



Dossier de Imprensa

- Lançamento do estudo «Benefícios Fiscais em Portugal» -

A proliferação e a falta de uma monitorização rigorosa da eficácia e eficiência dos benefícios fiscais constitui um dos aspetos mais criticáveis do atual sistema tributário português, com relevantes consequências negativas no plano da equidade e da receita fiscal cessante.

Foi neste contexto que se promoveu, em abril do ano passado, a constituição de um Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (GT), 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.

Assim, o estudo dos «Benefícios Fiscais em Portugal» que hoje oficialmente se lança é o produto de uma análise, com uma profundidade sem precedentes em Portugal, ao sistema de benefícios fiscais nacional, realizado, ao longo de quase um ano, pelo referido GT.

O estudo é composto pelas seguintes partes:

1. Apresentação de uma proposta de referencial de análise e de enquadramento orçamental que permita uma adequada avaliação regular dos benefícios fiscais e que conduza à transparência na utilização deste instrumento de políticas públicas;
2. Levantamento e caracterização dos benefícios fiscais existentes no ordenamento jurídico português;
3. Aplicação do referencial de análise desenvolvido a benefícios fiscais selecionados em consonância com critérios de materialidade;
4. Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE).



Relativamente à **Parte 1**, o estudo procura estabelecer *guidelines* para a introdução de um benefício fiscal (*ex-ante*), bem como para a monitorização (*ongoing*) e avaliação de um benefício fiscal já em vigor (*ex-post*), tendo como base:

- As melhores práticas internacionais;
- Os modelos teóricos existentes na literatura especializada;
- Consulta a peritos em política fiscal e avaliação de programas.

As *guidelines* identificam critérios e questões a considerar pelos decisores políticos quando confrontados com prioridades que competem entre si e na avaliação do mérito de um determinado benefícios fiscal. Permitem também a identificação de eventuais duplicações ou sobreposições de política.

À luz destas *guidelines* os benefícios fiscais são divididos em três níveis (1, 2 e 3, do menos oneroso para o mais oneroso) de acordo com a despesa fiscal que lhes está associada. Para cada um destes níveis são propostas orientações claras de exigências a cumprir no momento da criação do benefício, procedimentos para a sua monitorização e ainda princípios objetivos para a sua avaliação no momento da caducidade.

O objetivo é definir uma grelha de análise comum que permita a comparabilidade, na medida em que esta faça sentido, e facilite a recolha de informação sistemática com vista à monitorização e a avaliação dos benefícios fiscais.

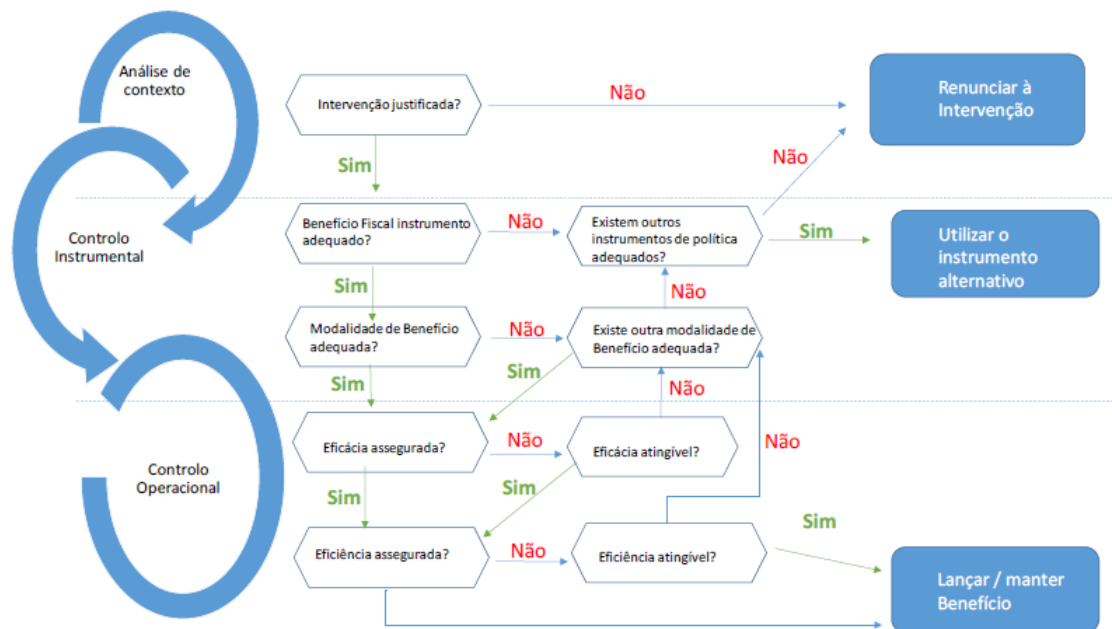
Os princípios orientadores são simples: transparência na criação de novos benefícios, monitorização eficaz da sua aplicação e avaliação rigorosa de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Estes *guidelines* pretendem garantir que os benefícios fiscais tenham objetivos SMART:

