

Lisboa, 4 de setembro de 2026

Contributos para a avaliação e revisão dos Benefícios Fiscais em Portugal

Consulta do Grupo de Trabalho para Avaliação dos Benefícios Fiscais (GT-ABF)

Destinatário:

Grupo de Trabalho para Avaliação dos Benefícios Fiscais (GT-ABF)
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública – Assembleia da República

O NOVA Tax Research Lab apresenta os presentes contributos na sequência do convite dirigido pelo Grupo de Trabalho para Avaliação dos Benefícios Fiscais, com vista a apoiar os trabalhos de análise, avaliação e revisão dos benefícios fiscais vigentes em Portugal. O contributo procura combinar um enquadramento conceptual dos benefícios fiscais com considerações de natureza jurídica, institucional e de política fiscal, bem como com a análise de alguns regimes específicos.

O NOVA TAX RESEARCH LAB foi criado no segundo semestre de 2021 com o propósito de desenvolver atividades de investigação e formação em matéria fiscal, incluindo as suas dimensões europeia e internacional, promover a cidadania e educação fiscal, elaborar estudos e pareceres, desenvolver atividade editorial, produzir conteúdos digitais e apoiar os contribuintes, nos termos dos seus estatutos.

O presente trabalho foi desenvolvido pelo NOVA Tax Research Lab, através de Rita Calçada Pires, Mariana Beraldo, Rosa Soares e Susana Pinto, em parceria com a equipa da MFA Legal & Tech, através de Catarina Gomes Correia e Ana Rita Carvalho. A análise pretende contribuir construtivamente para a reflexão do Grupo de Trabalho, identificando aspetos conceptuais, jurídicos, técnicos e administrativos relevantes para um sistema de benefícios fiscais mais coerente, simples, previsível e suscetível de avaliação efetiva.

Os comentários encontram-se sistematizados no Anexo, iniciando-se pela delimitação conceptual entre benefícios fiscais em sentido estrito e incentivos fiscais, seguindo-se considerações gerais sobre a metodologia de avaliação e revisão e, por fim, uma análise de benefícios e incentivos específicos.

Em nome do NOVA Tax Research Lab,

NOVA Tax Research Lab
NOVA School of Law – Universidade NOVA de Lisboa

Anexo – Contributos para a avaliação e revisão dos Benefícios Fiscais

1. Conceptualização teórica dos benefícios fiscais e diferenciação entre benefícios e incentivos

O ponto de partida da análise deve ser o conceito legal constante do artigo 2.º, n.º 1, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), segundo o qual os benefícios fiscais são “medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”. A definição evidencia duas notas fundamentais: a excecionalidade da medida e a prevalência de um interesse público extrafiscal sobre a função arrecadatória do imposto.

Paiva e Januário (2014, pp. 68-69) sublinham que esta natureza excecional se justifica por razões sociais e/ou económicas e implica uma desvalorização da tributação que, em condições normais, seria aplicável. Precisamente por introduzirem uma diferenciação fiscal entre contribuintes ou situações comparáveis, os benefícios fiscais podem representar derrogações aos princípios da igualdade e da generalidade tributárias, o que reforça a necessidade de fundamentação, delimitação e avaliação das respetivas finalidades extrafiscais.

No plano sistemático, Nabais (2023, p. 405) integra os benefícios fiscais numa categoria mais ampla de desagravamentos fiscais. Esta categoria compreende, por um lado, as não sujeições tributárias — ou desagravamentos fiscais em sentido estrito, cuja manifestação mais significativa são as exclusões tributárias — e, por outro lado, os benefícios fiscais. A distinção permite separar as situações que ficam fora do âmbito normal de incidência daquelas em que existe uma derrogação deliberada à tributação em função de um objetivo extrafiscal.

Dentro dos próprios benefícios fiscais, Nabais (2023, pp. 406-407) propõe uma distinção entre benefícios fiscais estáticos, ou em sentido estrito, e benefícios fiscais dinâmicos, também designados incentivos ou estímulos fiscais. Os primeiros destinam-se a proteger ou reconhecer situações ou atividades já existentes ou esgotadas, com fundamento em razões de política geral — por exemplo, defesa, cultura, religião ou coesão social —, sem uma relação direta de estímulo comportamental. Os segundos têm uma função promocional: procuram induzir comportamentos ou fomentar atividades futuras, estabelecendo uma relação entre a vantagem fiscal e a conduta que o legislador pretende incentivar.

