



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Benefícios Fiscais

Fiscalidade

Ano letivo 2022/23
3º Ano da Licenciatura em Gestão
2º Semestre
Turma L03

Ana Carolina Vieira | 55629

José Mendes | 55636

Juliana Silva | 55811

Docente:

Miguel André Horta Pereira Da Silva Pinto

1. Índice

1. Índice	3
2. Introdução	4
3. Políticas Fiscais.....	5
3.1. Conceito de Política Fiscal	5
3.2. Objetivos da Política Fiscal	5
4. Benefícios Fiscais	7
4.1. Conceito de Benefício Fiscal.....	7
4.2. Objetivos dos Benefícios Fiscais e Limitações Aplicáveis	8
4.3. Despesas Fiscais	10
4.4. Despesas Fiscais VS Despesas Diretas	11
5. Conclusão.....	12
6. Bibliografia	13

2. Introdução

No âmbito da unidade curricular de Fiscalidade, foi solicitada a execução de um relatório sobre *Benefícios Fiscais*, com o objetivo de explorar e clarificar esta temática que é do interesse de todos os agentes económicos, inclusive os cidadãos.

Numa fase inicial iremos desenvolver o conceito de política fiscal, importante para contextualizar e enquadrar o estatuto de benefícios fiscais, que será explicado e analisado com base no Decreto-Lei N°215/89, de 1 de Julho, numa fase posterior. Finalizaremos o nosso trabalho com algumas clarificações entre conceitos que muitas das vezes suscitam erros e conflitos na interpretação e, conseqüentemente, na sua aplicação.

Durante a leitura do relatório, ainda será possível encontrar vários exemplos reais de como o estatuto se materializa no quotidiano da sociedade portuguesa. Para isso, o grupo teve por base algumas novidades que o Orçamento de 2023 inseriu no enquadramento jurídico que vigorava até então.

3. Políticas Fiscais

3.1. Conceito de Política Fiscal

O conceito de política fiscal refere-se, de uma maneira simplificada, às medidas adotadas pelo governo para controlar a economia através dos recebimentos e gastos públicos. Por outras palavras, as políticas fiscais fazem uso das receitas e despesas governamentais para influenciar o comportamento económico de um país.

Este tipo de políticas pode ser expansionista ou contracionista. No primeiro caso, com foco no aceleração do crescimento económico, são utilizados instrumentos como a redução das taxas de juro e o aumento dos gastos públicos e/ou redução dos impostos. No segundo caso, onde o objetivo é o contrário, há uma redução dos gastos públicos e/ou aumento dos impostos, permitindo a diminuição do consumo e dos investimentos, a fim de desacelerar a economia.

Os instrumentos utilizados na política fiscal dependem do objetivo do governo em relação à economia e das condições específicas de cada país. Um desses instrumentos mais comuns são os impostos, uma vez que permitem ao governo reter recursos, para depois financiar as despesas públicas, podendo também servirem de estímulo a determinadas atividades económicas.

3.2. Objetivos da Política Fiscal

A política fiscal tem como principais objetivos reduzir as desigualdades sociais através da redistribuição do rendimento e da riqueza, promover a estabilidade económica e o crescimento sustentável do país.

No contexto português, a redistribuição do rendimento e da riqueza ocorre de várias formas. O governo utiliza políticas públicas e programas sociais para ajudar a redistribuição justa pela população. Isto é feito, por exemplo, com o sistema de saúde gratuito que garante que todos os cidadãos tenham acesso a cuidados de saúde, independentemente da situação, momento temporal ou rendimentos. Do mesmo modo, fornece programas de assistência social, como o rendimento social de inserção, para ajudar pessoas em situações de pobreza extrema.

Por outro lado, o sistema fiscal português é progressivo, o que significa que os cidadãos com rendimentos mais elevados contribuem com uma maior percentagem dos seus rendimentos em impostos, o que permite atingir uma redistribuição mais equitativa. Isto é observado no IRS, um imposto direto que incide sobre os rendimentos das pessoas e é aplicado de forma progressiva. No final, a receita proveniente desta recolha poderá ser distribuída em forma de apoios ou subsídios aos cidadãos mais vulneráveis.

É também de notar que Portugal, como membro da União Europeia, dispõe de programas de assistência financeira para países em dificuldades económicas e isso pode garantir que os recursos sejam distribuídos de forma mais justa entre países membros.