- **Specific** – objetivo claro e específico;
- **Measurable** – objetivo cuja concretização seja quantificável ou monitorizável a partir de indicadores que devem ser indicados ou, pelo menos, sugeridos;
- **Achievable** – objetivos realistas e atingíveis dados os recursos disponíveis;
- **Relevant** – objetivo relevante no âmbito da política do governo;
- **Time-bound** – objetivo a obter num dado quadro ou limite temporal.



Resumidamente, o GT propõe o seguinte esquema de controlo dos benefícios fiscais, desde o momento da sua criação até à sua avaliação após implementação, adaptado a cada instrumento em concreto:



Discute-se igualmente a responsabilidade da avaliação e do tratamento a dar aos benefícios fiscais em sede de Orçamento do Estado. Sendo, na sua maioria, receita negativa, os benefícios fiscais têm um tratamento específico em sede de Orçamento do Estado, o que dificulta o seu controlo adequado. Também a este nível são apresentadas várias sugestões que têm como objetivo primordial garantir a transparência do sistema e o controlo da despesa pública.

O GT propõe, assim, que para cada benefício atualmente em vigor, seja preenchido um guião adaptado das questões do quadro de análise que permita, para cada um deles, o preenchimento da seguinte “Ficha de Monitorização”:



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO
DE ESTADO DOS ASSUNTOS FISCAIS

Título da medida

Descrição de contexto - Preâmbulo [no caso de um BF novo deve ser proporcionado um justificativo muito claro para a sua propositura: que falha/problema se está a tentar resolver, consideração de instrumentos alternativos, justificação (com *benchmark* internacional ou outro) da escolha do BF como instrumento]

Descrição	
Imposto	
Disposição Legal	
Beneficiários	
Tipo de Medida	
Data de Início	
Caducidade	
Função/Objetivo	
Objetivo Extrafiscal	
Nível de Despesa	
Descrição dos principais KPIs utilizados e respetivas fontes de informação	
Custos de Processo	() Baixo () Médio () Elevado

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nº de Beneficiários						
Despesa Associada (Milhões de Euros)						
Custos de Processo/Administrativos						
Indicadores (KPIs)						



Na **Parte 2** do estudo, apresenta-se o levantamento sistematizado de todos os benefícios fiscais vigentes no ordenamento jurídico português até à aprovação do Orçamento do Estado para 2019 (inclusive), com indicação (i) do seu enquadramento legal, (ii) da categoria de benefício em questão, (iii) o seu objetivo extra fiscal, (iv) o seu prazo legal de vigência e, por fim, sempre que possível (v) a despesa fiscal associada.