Esta diferenciação tem consequências relevantes para o desenho e para a avaliação das medidas. Os incentivos fiscais, porque pretendem alterar comportamentos e direcionar decisões futuras, tendem a justificar maior exigência quanto à demonstração de adicionalidade, à delimitação do universo de beneficiários e à duração temporal. Os benefícios estáticos assentam, em regra, num reconhecimento mais estável de determinadas realidades ou valores protegidos. Em ambos os casos, porém, a excecionalidade do tratamento fiscal impõe que a medida mantenha uma relação identificável com o interesse público extrafiscal que a legitima.

Saldanha Sanches (2007, pp. 448-449) critica o uso generalizado da expressão “benefício fiscal”, que considera excessivamente ampla e ambígua, preferindo a expressão “isenção fiscal” para designar, com maior precisão, instrumentos normativos associados à intervenção económico-social do Estado através da fiscalidade. A crítica é relevante para os trabalhos de avaliação porque chama a atenção para a necessidade de não tratar como categoria homogénea qualquer norma que produza uma redução da dívida tributária.

Quanto às modalidades, Paiva e Januário (2014, p. 71) incluem no universo dos benefícios fiscais, nomeadamente, as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas que apresentem as características previstas na respetiva norma atributiva. Os mesmos autores reconhecem que, quando a medida constitui um instrumento de política fiscal dirigido à promoção de determinadas atividades, situações ou setores, a designação “incentivo” ou “estímulo” pode ser mais adequada.

Também Saldanha Sanches (2007, pp. 445-448) relaciona os benefícios fiscais com o conceito de despesa fiscal, entendido como uma derrogação deliberada ao sistema normal de tributação. Nesta perspetiva, a concessão de um benefício fiscal equivale economicamente à atribuição de um subsídio: representa receita não arrecadada e pode interferir no funcionamento do mercado ao favorecer determinados agentes económicos. Daí decorre a necessidade de avaliar não apenas o custo orçamental, mas também os efeitos concorrenciais da medida, incluindo a sua eventual qualificação à luz das regras da União Europeia em matéria de auxílios de Estado.

Por fim, os benefícios dirigidos à prossecução de objetivos de política económica devem, em regra, ser limitados no tempo Saldanha Sanches (2007, pp. 445-446). A lógica é particularmente pertinente para os incentivos: se, após um período razoável, o objetivo não foi atingido, a manutenção da medida deve ser questionada; se o objetivo foi alcançado, a sua prorrogação pode igualmente deixar de se justificar. A temporalidade, todavia, deve ser articulada com mecanismos de avaliação que permitam distinguir a mera despesa fiscal do efeito económico ou social efetivamente induzido pelo incentivo.

2. Considerações gerais no âmbito dos trabalhos de avaliação e revisão dos benefícios fiscais

2.1. Conformidade jurídica, segurança jurídica e litigiosidade na avaliação dos benefícios fiscais

No âmbito dos trabalhos de avaliação e revisão dos benefícios fiscais, considera-se que, a par da análise da respetiva eficácia económica, materialidade financeira e adequação aos objetivos extrafiscais prosseguidos, deverá ser autonomamente ponderada uma dimensão adicional: a **conformidade jurídica dos regimes vigentes e a litigiosidade por estes gerada**.

Esta dimensão parece encontrar acolhimento nas preocupações manifestadas na audição da Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e dos responsáveis da U-TAX. Com efeito, foi reconhecido que a complexidade do sistema de benefícios fiscais constitui um custo quer para os contribuintes, quer para a própria Administração, bem como que processos legislativos imperfeitos podem determinar a necessidade de posteriores ajustamentos destinados, designadamente, a prevenir contencioso. Foi igualmente salientada a importância da certeza, previsibilidade e segurança jurídica do sistema fiscal, inclusivamente enquanto fatores relevantes para a atração de investimento.

