



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO

BENEFÍCIOS FISCAIS

**Breve análise do actual Estatuto dos Benefícios Fiscais aprovado pelo
Decreto-lei n. 215/89 de 1 de Julho – e perspectiva de algumas das
situações previstas na lei.**

JOANA CORTEZ

III Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal

Índice

Introdução	3
Estatuto dos benefícios	4
Definição e enquadramento legal	4
Benefícios Fiscais – Análise em concreto	9
Investimentos	9
Na Bolsa	9
Acções	9
Futuros e Opções	10
Fundos	10
Fundos de Investimento Imobiliário (FII)	11
Fundos de Capital de Risco (FCR)	11
Fundos de Fundos	11
Contas Poupança-Reformado	12
Contas Poupança-Emigrante	12
Planos Poupança-Acções (PPA)	13
Crédito a Habitação	14
IRS / Deduções e abatimentos	14
Bibliografia	15

Introdução

A presente abordagem, surgiu no âmbito do III Curso de Pós Graduação em Direito Fiscal, promovido e organizado pela Faculdade de Direito do Porto, no decurso do ano lectivo 2006/2007.

Decidimos analisar, se bem que sinteticamente - mercê das limitações quantitativas, temporais e mesmo de conteúdos - o actual Estatuto do Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-lei 215/89, de 1 de Julho, e ainda algumas das situações práticas hoje em vigor.

Agradecemos a todos os Formadores, Conferencistas e demais apaixonados pelo Direito Fiscal o empenho e a dedicação colocadas ao serviço desta jornada.

Estatuto dos benefícios

Definição e enquadramento legal

O Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei 215/89 de 1 de Julho, contém os princípios fiscais a que deve obedecer a criação das situações de benefício, as regras da sua atribuição e reconhecimento administrativo e o elenco desses mesmos benefícios, com um duplo objectivo:

- 1.º - Garantir maior estabilidade aos diplomas reguladores das novas espécies tributárias;
- 2.º - Conferir um carácter mais sistemático ao conjunto dos benefícios fiscais.

Na revisão do regime, concretizada com a aprovação do Estatuto dos Benefícios Fiscais, entendeu o Governo acolher vários princípios que passam pela:

- a) Atribuição aos Benefícios Fiscais de um carácter obrigatoriamente excepcional, só devendo ser concedidos em casos de reconhecido interesse público;
- b) Pela estabilidade, de modo a garantir aos contribuintes uma situação clara e segura;
- c) Pela Moderação, dado que as receitas são postas em causa com a concessão de benefícios, quando o país tem de reduzir o peso do défice público;
- d) Realização de Investimentos em infra-estruturas e serviços públicos.

Assim, dispõe o art. 2.º do EBF quanto ao 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 extra fiscais relevantes, que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.
2. São benefícios fiscais as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e à colecta, 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.

Quanto aos desagravamentos fiscais que não são benefícios fiscais, diz-nos art.º3.º do EBF:

1.Não são benefícios fiscais as situações de não sujeição tributária.

2.Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se, genericamente, não sujeições tributárias as medidas fiscais estruturais de carácter normativo que estabeleçam delimitações negativas expressas da incidência.

3.Sempre que o julgar necessário, pode a administração fiscal exigir dos interessados os elementos necessários para o cálculo da receita da receita que deixa de cobrar-se por efeito das situações de não sujeição tributária.

Os benefícios fiscais podem ser automáticos ou dependentes de reconhecimento, cf. art. 4. do EBF:

1. Os benefícios fiscais podem ser automáticos ou dependentes de reconhecimento; os primeiros resultam directa e imediatamente da lei; os segundos pressupõem um ou mais actos posteriores de reconhecimento.

2.O reconhecimento dos benefícios fiscais pode ter lugar por acto administrativo ou por acordo entre a Administração e os interessados, tendo, em ambos os casos, efeito meramente declarativo, salvo quando a lei dispuser o contrário.

