

A quem dedicar este livro quando, como advertiu Balzac, «*o tempo das dedicatórias já passou*»?

Aos nossos Professores e Colegas, que inventaram o saber e a sua partilha.

Aos nossos Alunos, pela sua paciência infinita.

## PREFÁCIO

Este livro apresenta-se como uma obra fundamental para quem estuda e trabalha os benefícios fiscais às empresas e aos investidores. Os autores, com a sua vasta experiência, colocam à nossa disposição toda a sua sapiência e conhecimento, reflectido num trabalho rigoroso, mas bastante pedagógico e acessível.

Conheço o Dr. Rui Marques há cerca de 20 anos. Além de uma boa amizade, tenho tido o prazer e o privilegio de ser seu co-autor em diversas obras, quer em livros quer em artigos científicos. Quanto à Dra. Sónia Martins Reis, conheço o seu proficuo e consistente labor académico e nas lides da advocacia fiscal.

A Fiscalidade representa um dos factores de competitividade da economia e das empresas de um país, juntamente com factores como a qualidade das Instituições, os custos de contexto e burocracia, a qualidade da Justiça, o Capital Humano, o mercado laboral, entre diversos outros.

Do ponto de vista da Fiscalidade, as empresas e os investidores procuram, sobretudo e em primeiro lugar, a estabilidade das leis fiscais. Ou seja, poucas mudanças ao longo do tempo, que permitam fazer um planeamento de médio e longo prazo com um grau de incerteza relativamente baixo no que aos impostos diz respeito (em matéria de custo fiscal e de futura litigância por interpretação das normas fiscais). Depois, procuram que o sistema fiscal seja simples. Isto é, que a compreensão das regras fiscais não seja um emaranhado de leis, decretos-leis, portarias e instruções administrativas, e que forneçam os incentivos correctos para a competitividade, investimento, inovação e criação de valor. As empresas e os investidores procuram também que o sistema fiscal, ao ser simples, tenha baixos custos de cumprimento das obrigações fiscais, não consumindo assim recursos necessários para outras actividades com maior valor acrescentado. Por último, procuram que a carga fiscal sobre o capital investido e sobre o trabalho seja competitiva.

Os impostos servem para que o Estado arrecade receita, mas, seguindo as funções orçamentais de Musgrave (1958), têm outras duas funções: a de redução das desigualdades e a de estabilização económica.

Os impostos também servem para promover o desenvolvimento económico e social, por duas vias: de forma directa, concedendo benefícios fiscais e/ou regimes fiscais preferenciais (seja com menor tributação, seja com condições fiscais privilegiadas) a investimentos relevantes; ou de forma indirecta, financiando a despesa com subsídios.

Desde as reformas fiscais dos anos 80, o sistema fiscal português assenta, como a maioria dos sistemas fiscais, na tributação do rendimento (IRS e IRC), do consumo (IVA e IEC), do património (IMI e IMT) e em alguns impostos e taxas de natureza mais residual (por exemplo, o Imposto de Selo). Contudo, um estudo de 2015 (Sarmento & Duarte) mostrou que, relativamente a IRS, IRC, IVA, IMI e IMT, houve entre 1989 e 2014 um total de 492 alterações; ou seja, em 26 anos houve 492 leis ou decretos-leis a alterar estes impostos. Isto significa, em média, uma alteração fiscal em cada 15 dias; estes 492 diplomas significaram 3178 alterações de artigos. Tal instabilidade torna muito difícil a qualquer agente económico fazer um planeamento de médio prazo (entre três e cinco anos), sendo essa uma das principais críticas apontadas ao sistema fiscal em Portugal.

Por outro lado, e não desassociado desta instabilidade, o sistema fiscal nacional é complexo e tem custos elevados no cumprimento das obrigações fiscais.

As comparações internacionais mostram que Portugal é dos países europeus onde as empresas despendem mais horas para cumprir com as declarações e os pagamentos. De acordo com o *Doing Business* do Banco Mundial, o tempo médio para o cumprimento das obrigações fiscais em Portugal era, em 2019, de 243 horas por ano, facto que nos coloca no quarto lugar da OCDE, onde a média são 164 horas. Na média da UE são 174 horas, na média da zona euro são 147 horas e países como a Estónia e a Irlanda despendem, respectivamente, 50 e 82 horas. Até Marrocos apresenta um valor mais animador do que o nosso: 155 horas!