Segundo resulta igualmente da audição, a seleção dos benefícios que vêm sendo objeto de avaliação pela U-TAX atende, em particular, à proximidade da respetiva caducidade e à sua materialidade económica. Sem prejuízo da relevância destes critérios, poderá justificar-se, ou seja, acrescentar-lhes um **critério autónomo de risco jurídico e intensidade do contencioso**, permitindo identificar prioritariamente disposições cuja

manutenção em vigor seja suscetível de gerar insegurança jurídica, custos administrativos e litigância evitável.

Com efeito, a dimensão financeira de um benefício fiscal não permite, por si só, medir todos os custos associados à sua manutenção. Um regime de reduzida expressão em termos de despesa fiscal poderá revelar-se particularmente oneroso se a respetiva configuração der sistematicamente origem a reclamações administrativas, processos arbitrais ou judiciais, ou se a sua aplicação exigir a desaplicação de disposições legais internas por incompatibilidade com normas de hierarquia superior.

2.1.1. Revisão dos benefícios fiscais à luz do Direito da União Europeia

Neste contexto, considera-se particularmente útil proceder a um **screening transversal dos benefícios fiscais vigentes à luz do Direito da União Europeia**, designadamente das liberdades fundamentais e das regras em matéria de auxílios de Estado.

A audição permitiu já evidenciar a importância desta distinção. A propósito do RFAI, foi salientado que parte da complexidade do regime resulta necessariamente do enquadramento europeu dos auxílios de Estado, devendo distinguir-se a complexidade inerente ao cumprimento das regras europeias daquela que resulta de opções legislativas nacionais ou de divergências interpretativas.

A esta análise poderá acrescentar-se uma categoria adicional: a das situações em que **a própria delimitação subjetiva ou territorial de um benefício fiscal nacional já se revelou incompatível, ou apresenta um risco significativo de incompatibilidade, com o Direito da União**.

O exemplo mais evidente encontra-se atualmente no regime dos **organismos de investimento coletivo previsto no artigo 22.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais**.

O artigo 22.º continua a delimitar o respetivo regime por referência aos OIC que “se constituam e operem de acordo com a legislação nacional”. Todavia, no Acórdão *AllianzGI-Fonds*, de 17 de março de 2022, processo C-545/19, o Tribunal de Justiça da União Europeia concluiu que o artigo 63.º do TFUE se opõe ao tratamento fiscal diferenciado dos dividendos pagos a OIC residentes e não residentes.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Administrativo uniformizou jurisprudência através do Acórdão n.º 7/2024, concluindo expressamente que o artigo 22.º do EBF, ao limitar o regime aos OIC constituídos segundo a legislação nacional e excluir OIC constituídos segundo a legislação de outros Estados-Membros, é incompatível com a livre circulação de capitais consagrada no artigo 63.º do TFUE.

Estamos, portanto, perante uma situação em que existe uma clara divergência entre a **lei formalmente vigente** e o **Direito efetivamente aplicável**, tal como fixado pelo TJUE e pelo STA. A manutenção desta divergência é suscetível de perpetuar contencioso, obrigar os contribuintes a recorrer a meios administrativos ou judiciais para obter o tratamento fiscal que lhes é reconhecido pelo Direito da União e impor custos desnecessários à própria Administração.

Independentemente da opção substantiva que venha a ser adotada quanto ao futuro modelo de tributação dos OIC, parece, por isso, justificar-se uma intervenção legislativa que restabeleça a coerência entre a redação do EBF e a jurisprudência consolidada.

2.1.2. A patologia dos conceitos indeterminados e a dicotomia abuso

A técnica legislativa, recorrentemente mobilizada na formulação de regimes de benefício fiscal, suscita reservas fundamentadas à luz do princípio da tipicidade e da legalidade tributária, na sua vertente substantiva de mandato de determinabilidade¹.

A garantia da reserva de lei formal e material abrange não apenas a definição abstrata da incidência e das taxas, mas estende-se, por paridade axiológica e força expressa do texto constitucional, à delimitação positiva e negativa dos benefícios fiscais².