Da análise da listagem dos benefícios fiscais vigentes no ordenamento jurídico português, o GT constata o seguinte:

- Existem 542 benefícios fiscais em vigor no ordenamento jurídico português. Este número elevado não inclui os benefícios atribuídos em sede de impostos municipais ou decididos pelas autarquias locais, nem as taxas preferenciais (taxa reduzida e intermédia) de IVA.
- Considerando as taxas preferenciais de IVA (que só começaram a ser contabilizadas no Mapa XXI do Orçamento do Estado a partir de 2017 seguindo o Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2014), estamos a falar de um valor de cerca de 11,7 mil milhões de euros, ou seja, um valor de cerca de 6% do PIB (2018), dos quais 7,5 mil milhões são atribuídos a estas taxas preferenciais de IVA.
- Do ponto de vista dos impostos que admitem mais benefícios fiscais observa-se a seguinte concentração:

Imposto	Número de BF
IRS	147
IRC	121
IVA	79
IS	61
ISV	37
IABA	33
ISP	32
IUC	18
IT	14
Total Geral	542



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO
DE ESTADO DOS ASSUNTOS FISCAIS

- Quanto à concentração dos benefícios fiscais por categoria, verifica-se o seguinte:

Categoria	Número de BF
Isenção Tributária	330
Dedução à Matéria Coletável	90
Taxa Preferencial	63
Dedução à Coleta	52
Redução de Taxa	4
Diferimento da Tributação	1
Outro	1
(em branco)	1
Total Geral	542

- Quanto à concentração dos benefícios fiscais por função, verifica-se o seguinte:

Função	Número de BF
Assuntos Económicos Criação de Emprego	3
Assuntos Económicos Indústria	51
Assuntos Económicos Investigação e Desenvolvimento Empresarial	9
Assuntos Económicos Investimento	31
Assuntos Económicos Outros	57
Assuntos Económicos Poupança	12
Assuntos Económicos Promoção Regional	46
Assuntos Económicos Restruturação Empresarial	9
Assuntos Económicos Turismo	3
Criação Artística	5
Defesa	2
Educação	10
Proteção do ambiente	36
Proteção Social	47
Relações Internacionais	45
Saúde	8
Segurança e Ordem Pública	6
Serviços de Habitação e Desenvolvimento Coletivo	9
Serviços Gerais da Administração Pública	10
Serviços Recreativos, Culturais e Religiosos	16
(em branco)	127
Total Geral	542



Na **Parte 3** do estudo, procurou-se uma aplicação prática do referencial de análise desenvolvido (avaliação *ongoing* através do preenchimento das competentes fichas de monitorização) para uma amostra ilustrativa de benefícios fiscais (na impossibilidade prática de efetuar semelhante exercício, em tempo útil, para todos os benefícios fiscais), selecionados com base em dois critérios diferentes:

- **Critério técnico:** As primeiras fichas preenchidas dizem respeito aos benefícios fiscais cuja vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2019, pela Lei nº 43/2018, de 09 de agosto, a qual alterou o EBF, a saber:

Artigo	Diploma	Tributo	Benefício fiscal
Artigo 20º	EBF	IRS	Conta Poupança-Reformados
Artigo 28	EBF	IRC ou IRS	Empréstimos Externos e Rendas de Locação de Equipamentos Importados
Artigo 29	EBF	IRC	Serviços Financeiros de Entidades Públicas
Artigo 30	EBF	IRC	Swaps e Empréstimos de Instituições Financeiras Não Residentes
Artigo 31º	EBF	IRC	Depósitos de Instituições de Crédito não Residentes
Artigo 51º, alínea b)	EBF	IS	Empresas Armadoras da Marinha Mercante
Artigo 52º	EBF	IRC	Comissões Vitivinícolas Regionais
Artigo 53º	EBF	IRC	Entidades Gestoras de Sistemas Integrados de Gestão de Resíduos
Artigo 54º	EBF	IRC	Coletividades Desportivas, de Cultura e Recreio
Artigo 63º	EBF	IRS	Deduções à Coleta do Imposto Sobre o Rendimento as Pessoas Singulares
Artigo 64º	EBF	IVA	IVA na Transmissão de Bens e Prestações de Serviços a Título Gratuito