No que concerne à carga fiscal, Portugal tem a segunda taxa nominal marginal de IRC mais elevada da OCDE. A taxa de IRC em Portugal pode chegar a 31,5%, só ultrapassada pela da França, que é de 32%. No IRS, a comparação com países concorrentes é muito desfavorável. Para 30 mil euros de rendimento anual, Portugal tem uma taxa de imposto marginal de 37%, enquanto a Irlanda e a Estónia têm uma taxa de imposto de 20%, a Hungria de 15% e a Eslováquia de 19%. Para 50 mil euros de rendimento anual, a taxa marginal de imposto em Portugal é de 45%, na Irlanda é de 40%, na Hungria é de 15%, na Eslováquia é de 25% e na Estónia é de 20% (dados de 2019).

Mas é a Fiscalidade um factor decisivo para a competitividade e o crescimento económico? A maioria dos estudos académicos mostra que sim, mas sem ser uma “silver bullet”.

Existe ampla literatura económica que mostra que o nível de fiscalidade, sobretudo no imposto sobre as empresas, tem impacto no crescimento, no investimento e na criação de emprego. Johansson et al. (2008), num estudo dos países da OCDE, concluíram que o imposto que mais prejudica o crescimento é o IRC. Hansen e Kalambokidis (2010) mostram impactos ao nível regional (Minnesota) de reduções e reformas do IRC. Djankov et al. (2010), num exame internacional, mostram como a taxa efectiva de IRC tem um efeito muito negativo no crescimento, no (investimento directo do exterior) IDE e no empreendedorismo. Da Rin et al. (2011) apresentam resultados similares para a Europa. Rathelot e Sillard (2008) mostram, relativamente à França, que a criação de empresas está directamente relacionada (embora com um efeito reduzido) com o nível de fiscalidade. Devereux et al. (2007) concluem, relativamente ao Reino Unido, que as empresas respondem mais a estímulos fiscais e às condições não fiscais do que a subsídios. Devereaux et al. (2012) e Slemrod (2004) concluem que os países competem entre si na taxa nominal efectiva, mas também na efectiva marginal. Chang et al. (2017) concluem que uma redução do IRC tem um impacto positivo, sobretudo na atracção de IDE, embora tal dependa do tipo de dupla tributação internacional existente no país. Aumentos nas taxas de IRC levam a reduções significativas no emprego e nos salários, enquanto cortes de IRC, sobretudo se em recessão, levam a um estímulo da actividade económica. House e Shapiro (2006) concluíram que a reforma fiscal dos EUA em 2003, reduzindo os impostos sobre as empresas, foi responsável pelo estímulo económico dos anos seguintes, após a recessão de 2001 -2002, que se seguiu ao 11 de Setembro. Relativamente ao caso português, o único estudo conhecido é o de Venâncio et al. (2020). Os autores concluem que a introdução de um IRC reduzido para o interior, ocorrido em 2001, levou a que houvesse um aumento do número de empresas criadas nos municípios abrangidos pela medida e da taxa de sobrevivência das mesmas.

Neste sentido, o Código Fiscal de Investimento (CFI), introduzido pelo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de Outubro, tem sido um instrumento importante na captação de investimento, quer das empresas já localizadas em Portugal, quer de novos investidores. O CFI estabeleceu quatro mecanismos muito relevantes para a captação de investimento: a) O regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo; b) O Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI); c) O sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial II (SIFIDE II); e d) O regime de dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR).

O livro que agora o leitor tem em mãos trata-se de uma obra fundamental na compreensão deste importante mecanismo fiscal, que como é referido na obra,

trata de benefícios fiscais com um carácter obrigatoriamente excepcional ou menos estrutural, apenas concedidos por razões de reconhecido interesse público – a necessidade de promover a competitividade e o investimento empresarial.

