

# Benefícios fiscais e a Conta Geral do Estado



ISABEL CIPRIANO  
Vice-presidente da APOTEC

**U**ma das formas de o Estado prosseguir na sua missão económica e social consagra-se na atribuição de benefícios de natureza tributária. São estas exceções introduzidas aos regimes gerais de tributação, cujo reflexo se sente tanto na esfera dos contribuintes singulares como nas empresas, gerando para estes uma diminuição da tributação, por conseguinte, uma perda de receita para o Estado.

Na medida em que o impacto dos benefícios fiscais atribuídos afeta a despesa fiscal em termos de Orçamento Geral do Estado, a importância do controlo da receita geral do Estado é essencial para sustentabilidade das finanças públicas, no respeito pelos princípios orçamentais, as correções financeiras e, naturalmente a sua adequada contabilização.

Esta perda de receita constitui assim o incentivo a determinadas atividades económicas e a situações de natureza excecionais, na tentativa de construção de um modelo de Estado Social.

Os benefícios fiscais apresentam-se, pois, como um instrumento útil para se promover o investimento, se incrementar o emprego e acrescentar valor.

Pretendemos aportar com esta reflexão um contributo para uma melhor perceção quando se discutem as propostas dos Orçamentos do Estado.

De uma maneira geral, a APOTEC tem vindo a apresentar sugestões aos Orçamentos anuais do Estado, e nos últimos anos com alguma preponderância para o Estatuto dos Benefícios

Fiscais, com o objetivo de, por um lado, contribuir para a diminuição da taxa de desemprego através de medidas à criação de emprego e, por outro lado, defendendo a modernização da atividade do Contabilista Certificado, na vertente tecnológica, numa clara antecipação aos desafios que se vieram a apresentar nestes dois últimos anos, não só às empresas como a estes profissionais em específico, dando-se ainda cumprimento aos desafios da economia digital.

No Parecer do Tribunal de Contas (TC) sobre a Conta Geral do Estado<sup>1</sup>, ano 2019 publicado em Diário da Assembleia da República, a 15 de Dezembro de 2020, consta da rubrica “Sustentabilidade das Finanças Públicas”, na nota 31 da página 17, o seguinte:

“A despesa fiscal decorrente de benefícios fiscais evidenciada na CGE (13 171 M€, um aumento de 1806 M€ face a 2018) apenas abrange 179 dos 383 benefícios em vigor. Para além desta incorreção, destaca-se a falta de transparência e fundamentação na criação de novos benefícios fiscais, a ausência de uma reavaliação sistemática dos benefícios existentes, a deficiente informação e a dispersão da legislação, o que condiciona a sua eficácia, e, ainda, a falta de rigor quanto à sua distinção face aos desagravamentos fiscais estruturais, designadamente no que se refere às taxas preferenciais em sede de IVA (cfr. ponto 4.3).”

Neste Parecer – de leitura recomendada – é, entre outros, analisada a

atividade financeira do Estado relativamente a várias formas de intervenção pública, através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, e, nomeadamente, através dos benefícios fiscais.

É também reforçada a importância da eficácia destes benefícios fiscais “como instrumento de políticas públicas”, sendo “tanto maior quanto maior for o grau de transparência existente ao nível dos valores da correspondente despesa fiscal, de forma a permitir uma cuidadosa avaliação face aos objetivos extrafiscais que visam atingir”.

A criação de benefícios fiscais abrange três requisitos:

- a derrogação das regras gerais de tributação;
- a prossecução de objetivos sociais e económicos relevantes;
- e que sejam vantajosos para os contribuintes.

Assim, no bom entender do TC, importa assegurar que:

- a criação de novos benefícios seja sempre acompanhada pela fundamentação legalmente exigida;
- a despesa fiscal de cada benefício fiscal seja determinada de forma rigorosa, pois é um elemento essencial à sua avaliação;
- e, ainda, seja feita uma reavaliação sistemática a cada benefício fiscal, ponderando os objetivos extrafiscais gerados face à despesa fiscal que lhe esteja associada.

O Dr. Vítor Duarte Faveiro, nos anos 80, afirmava que a realidade tributária “se trata de uma realidade cheia de incongruências, de paradoxos, de imprecisões, de contradições e de insuficiências, quer como instituição organizada no campo das estruturas da coletividade, quer como elemento claro e inequívoco da cultura e da mentalidade

<sup>1</sup> <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a79394551564a4a5353394551564a4a5355467963585670646d38764d69374371695579-4d464e6c633950446f323886c4d6a-424d5a5764706332786864476c325953395464574a7a77366c796157556c4d6a-42424c3052425569314a535331424c5441304e533154645842735a57316c626e52764c6e426b5a673d3d&Fich=DAR-II-A-045-Suplemento.pdf&inline=true>

do homem médio e dos próprios responsáveis, quer ainda como objeto de preocupação científica ao nível das demais ciências humanas”<sup>2</sup>.