- **Critério da materialidade:** As restantes fichas preenchidas, salvo algumas exceções, dizem respeito aos benefícios fiscais cuja despesa fiscal atinge montantes materialmente mais relevantes (superiores a 50 milhões de euros), a saber:

Artigo	Diploma	Tributo	Benefício fiscal
Artigos 22.º a 26.º	CFI	IRC, IMI, IMT, IS	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento – RFAI
Artigos 27.º a 34.º	CFI	IRC	Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos – DLRR
Artigo 10.º	CIRC	IRC	Pessoas Coletivas de Utilidade Pública e Solidariedade Social
Artigo 16º	EBF	IRC, IMT e IRS	Fundos de Pensões e Equiparáveis
Artigos 56.º - A e 87º	CIRS	IRS	Isenção e Dedução Relativa às Pessoas com Deficiência
Artigos 16.º, n.ºs 10 e 12 do Artigos 72.º, n.ºs 4 a 6 do Artigo 81.º	CIRS	IRS	Regime Fiscal para Residentes Não Habituais



Na **Parte 4** do estudo, apresentam-se os resultados de um estudo de impacto de um dos benefícios fiscais mais relevantes em termos de despesa fiscal envolvida: o SIFIDE.

A escolha do SIFIDE prende-se com 3 razões:

- i. A despesa fiscal associada;
- ii. O *benchmark* internacional realizado mostra que as avaliações feitas, utilizando metodologias adequadas de avaliação de políticas públicas, são geralmente aplicadas a um ou poucos benefícios fiscais de cada vez, dedicando recursos e tempo a essa avaliação;
- iii. A escolha do SIFIDE vai ainda ao encontro das preocupações reveladas no parecer do Tribunal de Contas sobre a concentração de despesa fiscal em sede de IRC num número reduzido de benefícios e de beneficiários.

Por forma proceder à avaliação do SIFIDE foram cruzadas quatro bases de dados provenientes de três diferentes fontes:

- 1 - Dados das candidaturas ao SIFIDE – Agência Nacional de Inovação (ANI)
- 2 - Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE) – Instituto Nacional de Estatística (INE)
- 3 - Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN)

As conclusões são positivas no sentido em que por cada euro de coleta fiscal perdido mais do que um euro valor é transformado em despesas de I&D pelas empresas que beneficiam do SIFIDE.



Por fim, no Capítulo das **Conclusões** o estudo identifica alguns dos principais problemas do sistema de benefícios fiscais:

- 1) O sistema de benefícios fiscais integra mais de cinco centenas de benefícios fiscais, apontando para um aparente facilitismo na sua criação;
- 2) Embora a maioria dos benefícios fiscais conste dos códigos dos impostos, do Estatuto dos Benefícios Fiscais e do Código Fiscal do Investimento, existe um número significativo de benefícios fiscais dispersos por legislação avulsa, o que torna o sistema complexo e pouco transparente;
- 3) A classificação de uma medida como desagravamento estrutural ou benefícios fiscais depende muitas vezes de juízos subjetivos e nem sempre é claro qual o conceito utilizado;
- 4) As óticas de cálculo da despesa fiscal variam de acordo com o documento utilizado, não sendo sempre evidente qual a ótica utilizada (económica ou financeira);
- 5) Para os benefícios fiscais em vigor nem sempre é óbvio quais os objetivos extrafiscais pretendidos não tendo o GT sido capaz de identificar o objetivo extrafiscal relativamente a mais de 120 benefícios fiscais;
- 6) Há dúvidas em relação à contagem do prazo de caducidade de benefícios fiscais alterados durante o período de 5 anos previsto no artigo 3.º do EBF;
- 7) A despesa associada ao benefício fiscal não é apresentada por classificação orgânica e a classificação funcional utilizada no relatório do OE apenas prevê 3 macro funções (Assuntos Económicos, Proteção Social e Outras);¹
- 8) A apresentação dos benefícios fiscais no Orçamento do Estado não é clara e pode distorcer a perceção quanto à dimensão do Estado;
- 9) É difícil o levantamento de informação adequada para avaliação de um número significativo de benefícios fiscais em vigor quanto à despesa fiscal associada e/ou número de beneficiários, seja porque essa informação não está disponível seja porque o seu apuramento exigiria recursos e tempo desproporcionados em relação à materialidade da despesa fiscal.