3.O procedimento de reconhecimento dos benefícios fiscais regula-se pelo disposto na Lei Geral Tributária e no Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Quanto ao carácter genérico dos benefícios fiscais e ao respeito pela livre concorrência, ensina o art.5.º do EBF:

1. A definição dos pressupostos objectivos e subjectivos dos benefícios fiscais deve ser feita em termos genéricos e tendo em vista a tutela de interesses públicos relevantes, só se admitindo benefícios de natureza individual por razões excepcionais devidamente justificadas no diploma que os instituir.

2. A formulação genérica dos benefícios fiscais deve obedecer ao princípio da igualdade, de modo a não falsear ou ameaçar falsear a concorrência.

Relativamente à fiscalização, está prevista no art.º6.º do EBF:

Todas as pessoas, singulares ou colectivas, de direito público ou de direito privado, a quem sejam concedidos benefícios fiscais, automáticos ou dependentes de reconhecimento, ficam sujeitas a fiscalização da Direcção-geral dos Impostos e das demais entidades competentes, para controlo da verificação dos pressupostos dos benefícios fiscais respectivos e do cumprimento das obrigações impostas aos titulares do direito aos benefícios.

O art.º12.º do EBF fala-nos da extinção dos benefícios fiscais, de onde se destacam os seguintes números:

1. A extinção dos benefícios fiscais tem por consequência a reposição automática da tributação-regra.
2. Os benefícios fiscais, quando temporários, caducam pelo decurso do prazo por que foram concedidos e, quando condicionados, pela verificação dos pressupostos da respectiva condição resolutiva ou pela inobservância das obrigações impostas, imputável ao beneficiário.
3. Quando o benefício fiscal respeite a aquisição de bens destinados à directa realização dos fins dos adquirentes, fica sem efeito se aqueles forem alienados ou lhes for dado outro destino sem autorização do Ministério das Finanças, sem prejuízo das restantes sanções ou de regimes diferentes estabelecidos por lei.
4. O acto administrativo que conceda um benefícios fiscal não é revogável nem pode rescindir-se o respectivo acordo de concessão, ou ainda diminuir-se, por acto unilateral da administração tributária, os direitos adquiridos, salvo se houver inobservância imputável ao beneficiário das obrigações impostas, ou se o benefício tiver sido indevidamente concedido, caso em que aquele acto pode ser revogado.

5. No caso de benefícios fiscais permanentes ou temporários dependentes de reconhecimento da administração tributária, o acto administrativo que os concedeu cessa os seus efeitos nas seguintes situações:

a) O sujeito passivo tenha deixado de efectuar o pagamento de qualquer imposto sobre o rendimento, a despesa ou o património, e das contribuições relativas ao sistema de segurança social e se mantiver a situação de incumprimento.

b) A dívida não tenha sido objecto de reclamação, impugnação ou oposição com a prestação de garantia idónea, quando exigível.

(...)

6. É proibida a renúncia aos benefícios fiscais automáticos e dependentes de reconhecimento oficioso, sendo, porém, permitida a renúncia definitiva aos benefícios fiscais dependentes de requerimento do interessado, bem como aos constantes de acordo, desde que aceite pela administração fiscal.

Os benefícios fiscais são também transmissíveis, nos termos do disposto no art.º13.º do EBF:

1. O direito aos benefícios fiscais, sem prejuízo do disposto nos números seguintes, é intransmissível inter-vivos, sendo, porém, transmissível mortis causa se se verificarem no transmissário os pressupostos do benefício, salvo se este for de natureza estritamente pessoal.

2. É transmissível inter vivos, o direito aos benefícios fiscais objectivos que sejam indissociáveis do regime jurídico aplicável a certos bens, designadamente os que beneficiem os rendimentos de obrigações, títulos de dívida pública e os prédios sujeitos ao regime da renda limitada.