No entanto, é de notar que a redistribuição de rendimentos e de riqueza em Portugal nem sempre é eficaz, e a desigualdade ainda é um problema significativo no país.

Relativamente à estabilidade económica, esta apresenta elevada importância no contexto macroeconómico, uma vez que minimiza flutuações conjunturais do rendimento que podem levar a problemas graves como alta inflação, crescentes taxas de desemprego ou recessões. Assim, é necessário conhecer a sensibilidade do imposto, ou sensibilidade fiscal, que consiste no grau de rapidez com que as receitas fiscais são afetadas pelas variações da atividade económica.

As políticas aplicadas para a estabilização económica tendem a recorrer à fiscalidade direta, no caso do consumo privado, fiscalidade indireta, quando o objetivo é influenciar preços de bens e serviços ou a benefícios fiscais, quando o objetivo pretendido é, por exemplo, afetar positivamente o investimento dos agentes económicos. É de notar que muitas das vezes podem ser criadas situações desiguais, que podem afetar negativamente o investimento em certas áreas ou locais, contudo, na génese destes benefícios, estão problemas diferentes que requerem desigualdade na forma de trato. Assim, a estabilidade económica é então uma preocupação para a maioria dos governos por ser essencial para o crescimento económico, sendo, porém, difícil de alcançar e manter e podendo ter consequências imprevisíveis.

Por fim, o desenvolvimento económico é o processo de melhoria do bem-estar económico, social e político de um país ou região. Este refere-se, de modo geral, ao aumento da produção económica e da produtividade, à melhoria da qualidade de vida, à redução da pobreza e ao aumento da igualdade de oportunidades para a população. Este crescimento pode ser mensurado a partir do Produto Interno Bruto, do poder de compra dos cidadãos, da melhoria da educação e da saúde, entre outros indicadores.

O crescimento sustentável do país contém uma dupla vertente estrutural. Por um lado, uma vertente facilitadora defende que o sistema fiscal não deve ser entrave ao desenvolvimento, já que o nível e estrutura fiscal podem estrangular a atividade económica e constituir variáveis que discriminem de forma negativa o exercício da atividade. Por outro lado, a vertente intervencionista apoia o sistema fiscal como promotor ativo do desenvolvimento económico através de benefícios fiscais. É importante lembrar que o crescimento económico não é um processo linear nem garantido e pode ser gravemente afetado por fatores externos, como mudanças na economia global, e até, desastres naturais.

Redução da taxa de IRC para 12,5%

Portugal nos últimos anos tem vindo a verificar uma diminuição da sua população. Contudo, existe uma zona do país que tem vivido de forma mais catastrófica esta realidade: o interior. O êxodo rural, o envelhecimento da população e a escassez de oportunidades de emprego são algumas das razões que contribuem para esta realidade.

De forma a inverter esta tendência, são várias as políticas tomadas pelo governo, que, muitas das vezes, são de cariz fiscal. A mais recente, fruto de uma alteração ao artigo 41º - B, nº1, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), discutida e aprovada em sede do Orçamento de Estado de 2023 (OE 23), vem introduzir uma

mudança à taxa de IRC das PME: “as empresas que exerçam, diretamente e a título pessoal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços em territórios do interior, que sejam qualificadas como micro, pequenas ou médias empresas ou empresas de pequena-média capitalização(...) é aplicável a taxa de IRC de 12,5% aos primeiros 50 000€ de matéria coletável”

Este é um dos exemplos em que podemos comprovar o tipo de política fiscal adotada por Portugal para responder à atual situação do interior de Portugal, que

4. Benefícios Fiscais

4.1. Conceito de Benefício Fiscal

Tal como disposto no Artigo 2º do Código do Estatuto dos Benefícios Fiscais, benefícios fiscais são as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, e outras medidas fiscais de natureza excepcional instituídas para tutela dos interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem. Encontram-se previstos e regulados no Estatuto dos Benefícios Fiscais e têm um caráter excepcional, isto porque obsta à tributação normal, ou seja, corresponde a derrogações às regras gerais de tributação.

Assim, as deduções à coleta que o contribuinte pode efetuar quando calcula e entrega o seu IRS, como por exemplo, as despesas de saúde, educação, formação, encargos com lares, imóveis e pensões de alimentos, são benefícios fiscais.

Artigo 2.º - Conceito de benefício fiscal e de despesa fiscal e respectivo controlo

1 - Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.