¹ Uma parte do GT não considera que a inexistência de uma classificação orgânica da receita cessante dos benefícios fiscais constitua um problema, defendendo que tal decorre da sua natureza intrínseca, fazendo notar que os benefícios fiscais são parte integrante do sistema fiscal e que a conceção e execução da política fiscal constituem uma atribuição do Ministério das Finanças.



Apresentando, também as seguintes recomendações ao Governo para garantia de uma maior transparência, eficácia e eficiência do sistema:

- 1) A adoção de uma metodologia de acompanhamento dos benefícios fiscais.

Esta metodologia define orientações para a criação de benefícios, para a sua monitorização durante o período de vigência e para a sua avaliação.

Os princípios orientadores são simples: transparência na criação de novos benefícios, monitorização eficaz da sua aplicação e avaliação rigorosa de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Apresentam-se dois momentos chave na avaliação dos benefícios fiscais: antes (*ex-ante*) e depois da sua implementação. Na avaliação após implementação, consideramos duas etapas: (i) acompanhamento do benefício fiscal durante o período da sua vigência – monitorização; (ii) avaliação *ex-post*, nomeadamente próximo do final do prazo de caducidade.

- 2) A definição de quais as entidades responsáveis pelo acompanhamento do processo de criação, monitorização e avaliação dos benefícios fiscais. Em particular propõe-se a criação de uma Unidade Técnica para Avaliação de Benefícios Fiscais que seja responsável pela avaliação *ex-post*.

O GT considera fundamental que exista uma definição clara das responsabilidades em cada uma das fases de avaliação.

As propostas de criação de benefícios fiscais devem ser acompanhadas de uma avaliação *ex-ante*, de acordo a metodologia proposta, que identifique com clareza qual(is) o(s) objetivo(s) extrafiscal(is) da criação do benefício e defina os indicadores e fontes de informação adequadas que permitam uma adequada avaliação após a sua implementação.

No que respeita a avaliação após implementação o GT recomenda que as responsabilidades pelo procedimento de monitorização e pela avaliação *ex-post* sejam atribuídas a entidades distintas.

A monitorização deve ser feita por equipas especializadas em articulação com os departamentos da administração com competências nas matérias relevantes em função dos objetivos extrafiscais prosseguidos. Já a avaliação *ex-post* deve ser levada a cabo por uma unidade independente e profissionalizada. Nesse sentido, propomos a criação de uma Unidade Técnica para a Avaliação de Benefícios Fiscais, de natureza permanente.

Devem existir fundos adequados e suficientes para todo o processo descrito.



- 3) Discute-se também o enquadramento dos benefícios fiscais em sede de OE, com vista a uma maior responsabilização e transparência fiscal.

Fica claro que deve haver um enquadramento orgânico nos ministérios e funcional dos benefícios fiscais propostos² que contribua para a responsabilização transversal pelo controlo da despesa pública.

Ao não serem imputados aos ministérios, os benefícios fiscais funcionam como bandeiras de política de um determinado ministério sem a correspondente responsabilização pelos seus custos.

A integração dos benefícios fiscais no Orçamento com o detalhe atribuído às despesas diretas com a adequada classificação orgânica e por funções permite a comparabilidade com a despesa direta e que se entenda claramente qual a receita negativa que está a ser gerada.