A proliferação de conceitos jurídicos indeterminados com reduzida densificação semântica, tais como «melhoria substancial»³, «criação líquida de postos de trabalho»⁴, transcreve para o plano da aplicação administrativa uma margem de discricionariedade técnica ou de livre valoração que compromete o postulado da certeza e segurança jurídica.

Ao omitir a definição de critérios legais objetivos e vinculativos, o legislador transfere indevidamente a conceção prática do desagramento para a esfera hermenêutica da AT. A ausência de um determinismo normativo *a priori* conduz a que, no exercício do controlo sucessivo (*ex post*) em procedimento inspetivo, a administração adote interpretações restritivas dos pressupostos substantivos de elegibilidade.

Em última análise, a preterição do mandato de determinabilidade subverte a teleologia extrafiscal dos benefícios fiscais, transmutando institutos constitucionalmente vocacionados para o fomento económico e a atração de capital em vetores de volatilidade jurídica, contingência financeira e contencioso tributário sistémico.

2.1.3. A substituição da sindicância retroativa pelo paradigma da conformidade cooperativa

O paradigma convencional de fiscalização tributária, fundamentado numa intervenção *ex post*, reativa e predominantemente repressiva, mostra-se estruturalmente inadequado e ineficaz no contexto da gestão de políticas públicas de incentivo à atividade económica.

A prossecução eficaz de finalidades extrafiscais requer a transição para um paradigma de conformidade cooperativa⁵, fundamentado nos princípios da boa-fé, da transparência recíproca e da certeza jurídica *a priori*.

A reconfiguração da relação jurídica tributária articula-se em três eixos fundamentais:

- Mecanismos de certificação e validação prévia vinculativa: a instituição de procedimentos céleres de verificação e pronúncia vinculativa relativamente ao preenchimento dos pressupostos materiais de elegibilidade dos projetos de investimento, em momento anterior à concretização do desembolso de capital pelo sujeito passivo, constitui uma medida fundamental para a garantia da eficiência e transparência do processo. Deste modo, é garantida a proteção do investimento contra decisões diferidas de desqualificação fiscal;
- Densificação administrativa e orientações genéricas vinculativas: a emissão tempestiva e sistemática de instruções administrativas de carácter geral e força vinculativa pela AT⁶, em articulação com as unidades técnicas especializadas, é

¹ Cfr. artigos 103.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP, bem como o artigo 8.º, n.º 1 e n.º 2, alínea a) da LGT.

² Cfr. artigo 2.º, n.º 1 do EBF, conjugado com o artigo 103.º da CRP.

³ Artigo 36.º, alínea b) do CFI, no âmbito do SIFIDE II.

⁴ Artigo 17.º, n.º 1 do EBF.

⁵ OECD (2016), *Co-operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks*, OECD Publishing, Paris.

⁶ Cfr. artigos 55.º, 59.º e 68.º-A da LGT.

fundamental. As orientações supramencionadas devem, portanto, proceder à concretização dos conceitos jurídicos indeterminados contidos nos preceitos desoneradores, de modo a garantir a coerência e a uniformidade da sua aplicação exegética em todo o território nacional;

- Supervisão preditiva e inteligência de dados: a utilização de algoritmos de análise preditiva e cruzamento automatizado de dados no momento da submissão das obrigações declarativas permite a deteção em tempo real de incongruências substantivas, desvios de finalidade ou práticas de arbitragem fiscal. Esta análise simultânea possibilita a substituição da prática de inspeções retroativas sistemáticas por um acompanhamento contínuo e preventivo, salvaguardando os operadores económicos que pautaram a sua atuação pelo cumprimento transparente das normas e pela tutela da confiança legítima.

2.1.4. Outros regimes que justificam análise

O artigo 22.º do EBF poderá, adicionalmente, funcionar como ponto de partida para uma revisão mais ampla de outros benefícios cuja delimitação assenta em requisitos de natureza territorial ou na constituição de determinada entidade ao abrigo da legislação portuguesa.