2 - São benefícios fiscais as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que obedeçam às características enunciadas no número anterior.

3 - Os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais.

4 - Para efeitos de controlo da despesa fiscal inerente aos benefícios fiscais concedidos, pode ser exigida aos interessados a declaração dos rendimentos isentos auferidos, salvo tratando-se de benefícios fiscais genéricos e automáticos, casos em que podem os serviços fiscais obter os elementos necessários ao cálculo global do imposto que seria devido.

Em suma, um benefício fiscal é uma medida de política tributária, adotada pelos governos, que prevê a redução ou isenção de impostos, taxas e contribuições sociais em determinados setores da economia ou em situações específicas, com o objetivo de estimular atividades económicas e sociais consideradas prioritárias, utilizando como instrumento as políticas fiscais. Em geral, a concessão de benefícios fiscais é feita mediante a apresentação de projetos específicos pelos interessados, que devem cumprir

requisitos pré-estabelecidos pelo governo, como a geração de empregos, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, respeito às normas ambientais, entre outros critérios.

Esses benefícios fiscais podem ser concedidos para incentivar o investimento em novos empreendimentos, o desenvolvimento de tecnologias inovadoras, a criação de empregos, a promoção cultural, a proteção ambiental, entre outras finalidades. Para tal, os benefícios fiscais podem ser aplicados em diferentes impostos, como o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI), entre outros.

Os benefícios fiscais são distintos das situações de não sujeição tributária, ou seja, existem certos desagravamentos fiscais que não são benefícios fiscais, os que estão fora do campo de incidência do imposto (Artigo 4º do EBF).

Delimitação negativa dos rendimentos da categoria A

No Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Artigo 2º dá-nos a informação sobre os rendimentos do trabalho dependente, que perfazem a categoria A do IRS. Após a leitura deste artigo é possível encontrar uma delimitação negativa dos rendimentos da categoria A (Artigo 2º - A), o qual nos dá uma lista de prestações/importâncias que não são consideradas rendimentos do trabalho dependente. Um exemplo disso são os valores recebidos pelo trabalhador em forma de compensação ou indemnização, referentes à mudança do local do trabalho, caso não ultrapasse 10% da renumeração anual e o limite de 4200€/ano. (Artigo 2º, nº1,f)

Este é um caso que serve de exemplo para o artigo 4º do EBF: uma situação que é uma não sujeição tributária uma vez que existe uma delimitação negativa expressa da incidência.

Para concluir, os benefícios fiscais constituem uma derrogação às regras gerais de tributação, pela prossecução de um objetivo social e económico relevante, desde que atribuam uma vantagem aos contribuintes.

4.2. Objetivos dos Benefícios Fiscais e Limitações Aplicáveis

Os benefícios fiscais têm como principal objetivo estimular atividades económicas e sociais consideradas prioritárias pelo governo, como por exemplo, o desenvolvimento de novas tecnologias, o aumento da empregabilidade, a promoção do turismo, entre outros.

Os objetivos fundamentam a derrogação ao princípio da igualdade e da atribuição de uma vantagem associada aos mesmos. Sem estes estaremos perante a figura de um privilégio.

Isenção de IRS e IRC para rendimentos de arrendamento estudantil

Com a entrada em vigor do OE 2023, as receitas provenientes do arrendamento estudantil, enquadradas em programas municipais de habitação, passaram a ser isentas de tributação em IRS e IRC.

Com a alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais, no artigo 71º, nº27, “ficam isentos de tributação em IRS e em IRC, pelo período de duração dos respetivos contratos, os rendimentos prediais obtidos no âmbito dos programas municipais de oferta para arrendamento habitacional a custos acessíveis e alojamento estudantil.”

Esta medida, proposta pelo PS e aprovada por todos os partidos políticos, à exceção do PCP, surge na sequência do panorama crítico que os jovens vivenciam em Portugal quanto ao acesso à habitação. Assim, com o objetivo de aumentar a oferta no mercado de arrendamento e de resolver este problema, os senhorios são incentivados a colocar as habitações secundárias no mercado a preços justos e acessíveis com uma isenção na tributação dos seus rendimentos.