Também, não é de negligenciar a importância da avaliação dos benefícios fiscais no esforço de consolidação orçamental. Acresce que o impacto de cada despesa fiscal deve ser avaliado como parte de um cenário de equilíbrio orçamental, em consonância com o previsto na atual LEO.

- 4) A consideração de instrumentos alternativos nomeadamente de despesa direta, como alternativa a um novo benefício fiscal, por duas ordens de motivos:
- i) são mais facilmente controláveis;
 - ii) podem abranger todos os indivíduos, empresas ou organizações e não apenas àqueles que são sujeitos passivos de impostos ou que tenham coleta.

Em cada benefício fiscal novo deve ficar claro as razões que justificam a escolha por este tipo de instrumento.

- 5) Introduzir uma total clareza quanto à aplicação das regras relativas à caducidade dos benefícios fiscais, considerando que a renovação ou revogação, total ou parcial, de um benefício fiscal deverá ser sempre efetuada de forma expressa. Tal como é claro ao longo do relatório o GT entende que a renovação ou prorrogação do prazo de vigência de um benefício fiscal, bem como qualquer alteração substancial do mesmo, deverá ser precedida de uma avaliação *ex-post*.

² Uma parte do grupo discorda desta proposta considerando que os benefícios fiscais são parte integrante do sistema fiscal e que a conceção e execução da política fiscal constituem uma atribuição do Ministério das Finanças. Estes elementos do grupo consideram, igualmente, que para além das dificuldades de ordem prática para a eventual aplicação desta proposta a mesma não traria valor acrescentado, pelo menos para efeitos de análise, relativamente à classificação funcional que se considera poder e dever ser aperfeiçoada.



- 6) A criação de um espaço *on-line* “Área Benefícios Fiscais” onde estaria alojada a base de dados apresentada. Esta área deveria alojar igualmente os relatórios da despesa fiscal e a divulgação dos sujeitos passivos de IRC que utilizaram benefícios fiscais nos termos do artigo 15.º-A do EBF.

A coerência entre a informação apresentada deve ser garantida nomeadamente entre esta base de dados e o relatório da despesa fiscal. Esta base de dados deve ser, em primeiro lugar, completada incluindo, por um lado, os benefícios fiscais em sede dos impostos não considerados e por outro, as taxas preferenciais de IVA.

Deve também ser otimizada a informação disponível relativamente à despesa fiscal e garantir que esta só não é apresentada nos casos em que não é possível quantificar ou em que esse apuramento é desproporcionadamente complexo e oneroso. A base de dados deve ser sistematicamente atualizada para dar, em cada momento, uma imagem fidedigna do sistema em vigor.

Esta base de dados deverá também incluir *links* para a legislação relativa a cada BF e, sempre que possível, para esclarecimentos em linguagem acessível.

Neste espaço poder-se-ia também ter um *link* para entrada na área individual do beneficiário, onde o próprio pudesse ver os benefícios que lhe são atribuídos e adicionalmente permitisse um controlo da AT dos benefícios acumulados por beneficiário.

- 7) Revisão do classificador dos benefícios fiscais para refletir de forma mais adequada a realidade económica, social e cultural do país.

Seguindo as recomendações elencadas fica proposto um sistema que poderá permitir começar uma avaliação periódica dos benefícios fiscais existentes. Esta avaliação deve ser feita por uma Unidade Técnica em ciclos de 5 anos e deverá abranger de forma progressiva todos os benefícios fiscais existentes. A definição do calendário para a avaliação dos benefícios fiscais abrangidos deverá atender à materialidade e/ou à relevância política, mas deverá assegurar-se que todos os benefícios fiscais, tenham ou não carácter temporário, sejam objeto dessa avaliação.

Adicionalmente, a Unidade Técnica deverá, igualmente, acompanhar a criação de novos benefícios fiscais e garantir que a metodologia definida para a criação de novos benefícios fiscais seja seguido e que os indicadores definidos serão passíveis de serem calculados.