3. É igualmente transmissível inter vivos, mediante autorização do Ministro das Finanças, o direito aos benefícios fiscais concedidos, por acto ou contrato fiscal, a pessoas singulares ou colectivas, desde que no transmissário se verifiquem os pressupostos do benefícios e fique assegurada a tutela dos interesses públicos com ela prosseguidos.

Assim, poder-se-á dizer que o benefício fiscal representa todo o desagravamento fiscal derogatório do princípio da igualdade tributária, instituído para a tutela de interesses extra fiscais de maior relevância.

Os privilégios ou favores fiscais “designam situações de vantagem tributária caracterizadas pelo favorecimento excessivo, em violação do princípio da igualdade, de certos sujeitos tributários, corrente no período anterior ao constitucionalismo”¹

O ponto de partida deste conceito é precisamente a capacidade contributiva, como pressuposto lógico e conceptual de todos os princípios que enformam o dever de contribuir.² No entanto, assume-se que a capacidade contributiva³:

- a) Não é o critério exclusivo que conforma a tributação, nem o único que expressa a ideia de justiça tributária, na medida em que faz parte de um princípio mais amplo – a igualdade tributária;
- b) É a base do que se chama “sistema normativo de imposto”, porquanto se um determinado imposto não é revelador da capacidade contributiva pode daí resultar o seu carácter confiscatório;
- c) Tem como função finalística a busca da legitimidade da realização prática de dever de pagar imposto;
- d) Opera relativamente a todas as prestações públicas patrimoniais e gastos públicos, para que toda a actuação pública a posição económico-social dos contribuintes ou eventuais destinatários das opções políticas tomadas;
- e) Tem conteúdo elástico que tem de ser determinado casuisticamente, sem prejuízo da determinação do ser conteúdo essencial;
- f) É o fundamento e expressão do princípio contributivo, que pode ter aplicação nas figuras tributárias de natureza extra fiscal.

Quer isto significar, que o conceito de benefício fiscal representa uma derrogação ao princípio da capacidade contributiva, *maxime*, da igualdade tributária, porque desconsidera a posição económico-social dos contribuintes. Na verdade, a origem do benefício fiscal está associada à teoria das limitações dos actos do poder político que tiverem a sua concretização no período medieval. É que o limite do poder político encontra-se na esfera privada. Nesse sentido, podemos dizer que o campo dos benefícios fiscais começa onde a legitimidade para tributar termina, na medida em que só devemos contribuir para a satisfação das necessidades públicas tendo em conta a nossa inserção económico-social. A partir do momento em que o Estado renuncia à tributação por algo que não tem a ver com a

¹ JORGE BACELAR GOUVEIA, “Os Incentivos Fiscais Contratuais ao Investimento Estrangeiro no Direito Fiscal Português – Regime Jurídico e Implicações Constitucionais” in Ministério das Finanças – DGCI, XXX Aniversario do Centro de Estudos Fiscais – Colóquio A Internacionalização da Economia e a Fiscalidade, Lisboa, DGCI, 1993, pag. 277.

² Já no anteprojecto de Estatuto de Benefícios Fiscais, elaborado por ALBERTO PINHEIRO XAVIER e ANTONIO LUCIANO DE SOUSA FRANCO (Lisboa, 1969) encontramos logo no seu n.º 1 do art. 1.º essa mesma ideia, que se transcreve: “Todas as pessoas são obrigadas, nos termos da lei, a contribuir conforme os seus haveres para os encargos públicos”.

³ Cfr. MIGUEL ANGEL MARTINEZ LAGO, LEONARDO GARCIA DE LA MORA, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario* (2.ª ed.), Madrid: Iustel, Portal Derecho, SA, 2005, Págs. 73-75.

capacidade contributiva, entra na esfera privada, que em princípio estaria a salvo da intervenção do poder político. E só não está a salvo, porquanto não só há um benefício individual de quem usufruiu, como também encontra fundamento último na ideia de responsabilidade social do Estado.