Os benefícios fiscais podem trazer vantagens para as empresas e para a economia em geral, mas também apresentam algumas limitações que devem ser consideradas, nomeadamente:

1. **Custo fiscal:** os benefícios fiscais representam uma renúncia de receita para o governo, o que pode levar a um aumento do défice orçamental ou a um aumento da carga tributária em outros setores da economia.
2. **Ineficiência económica:** os benefícios fiscais podem distorcer os incentivos económicos e levar a uma alocação ineficiente de recursos. Por exemplo, uma empresa pode decidir investir em um projeto apenas porque ele é elegível para um benefício fiscal, mesmo que o projeto não seja economicamente viável.
3. **Falta de transparência:** os benefícios fiscais podem ser concedidos de maneira opaca, o que pode levar a práticas de corrupção e favorecimento de determinados grupos ou empresas.
4. **Complexidade tributária:** a multiplicidade de benefícios fiscais pode tornar o sistema tributário mais complexo e dificultar o cumprimento das obrigações fiscais pelas empresas.
5. **Falta de equidade:** os benefícios fiscais podem favorecer determinados setores ou grupos em detrimento de outros, o que pode gerar distorções na concorrência e afetar a equidade do sistema tributário. Tal como disposto no Artigo 6º, nº2 do

Estatuto dos Benefícios Fiscais, estes devem obedecer ao princípio da igualdade, de modo a não falsear a concorrência.

Incentivo Fiscal ao aumento dos salários

De forma a incentivar as empresas a valorizar os ordenados dos seus trabalhadores, o Orçamento de Estado de 2023, vem introduzir no Estatuto dos Benefícios Fiscais o artigo 19º-B, que prevê a majoração de 50% dos custos associados à valorização, que tem de estar em linha com o Acordo de Competitividade e Rendimentos, assinado entre o Governo e os parceiros sociais.

Esta medida, sendo um benefício fiscal, constitui uma recusa por parte do Estado em arrecadar mais imposto dos contribuintes, ou seja, terá impacto nos cofres do Estado, estando previsto que, em 2024, a sua implementação em 500 mil empresas tenha uma despesa fiscal de 75 milhões de euros (artigo 2º, nº3 do EBF). Contudo, o seu retorno a longo prazo e o impacto que terá na região geográfica em questão recompensará tal esforço orçamental.

Por isso, é vital que os benefícios fiscais sejam criados e introduzidos na legislação de forma planeada, bem estruturada, com critérios claros e objetivos bem definidos, de modo a evitar distorções na economia. Para além disso, é necessário salvaguardar que a aplicação dos benefícios fiscais é eficiente e responsável.

4.3. Despesas Fiscais

A criação de benefícios fiscais depende sempre da quantificação da despesa fiscal. Despesa fiscal (*tax expenditure*) é a consequência orçamental do desagravamento fiscal. “Entende-se por desagravamento fiscal qualquer opção legislativa que se traduza em redução da taxa efetiva de tributação em relação à que decorreria da “tributação-regra” que se traduz numa vantagem para o contribuinte em termos de redução do montante de imposto a pagar. Portanto, constituem exceções à norma ou regime geral de cada imposto” (Oliveira et al., 2019). Portanto, qualquer afastamento da igualdade tributária que se traduza numa vantagem para o contribuinte em termos de redução do montante de imposto a pagar, pode então ser qualificada como desagravamento fiscal.

As despesas fiscais são derrogações deliberadas ao sistema fiscal tradicional que permitem a participação económica da mesma forma que as despesas diretas (subsídios ou subvenções). São, portanto, uma forma de despesa pública indireta realizada pelas autoridades públicas através do sistema fiscal. São uma componente "negativa" das receitas e devem ser regidas pelas mesmas orientações que as despesas públicas diretas (ordenação fiscal).

Embora as despesas fiscais e os benefícios fiscais estejam relacionados com a tributação, eles têm significados diferentes. O conceito de despesa fiscal é mais vasto do que o conceito de benefício fiscal, dado que os benefícios fiscais se enquadram numa

noção ampla de desagravamentos fiscais (derrogação às regras gerais de tributação). Enquanto os benefícios fiscais são restritos por duas premissas. Em primeiro lugar, o benefício fiscal é um regime excecional em relação à tributação-regra. Dado que esta ideia de tributação-regra inclui um conjunto de opções de política tributária mais vasto em relação aos que estão contidas na de benefício fiscal. Para além disso, o benefício fiscal é também caracterizado por um carácter extrafiscal, tratando-se de um afastamento do princípio da igualdade tributária, uma vez que delimita os desagravamentos fiscais para aqueles que constituem um tratamento excecional de uma situação com um objetivo alheio ao sistema fiscal.