Com as reformas fiscais desses anos, foram revistos e agregados num só diploma (Estatuto dos Benefícios Fiscais) a “multiplicidade e dispersão dos benefícios fiscais, abolidos com a entrada em vigor dos novos impostos sobre o rendimento”, e que “constituía um dos aspectos mais criticáveis do sistema tributário português, dada a sua manifesta falta de coerência, as consequências negativas de que era causa no plano na equidade e a receita cessante que implicava”<sup>3</sup>.

Atualmente, para além do EBF, encontramos ainda legislação complementar em matéria de incentivos fiscais.

Voltando ao prisma das contas, ao reduzir-se a base efetiva de tributação, por via da criação deste tipo de benefícios fiscais, em economias como a nossa, com défices orçamentais relevantes, é importante ter em conta a oportunidade de compensação da perda de receita.

E aqui vem de novo o Tribunal de Contas alertar que a reavaliação dos Benefícios Fiscais é também fundamental para a definição das políticas fiscais tendo em vista à prossecução do objetivo assumido pelo Governo no Programa de Estabilidade 2019-2023.

Para isso é necessário um compromisso de política económica e social coletivo que pondere e harmonize estas medidas com a regra geral do sistema de tributação, definindo quais os benefícios fiscais de horizonte temporal curto ou médio prazo, e considerando que os incentivos de longo prazo possam ser incorporados no próprio sistema geral de tributação.

Uma lei perene é uma boa lei.

2 - In “Noções Fundamentais de Direito Fiscal Português”, 1 vol., Coimbra Editora, 1984, pp. 16 e 17

3 - Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 215/89 de 1 de Julho

Não podemos deixar passar a oportunidade, e já que estamos em presença de um Parecer do Tribunal de Contas, de destacar a importância da implementação do sistema de normalização contabilística nas administrações públicas, e que também aqui é objeto de apreciação e valorização, para uma melhor caracterização e compreensão da satisfação das necessidades financeiras do Estado, e, bem assim, da prestação de contas do próprio Estado.

No mesmo Parecer, no capítulo sobre a ‘Reforma em Curso’, é referido que “A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>4</sup> e o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)<sup>5</sup> constituem os pilares da reforma das finanças públicas em Portugal, essencial para dotar o sistema financeiro público com informação ao nível da posição financeira do Estado, da distribuição dos recursos e desta forma promover uma disponibilização mais eficiente de bens e serviços públicos.

A ausência de progressos na implementação da reforma foi acompanhada pela aprovação, em agosto de 2020, de alterações<sup>6</sup> à LEO (plenamente em vigor desde 01/04/2020) que conduziram ao adiamento da concretização de aspetos essenciais e à sua implementação faseada, até 2027 (...).

Com esta nova calendarização, a aplicação integral da LEO só virá a concretizar-se no exercício orçamental de 2027. Porém merece destaque a obrigação, também estabelecida na lei<sup>7</sup>, de o Governo remeter semestralmente

4 - Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, alterada e republicada pela Lei 41/2020, de 18/08 (3ª alteração à LEO) que altera também a Lei 2/2018, de 29/01.

5 - Aprovado pelo DL 192/2015, 11/09, alterado pelo DL 85/2016, de 21/12.

6 - A LEO e a Lei 151/2015, de 11/09, diploma que a aprovou, foram alteradas pela Lei 41/2020, de 18/08, que acolheu, em parte, as conclusões Grupo de Trabalho para Reavaliação da LEO (constituído pelo Despacho 2706/2020 do MEF, de 28/02), o qual teve como objetivos avaliar a sua implementação e a respetiva calendarização, bem como apresentar propostas de melhoria da transparência do processo orçamental e da qualidade de informação.

7 - Art. 6.º da Lei 41/2020, de 18/08.

à Assembleia da República e ao TC informação detalhada sobre os avanços que vierem a ocorrer neste processo de reforma.”

Em contraditório, pode ler-se no mesmo documento que “o MEF e a UniLEO referem, em linha com o já observado pelo Tribunal, que o processo de implementação da Reforma das Finanças Públicas em curso revelou (...) a necessidade de se proceder a ajustamentos no calendário da sua implementação, por forma a permitir e legitimar uma implementação faseada. Os prazos iniciais partiram da premissa errada da possibilidade de paralelização absoluta das tarefas e projetos, sem ter em atenção a necessidade de sequência entre projetos, de amadurecimento de conceitos e modelos e da consolidação da implementação do SNC-AP antes de avançar para a implementação das reformas previstas, e sem considerar tempos de contratação pública. Por outro lado, não foi avaliada a disponibilidade de recursos humanos altamente qualificados, cuja captação massiva para a UniLEO depauperaria a Administração Pública de recursos essenciais à continuidade da operação”.

É necessário realçar a importância para a sociedade, para as boas contas e para as decisões estratégicas do país da capacitação de profissionais que apótem valor e rentabilidade às organizações e fiabilidade à prestação de contas, seja em entidades públicas ou empresas privadas.

Para um mundo cada vez mais digital, que vai exigir ajustes e alterações legislativas, são necessárias mais e melhores condições tecnológicas, mas também conhecimento e formação adequada, para além do respetivo financiamento.

Como nos disse Fernando Pessoa, “duas coisas só me deu o Destino: uns livros de contabilidade e o dom de sonhar”.