Por este modo, os benefícios fiscais como tal, saem da indisponibilidade própria do quadro normativo tributário e entram no campo da disponibilidade, fora daquilo que constitui o núcleo essencial da tributação.⁴

Benefícios Fiscais – Análise em concreto

Investimentos

Na Bolsa

Acções

Os dividendos pagos por acções, ou qualquer outro tipo de lucros distribuídos, estão sujeitos a IRS à taxa de 20%. O imposto é deduzido ao valor dos dividendos, pela entidade que os distribui.

No entanto, o contribuinte pode optar por incluir este rendimento na sua declaração. Neste caso, deverá inserir os valores respectivos no anexo E, relativo aos rendimentos de capital. Esta opção só é vantajosa para os contribuintes que sejam abrangidos pelos escalões inferiores do IRS, cujos rendimentos são tributados a uma taxa inferior a 20%. Desta forma, o imposto deduzido pela Instituição Bancária vai ser tido em conta no valor final de IRS a pagar ou a receber. Para este efeito terá que solicitar na Instituição Bancária uma declaração relativa aos rendimentos obtidos e ao imposto retido na fonte. Os dividendos relativos a acções adquiridas em processos de privatização realizados até final de 2002, beneficiam de isenção sobre 50% do seu valor, durante cinco anos. Este benefício fiscal é aplicável aos dividendos distribuídos nos cinco primeiros exercícios encerrados após a conclusão da operação de privatização, ou seja, no máximo até 2007. As mais-valias obtidas na venda de acções não são tributadas se estas tiverem sido detidas por um período superior a 12 meses. No entanto, se mais de 50% do património da sociedade titulada pelas acções for constituído por imóveis, esta isenção não se aplica, sendo as mais-valias tributadas pela regra geral.

⁴ O legislador português, de forma imprecisa, prefere falar em tributação-regra (art. 12 do EBF). Será de salientar, contudo, que, em momento algum, o legislador explica o significado deste conceito.

Quando não se aplique qualquer isenção, as mais-valias obtidas pela venda de acções estão sujeitas à aplicação de uma taxa específica de 10%, salvo se o titular do rendimento optar pelo englobamento na sua declaração de rendimentos. Neste caso, o valor dos dividendos sujeitos a IRS é adicionado aos restantes rendimentos do sujeito passivo para apurar quer a taxa aplicável, quer o IRS devido.

As mais-valias obtidas por não residentes com a venda de acções de sociedades com sede ou direcção efectiva em Portugal, estão isentas de IRS. No entanto, esta isenção não se aplica se:

- a pessoa residir num país, território ou região, sujeitas a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista dos "paraísos fiscais";
 - o património da sociedade a que respeitam as acções for constituído em mais de 50%, por bens imobiliários situados em território português.
- Nesse caso, as mais-valias apuradas estão sujeitas a IRS à taxa de 25%.

Futuros e Opções

Os rendimentos obtidos em contratos de futuros e opções sobre acções ou índices sobre essas acções celebrados na bolsa, são tributados em IRS à taxa autónoma de 10%.

Fundos

Os rendimentos obtidos pelos FIM estão sujeitos a retenção na fonte à taxa de 10%, 20% ou 25%, consoante o tipo de aplicações de que derivam.

Quando auferidos por pessoas singulares titulares das unidades de participação do fundo, os rendimentos são isentos de IRS, salvo se forem obtidos no âmbito de uma actividade empresarial. No entanto, o contribuinte pode optar por incluir os rendimentos pagos por unidades de participação em FIM na sua declaração modelo 3, caso em que estes ficarão sujeitos a imposto.

Neste caso, o contribuinte apenas será tributado sobre 50% do valor dos rendimentos obtidos, na parte em que correspondam a dividendos obtidos pelo fundo, e imposto pago pelo FIM por retenção na fonte terá a natureza de imposto por conta, sendo deduzido ao imposto a pagar pelo titular da participação, se houver, ou devolvido, se pago em excesso.

