desenvolver uma nova metodologia para, de futuro, presidir à criação, monitorização e avaliação dos benefícios fiscais.

Tal grupo de trabalho publicou, na sequência do trabalho desenvolvido durante quase um ano, um relatório, denominado «[Benefícios Fiscais em Portugal](#)»¹⁹.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

 - Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

¹⁹ Relatório disponível no portal oficial do Governo.

ESPAÑA

Em função do vasto conjunto de mecanismos de natureza fiscal constantes da presente iniciativa legislativa, cumpre então relevar os seguintes diplomas:

- No âmbito do Imposto sobre os Veículos (ISV) e do seu artigo 7.º (Taxas normais – automóveis), a matéria em apreço enquadra-se no âmbito da [Ley 39/1988, de 28 de diciembre](#)²⁰, «*Reguladora de las Haciendas Locales*», que cria e regula o *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*», atentas as disposições constantes do [Real Decreto 1576/1989, de 22 de diciembre](#)²¹. As reduções ou isenções deste tributo são [competência das Comunidades Autónomas](#)²². A título de exemplo, é possível recorrer ao [quadro legal](#)²³ da Comunidade Autónoma de Madrid;
- No âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e do seu Artigo 50.º-A (Rendimentos de direitos de autor e de direitos de propriedade industrial), a matéria em apreço enquadra-se no âmbito da [Ley 27/2014, de 27 de noviembre](#), «*del Impuesto sobre Sociedades*», onde se relevam as disposições constantes do [artículo 23](#), relativas à redução da base tributável por conta de determinados ativos intangíveis, assim como dos artigos [35](#) e [39](#), relativos às deduções afetas a atividades de Investigação & Desenvolvimento, nomeadamente no quadro das melhorias tecnológicas. Para além do normativo supracitado, cumpre ainda relevar a regulamentação constante do [Real Decreto 634/2015, de 10 de julio](#), «*por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades*»;
- No âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e do seu Artigo 3.º (Caducidade dos benefícios fiscais), a matéria em apreço enquadra-se no âmbito da [Ley 58/2003, de 17 de diciembre](#), «*General Tributaria*», onde se relevam as disposições constantes dos seus artigos [14](#) e [34](#), relativos ao reconhecimento, aplicação e extensão de benefícios fiscais. Cumpre ainda mencionar a reserva

²⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 24/10/2022.

²¹ *Real Decreto 1576/1989, de 22 de diciembre*, «*por el que se dictan normas para la aplicación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*».

²² Disponível no sítio da Internet da *administracion.gob.es*. Consultas efetuadas a 24.10.2022.

²³ Disponível no sítio da Internet da *agenciatributaria.madrid.es*. Consultas efetuadas a 24.10.2022.

- de lei tributária, constante no [artículo 8](#), que refere a obrigação de definir, através de diploma legal, quer a criação, a modificação, a extinção e a prorrogação de benefícios ou incentivos fiscais, assim como os pressupostos a partir dos quais se define o caráter permanente de medidas de política fiscal;
- Ainda no âmbito de benefícios fiscais aplicáveis à matéria em apreço, cumpre também relevar as disposições constantes da *Ley 27/2014, de 27 de noviembre*, supracitada, nomeadamente no que concerne ao regime transitório aplicável aos benefícios fiscais incidentes sobre operações financeiras ([Disposición transitoria sexta](#)). Toda a estrutura de incentivos e benefícios fiscais, no âmbito das diversas atividades económicas, podem ser consultadas [aquí](#);
 - O quadro de benefícios fiscais respeitantes à presente iniciativa legislativa incide ainda sobre a temática respeitante ao Artigo 39.º-A (Trabalhadores deslocados no estrangeiro), pelo que cumpre relevar as disposições aplicáveis no enquadramento legal espanhol, constantes da *Ley 35/2006, de 28 de noviembre*²⁴, assim como do *Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo*, «*por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes*». No âmbito do Real Decreto legislativo supramencionado, destacam-se as isenções fiscais previstas no [artículo 14](#), na [Disposición adicional séptima](#), assim como o regime transitório aplicável, constante da [Disposición transitoria segunda](#);
 - Relativamente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), a matéria em apreço enquadra-se no âmbito da *Ley 37/1992, de 28 de diciembre*, «*del Impuesto sobre el Valor Añadido*», assim como do *Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre*, «*que aprueba Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido*», a propósito do qual cumpre referenciar as [taxas atualmente aplicáveis \(4%, 10% e 21%\)](#), sendo que os bens sobre os quais incidem as taxas reduzidas encontram-se identificados [aquí](#);
 - Finalmente, no âmbito dos Impostos Especiais de Consumo (IEC), a matéria em apreço enquadra-se no âmbito da *Ley 38/1992, de 28 de diciembre*, «*de*