Importa para isso analisar em que termos aquelas duas notas caracterizadores dos benefícios fiscais – exceção à tributação-regra e finalidade extrafiscal – se projetam na delimitação do universo dos benefícios fiscais que se traduzem em consideração da despesa do contribuinte no domínio da tributação pessoal do rendimento.

4.4. Despesas Fiscais VS Despesas Diretas

Enquanto as despesas fiscais têm como limite o próprio imposto, uma vez que não existe para quem não tenha base tributável ou a tenha insuficiente; as despesas públicas diretas não dependem do imposto pelo que não têm relação com uma base tributável. As despesas fiscais são menos transparentes, mais difíceis de controlar e suscetíveis de gerar inércia no prolongamento da sua vigência para além de apresentarem menores custos administrativos.

Subsídio versus Benefício

Com o intuito de ajudar as famílias portuguesas a sobreviver à crise inflacionista, o Governo, no mês de outubro de 2022, apresentou ao país um programa suplementar de apoio direcionado às famílias, decidindo atribuir um apoio de 125€ a cada indivíduo adulto (seguindo certos critérios e salvo exceções).

Este cheque, entregue diretamente a cada português, entrou nas contas do estado como uma despesa orçamental, uma vez que foi financiada pelos impostos arrecadados pelo Estado durante 2022 até àquele momento. Isto é, não é uma consequência de uma recusa a uma receita fiscal proveniente de um imposto, é uma despesa pública direta.

5. Conclusão

Com este trabalho conseguimos analisar o tipo de medidas que um governo pode tomar para fomentar um crescimento sustentado e coeso da economia. Além disso, foi possível verificar algumas tipologias de benefícios fiscais existentes, no decorrer do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Ao longo do relatório ainda foi possível correlacionar o mundo real e atual com a teoria aprofundada, nomeadamente aos objetivos de política fiscal (combate à desertificação do país), à diferença entre desagravamento fiscal e benefício fiscal (delimitação negativa dos rendimentos da categoria A), ao objetivo principal dos benefícios fiscais (acesso à habitação por parte dos jovens), ao custo fiscal deste tipo de benefícios (gasto relativo ao incentivo do aumento dos salários) e a diferença entre despesa direta e fiscal (o subsídio de 125€ no programa Famílias Primeiro).

Para o mundo empresarial funcionar de forma eficiente e contributiva para a sociedade e economia, muitas das vezes tem de ser incentivado com matéria fiscal para o ecossistema de empreendedores ser arrojado, em novos investimentos e valorização da mão de obra. Mas para isso, é importante perceber como legislação fiscal funciona, tal como pretendemos fazer com este trabalho.

6. Bibliografia

1. Azevedo, P. *O Estatuto dos Benefícios Fiscais*. [Dissertação de mestrado, Universidade Aberta].
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjJpqH1y_X9AhVbQPEDHYCcBUcQFnoECA4QAw&url=https%3A%2F%2Fcij.up.pt%2Fdownload-file%2F177&usg=AOvVaw0FvAV2RFM3uR9XY5cTEDNY
2. Canedo, J., Pinto, M. (Ano letivo 2021-2022). *Apresentação Fiscalidade*. [Slides – Material de Apoio, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa].
3. Diário da República. (2022 30 de dezembro). *Orçamento de Estado para 2023*.
<https://files.dre.pt/1s/2022/12/25102/0009000377.pdf>
4. Larguesa, A. (2022, 11 de outubro). *O que traz o orçamento do Estado para as empresas?* <https://eco.sapo.pt/2022/10/11/o-que-traz-o-orcamento-do-estado-para-as-empresas/>
5. Millennium. (2023, 24 de Janeiro). *Benefícios Fiscais*.
<https://ind.millenniumbcp.pt/pt/geral/fiscalidade/Pages/Beneficios-Fiscais.aspx>
6. Oliveira, F., Leitão, A., Gonçalves, A., Portugal, A., Reis, B., Pinto, D., Martins, H., Vaz, H., Santos, J., Caldeira, J., Castilho, L., Mamede, R., Nascimento, R., & Carvalho, M. (2019). *Os Benefícios Fiscais em Portugal*.
<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzMDQwAgCG5%2BMmBAAAAA%3D%3D>