Se os titulares das unidades de participação obtiverem os rendimentos no âmbito de uma actividade

empresarial, estes constituem proveito do exercício em 50% do seu valor e o imposto retido ao fundo tem a natureza de imposto por conta. Se o subscritor do fundo for não residente para efeitos fiscais, estes rendimentos não estão sujeitos a IRS.

Fundos de Investimento Imobiliário (FII)

Os rendimentos dos FII estão sujeitos a retenção na fonte à taxa de 10%, 20% ou 25%, consoante o tipo de aplicações de que derivam. Quando auferidos por pessoas singulares titulares das unidades de participação do fundo, os rendimentos são isentos de IRS, salvo se forem obtidos no âmbito de uma actividade empresarial. No entanto, o contribuinte pode optar por incluir os rendimentos pagos por unidades de participação em FII na sua declaração modelo 3, caso em que ficarão sujeitos a imposto. Neste caso, o contribuinte apenas será tributado sobre 50% do valor dos rendimentos obtidos, na parte em que correspondam a dividendos obtidos pelo fundo, e o imposto pago pelo FII por retenção na fonte terá a natureza de imposto por conta, sendo deduzido ao imposto a pagar pelo titular da participação, se houver, ou devolvido, se pago em excesso. Se os titulares das unidades de participação obtiverem os rendimentos no âmbito de uma actividade empresarial, estes constituem proveito do exercício em 50% do seu valor e o imposto retido ao fundo tem a natureza de imposto por conta. Se o subscritor do fundo for não residente para efeitos fiscais, estes rendimentos não estão sujeitos a IRS.

Fundos de Capital de Risco (FCR)

Os rendimentos dos FCR estão isentos de IRC. Os rendimentos provenientes de participações em FCR estão sujeitos a retenção de IRS na fonte, à taxa de 10%. Quando englobados, os rendimentos provenientes destas participações apenas são tributados em 50% do seu valor, à taxa aplicada à totalidade dos rendimentos do contribuinte

Fundos de Fundos

Os rendimentos pagos por unidades de participação em Fundos de Fundos, quando obtidos fora do âmbito de exercício de qualquer actividade comercial, industrial ou agrícola estão

isentos de IRS.
Caso contrário, 40% do seu valor está sujeito a IRS, juntamente com os demais proveitos do contribuinte.

Contas Poupança-Reformado

Os juros das contas poupança-reforma beneficiam de isenção de IRS na parte do saldo que não ultrapasse 10 500 EUR.

Se o saldo da conta for superior a este valor, os juros relativos à parte do saldo que o ultrapasse pagam 20% de IRS. O banco deduz este imposto ao valor dos juros.

Quando transmitido ao cônjuge, descendentes ou ascendentes, o saldo desta conta não está sujeito a qualquer imposto. Na ausência destes familiares, sendo transmitido aos demais herdeiros legítimos (como, por exemplo, irmãos, sobrinhos, primos e outros colaterais até ao 4º grau) é tributado a uma taxa de 10%.

Contas Poupança-Emigrante

Os juros das contas poupança-emigrante são tributados em IRS a uma taxa reduzida de 11,5%.

No entanto, para os emigrantes residentes em qualquer Estado-membro da União Europeia, este rendimento será tributada à taxa aplicável no país em que resida. Para este efeito, o banco está obrigado a comunicar à Direcção-Geral dos Impostos o valor dos juros pagos e a identificação do beneficiário. Seguidamente a Direcção-Geral dos Impostos prestará as mesmas informações às autoridades tributárias do país onde resida o beneficiário dos juros, para garantir que estes são aí tributados.

Consoante as regras de cada Estado, em princípio, o valor retido na fonte em Portugal será deduzido ao imposto devido no país de residência para evitar a dupla tributação deste rendimento.

Esta é uma das consequências directas, e neste caso desvantajoso, para os emigrantes portugueses, da entrada em vigor das regras de tributação dos rendimentos da poupança sobre a forma de juros.