²⁴ *Ley 35/2006, de 28 de noviembre, «del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio».*

Impuestos Especiales», onde se relevam as disposições constantes do [artículo 9](#) e da [Disposición transitoria tercera](#) (ambos relativos a isenções).

No quadro da revisão de benefícios fiscais em Espanha, cumpre mencionar as informações constantes do [relatório](#) relativo à Revisão dos Benefícios Fiscais em 2021. De salientar que este relatório procede a uma análise comparada de cinco tipologias de benefícios fiscais, comparando o seu impacto no seguinte conjunto de países, respetivamente: Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foi identificada a [Proposta de Lei n.º 16/XV/1ª \(ALRAA\)](#): Oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, revogando os benefícios fiscais atribuídos aos partidos políticos, indiretamente conexas com a matéria em causa, relativa à avaliação ou revogação de benefícios fiscais, tendo *baixado* à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias na data de 15/06/2022.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, indiretamente conexos com a matéria em causa, relativos à avaliação ou revogação de benefícios fiscais:

- [Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.ª \(GOV\)](#): Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC, *aprovada na votação final global*, com os votos contra do PCP, do BE, do PAN, do PEV e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, a abstenção do CDS-PP, do CH, da IL e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, e com os votos a favor

do PS e do PSD (deu origem à Lei n.º 21/2021 de 20 de abril, que altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Código do Imposto do Selo, o Código Fiscal do Investimento, o Código do Imposto sobre os Veículos e o Código do Imposto Único de Circulação e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC);

- [Projeto de Lei n.º 240/XIV/1ª \(IL\)](#): Elimina os benefícios fiscais dos partidos políticos e reduz o valor das subvenções públicas (8ª alteração à Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho), *rejeitado na generalidade* (com os votos contra do PS, do PSD, do PCP e do PEV, a abstenção do BE, do CDS-PP e do PAN e os votos a favor do CH, da IL e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues);
- [Projeto de Lei n.º 248/XIV/1ª \(PAN\)](#): Revoga benefícios fiscais atribuídos aos Partidos Políticos, diminui os limites das despesas de campanha eleitoral e reestabelece limites das receitas de angariação de fundos (oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho), *rejeitado na generalidade* (com os votos contra do PS, do PSD, do PCP, do CDS-PP e do PEV, a abstenção do BE e do CH e os votos a favor do PAN, da IL e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues);
- [Projeto de Lei n.º 102/XV/1ª \(IL\)](#): Elimina os benefícios fiscais dos partidos políticos e reduz o valor das subvenções públicas (8ª alteração à Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho), *rejeitado na generalidade* (com os votos contra do PS, do PSD, do PCP e do L, a abstenção do PAN e os votos a favor do CH, da IL e do BE);
- [Projeto de Lei n.º 116/XV/1ª \(PAN\)](#): Revoga benefícios fiscais atribuídos aos Partidos Políticos e diminui os limites das despesas de campanha eleitoral, altera a Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, *rejeitado na generalidade* (com os votos contra do PS, do PSD e do PCP e os votos a favor do CH, da IL, do BE, do PAN e do L);

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ANDRADE, Fernando Rocha - **Benefícios fiscais [Em linha] : a consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento**. Coimbra : [s.n.], 2014. [Consult. 17 out. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141288&img=29512&save=true>>.