Os autores apresentam o CFI de forma anotada e comentada, em que cada artigo do Código tem uma extensa explicação do seu âmbito e aplicação, bem como a Jurisprudência e Doutrina mais relevantes. Existe o cuidado de analisar o que autores académicos e práticos têm produzido sobre cada uma das matérias abordadas ao longo do livro, bem como das decisões dos Tribunais Tributários e do CAAD e da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Dou os meus parabéns aos autores por esta excelente obra, que será muito útil a todos os que lidam com matérias fiscais, sejam quadros da Autoridade Tributária e Aduaneira, Advogados, Juízes, Contabilistas Certificados, Revisores Oficiais de Contas, quadros financeiros de empresas e estudantes de Direito, Economia, Gestão, Finanças, Contabilidade, assim como todos os Académicos que estudam e ensinam Fiscalidade e Direito Fiscal.

Lisboa, 28 de Abril de 2022.

JOAQUIM MIRANDA SARMENTO

Professor Auxiliar (com Agregação) de Finanças no ISEG – Lisbon School of Economics and Management, Universidade de Lisboa  
Ph.D in Finance, Tilburg University

## ÍNDICE

PREFÁCIO	7
NOTA DE ABERTURA	13
AGRADECIMENTOS	17
ABREVIATURAS	19
DECRETO-LEI N.º 162/2014, DE 31 DE OUTUBRO	21

### CÓDIGO FISCAL DO INVESTIMENTO

CAPÍTULO I – Objecto	27
Artigo 1.º Objecto	27
CAPÍTULO II – Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo	32
SECÇÃO I – Âmbito de aplicação	32
Artigo 2.º Âmbito objectivo	32
SECÇÃO II – Condições de elegibilidade	52
Artigo 3.º Condições subjectivas	52
Artigo 4.º Condições objectivas	56
Artigo 5.º Efeito de incentivo	62
Artigo 6.º Obrigações dos promotores	66
Artigo 7.º Notificação à Comissão Europeia	71
SECÇÃO III – Benefícios	73
Artigo 8.º Benefícios fiscais	73
Artigo 9.º Critérios de determinação dos benefícios fiscais	80
Artigo 10.º Limites máximos aplicáveis	85
Artigo 11.º Aplicações relevantes	87
Artigo 12.º Simplificação de procedimentos aduaneiros	93
Artigo 13.º Exclusividade dos benefícios fiscais	96
SECÇÃO IV – Procedimento	98
Artigo 14.º Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento	98
Artigo 15.º Candidatura e apreciação dos processos	101
Artigo 16.º Contrato de concessão dos benefícios fiscais	105

Artigo 17.º Fiscalização e acompanhamento	107
Artigo 18.º Direito de audição	109
Artigo 19.º Renegociação	111
Artigo 20.º Resolução do contrato	114
Artigo 21.º Efeitos da resolução do contrato	116
CAPÍTULO III – Regime fiscal de apoio ao investimento	121
Artigo 22.º Âmbito de aplicação e definições	121
Artigo 23.º Benefícios fiscais	217
Artigo 23.º-A Benefícios fiscais municipais	237
Artigo 24.º Exclusividade dos benefícios fiscais	239
Artigo 25.º Obrigações acessórias	242
Artigo 26.º Incumprimento	256
CAPÍTULO IV – Dedução por lucros retidos e reinvestidos	259
Artigo 27.º Objecto	259
Artigo 28.º Âmbito de aplicação subjectivo	269
Artigo 29.º Dedução por lucros retidos e reinvestidos	277
Artigo 30.º Aplicações relevantes	291
Artigo 31.º Não cumulação	311
Artigo 32.º Reserva especial por lucros retidos e reinvestidos	313
Artigo 33.º Outras obrigações acessórias	321
Artigo 34.º Incumprimento	322
CAPÍTULO V – Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial	325
Artigo 35.º Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial	325
Artigo 36.º Definições	328
Artigo 37.º Aplicações relevantes	328
Artigo 37.º-A Reconhecimento da idoneidade e do carácter de investigação e desenvolvimento das entidades	340
Artigo 38.º Âmbito da dedução	344
Artigo 39.º Condições	360
Artigo 40.º Obrigações acessórias	362
Artigo 41.º Obrigações contabilísticas	373
Artigo 42.º Exclusividade do benefício	373
CAPÍTULO VI – Limites máximos aplicáveis aos auxílios estatais com finalidade regional	375
Artigo 43.º Limites máximos aplicáveis aos auxílios estatais com finalidade regional	375