Quando transmitido ao cônjuge, descendentes ou ascendentes, o saldo desta conta não está sujeito a qualquer imposto. Na ausência destes familiares, sendo transmitido aos demais herdeiros legítimos (como, por exemplo, irmãos, sobrinhos, primos e outros colaterais até ao 4º grau), o saldo destas contas é tributado a uma taxa de 10%.

A aquisição de casas ou terrenos está também isenta de IMT, até ao montante do dobro do saldo desta conta que seja utilizado na compra. Por exemplo, se o preço do prédio for 100.000 EUR e o saldo da conta, utilizado na compra se for de 45.000 EUR, o IMT a pagar recai sobre 10.000 EUR. Se o saldo utilizado for de, pelo menos, 50.000 EUR, a isenção é total, não havendo, assim, lugar a pagamento de IMT. Refira-se que até 31 de Dezembro de 2006, a construção ou aquisição de imóveis mediante mobilização do saldo destas contas beneficiava de isenção de IMI, durante 10 anos. Desde 1 de Janeiro de 2007, esta isenção deixa de se aplicar.

Planos Poupança-Acções (PPA)

A subscrição de Planos Poupança-Acções permitia, até ao ano fiscal de 2004, a obtenção de benefícios fiscais, reduzindo ao valor do IRS a pagar uma percentagem do valor investido.

Este benefício foi extinto, mas as condições de manutenção e reembolso dos planos subscritos e reforçados até 2004, mantêm-se para todos os valores investidos que permitiram ao titular do Plano obter o benefício fiscal.

O PPA é subscrito junto de um banco e tem o prazo mínimo de 6 anos, podendo ser prorrogado por períodos sucessivos de 3 anos. Nos seis meses seguintes a cada entrega o subscritor está impedido de levantar o valor aplicado nestes planos.

Após este prazo e até final do prazo do plano, o levantamento do valor investido implica a perda do benefício fiscal obtido e uma penalização de 10% por ano, sobre o valor deduzido. Em caso de morte do subscritor, o valor acumulado no PPA não está sujeito a imposto sobre as sucessões e doações desde que seja entregue ao cônjuge ou filhos.

Crédito a Habitação

IRS / Deduções e abatimentos

Os custos suportados com a aquisição, construção, beneficiação ou recuperação de imóveis para habitação própria ou para arrendamento para habitação, são dedutíveis em 30%, no máximo de 574 EUR. Assim são dedutíveis anualmente os custos relativos a:

- Amortizações de capital e juros de empréstimos bancários contraídos para aquele fim (os valores pagos com o saldo da conta poupança-habitação não são dedutíveis);
- Prestações para cooperativas de habitação ou para regimes de compras em grupo (os valores pagos com o saldo da conta poupança-habitação não são dedutíveis);
- Rendas suportadas para habitação permanente em imóvel arrendado, na parte em que não sejam subsidiadas ou comparticipadas pelo Estado, desde que exista um contrato de arrendamento nos termos da lei.

No entanto, este tipo de despesas não pode ser deduzido em conjunto com a dedução de despesas relativas à aquisição de equipamentos ou acessórios para aproveitamento de energias renováveis. Assim, caso o contribuinte esteja em condições de beneficiar de ambas as deduções, terá que optar pela que considere mais vantajosa.

Bibliografia

Canotilho, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição (6.^a edição), Coimbra: Almedina, 2002, pag. 834

Faveiro, Victor, O Estatuto do Contribuinte – A Pessoa do Contribuinte no Estado Social de Direito, Coimbra: Coimbra Editora, 2002, pags. 154-155

Martins, Guilherme Waldemar d`Oliveira, Os Benefícios Fiscais – Sistema e Regime (1.^a edição), Coimbra: Almedina, 2006, pags. 15 a 39 e 75 a 87.

Nabais, José Casalta, O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Coimbra: Almedina, 1998, pags. 438-443

www.dgci.min-financas.pt

Www.inforfisco.pt

Www.portaldocidadao.pt