Resumo: «O presente trabalho, tese de doutoramento de Direito, na especialidade de Ciências Jurídico-Económicas, é uma tentativa de compreensão do fenómeno dos benefícios fiscais, no domínio da tributação do rendimento pessoal enquanto fenómeno de política fiscal, considerando apenas aqueles desagregamentos fiscais que resultam da utilização do rendimento, ou seja, de despesas do contribuinte.

A abordagem ao problema parte da consideração da história do pensamento económico e fiscal e da história da tributação do rendimento como chave para a compreensão do processo de generalização da presença de benefícios fiscais nos impostos sobre o rendimento. Assim, após uma tentativa de definição do conceito de benefício fiscal e de benefício fiscal à despesa, analisam-se três momentos marcantes: o pensamento sobre imposto dos séculos XVII e XVIII; o processo de criação e consolidação do *Income Tax* britânico; e o desenvolvimento do *Federal Income Tax* norte-americano, simultaneamente como imposto caracterizado pela maior profusão de benefícios fiscais e pelo maior processo de reforma destinado a eliminá-los.

Seguidamente caracteriza-se o sistema português de tributação do rendimento pessoal, nas vertentes conexas com os benefícios fiscais, analisa-se o processo que conduziu ao actual elenco de benefícios fiscais no IRS, tenta-se uma sistematização dos mesmos e pondera-se tratamento desejável dos desagregamentos fiscais justificados por

considerações de capacidade contributiva. Na avaliação dos benefícios fiscais à despesa esboçam-se os parâmetros necessários à avaliação dos benefícios fiscais e tenta-se extrair dos estudos especializados os efeitos tendenciais dos benefícios fiscais sobre vários indicadores relevantes.»

GRUPO DE TRABALHO PARA O ESTUDO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS – **Os benefícios fiscais em Portugal** [Em linha] : **conceitos, metodologia e prática**. Lisboa : Centro de Estudos Fiscais, 2019. [Consult. 17 out. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=127921&img=13617&save=true>>.

Resumo: «De acordo com o Despacho n.º 4222/2018, de 26 de abril, do Gabinete do Ministro das Finanças, a constituição do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (GT), tem por objetivo a “realização de um estudo aprofundado sobre o sistema de benefícios fiscais em vigor em Portugal, que permita a sistematização do elenco de Benefícios Fiscais (BF) em vigor e a sua avaliação individual tendo em conta os critérios que presidiram à sua criação”. [...]

Assim, este estudo apresenta:

- 1) Um referencial de análise e de enquadramento orçamental que permita uma adequada avaliação regular dos BF e que conduza à transparência na utilização deste instrumento de políticas públicas;
- 2) Um levantamento e caracterização dos BF existentes no ordenamento jurídico português;
- 3) Uma aplicação do referencial de análise desenvolvido a BF selecionados em consonância com critérios de materialidade;
- 4) Uma avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE).»

PEREIRA, Andreia Gabriel - Benefícios fiscais à eficiência energética. In **Fiscalidade da energia**. Coimbra : Almedina, 2020. ISBN 978-972-40-8621-7. P. 15-30. Cota: 66 - 275/2020.

Resumo: «O propósito do presente trabalho é essencialmente o de mapear e enquadrar, no plano jurídico-fiscal actual, aqueles benefícios fiscais, em particular os destinados a

promover e/ou premiar escolhas energeticamente mais eficientes, os quais têm como pano de fundo o cruzamento com a apontada problemática ambiental.

Começaremos, nesse ensejo, por densificar alguns conceitos-chave de carácter geral e partiremos depois para a análise concreta das medidas mais recentemente adoptadas em três constelações de situações com evidente relevância fiscal, que temos por especialmente pertinentes, a saber: o aproveitamento e a utilização de energias renováveis, a melhoria da eficiência energética em edifícios e, por fim, a aquisição de veículos movidos a fontes e energia mais limpas.»