Entre os regimes que parecem justificar análise encontram-se, nomeadamente:

I. Fundos de pensões e equiparáveis — artigo 16.º do EBF

O n.º 1 do artigo 16.º continua a prever a isenção de IRC dos rendimentos dos fundos de pensões e equiparáveis “que se constituam e operem de acordo com a legislação nacional”, enquanto o n.º 2 reserva igualmente a isenção de IMT aos fundos constituídos de acordo com a legislação nacional.

O próprio artigo contém um regime específico para fundos estabelecidos noutros Estados-Membros da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, subordinando, porém, a isenção de IRC ao preenchimento de um conjunto de condições adicionais.

Justifica-se, assim, avaliar se as diferenças de tratamento que subsistem encontram fundamento suficiente à luz das liberdades fundamentais e do princípio da proporcionalidade, atendendo igualmente à jurisprudência já existente em matéria de tributação de fundos de pensões não residentes.

II. Organismos de investimento alternativo de capital de risco e de créditos — artigo 23.º do EBF

Também o artigo 23.º estabelece que ficam isentos de IRC os rendimentos obtidos pelos organismos de investimento alternativo de capital de risco e de créditos “que se constituam e operem de acordo com a legislação nacional”.

Ainda que não exista, quanto a este regime, uma decisão com alcance equivalente ao Acórdão *AllianzGI-Fonds*, a semelhança da técnica legislativa aconselha que se avalie preventivamente se a exclusão de veículos equivalentes constituídos ao abrigo da legislação de outros Estados-Membros é compatível com o Direito da União, evitando que a necessária adaptação legislativa venha apenas a ocorrer após novo ciclo de contencioso.

A revisão poderá ser alargada a outros benefícios que utilizem fórmulas como **“constituído de acordo com a legislação nacional”, “sede ou direção efetiva em território português”, “estabelecido em território nacional” ou equivalentes**, avaliando-se em cada caso se a restrição territorial é necessária e proporcionada ao

objetivo prosseguido ou se deverá ser prevista uma cláusula de equivalência aplicável a entidades ou situações comparáveis de outros Estados.

Não se pretende, naturalmente, concluir que qualquer diferenciação territorial seja, por si só, incompatível com o Direito da União. Pretende-se antes identificar sistematicamente os casos em que tal diferenciação exige uma justificação objetiva e proporcional e evitar que a respetiva validade apenas venha a ser apreciada depois de instaurado contencioso.

2.1.5. Da reação no contencioso à revisão preventiva da legislação

A inclusão deste critério permitiria também evoluir de um modelo predominantemente reativo — em que a legislação é alterada depois de sucessivas decisões judiciais — para um modelo de **revisão preventiva**.

Este tipo de situações demonstra a utilidade de utilizar a jurisprudência do TJUE, do Tribunal Constitucional e dos tribunais superiores nacionais, bem como a jurisprudência arbitral consolidada, não apenas como fonte para a resolução dos casos concretos, mas também como **indicador de necessidade de revisão legislativa**.

2.1.6. Proposta

Em face do exposto, propõe-se que a metodologia de avaliação dos benefícios fiscais passe a incorporar expressamente um eixo relativo à **legalidade, segurança jurídica e litigiosidade**, complementar à avaliação económica e financeira já desenvolvida.

Este eixo poderia compreender, designadamente:

- a identificação de benefícios relativamente aos quais exista jurisprudência consolidada do TJUE, do Tribunal Constitucional ou dos tribunais superiores que afaste, total ou parcialmente, a aplicação da legislação vigente;
- a identificação de benefícios que apresentem um risco relevante de incompatibilidade com as liberdades fundamentais ou com outras disposições do Direito da União;
- a quantificação, sempre que possível, do contencioso administrativo, arbitral e judicial associado a cada regime;
- a identificação de divergências reiteradas entre a interpretação da Administração Tributária e a jurisprudência;
- a revisão transversal de requisitos de residência, estabelecimento ou constituição ao abrigo da legislação nacional;
- a avaliação dos custos administrativos e de cumprimento associados à manutenção de normas cuja aplicação seja sistematicamente contestada;
- e a introdução, quando adequada, de mecanismos de reconhecimento de equivalência relativamente a entidades e regimes jurídicos de outros Estados;
- o escrutínio da técnica legislativa e do princípio da determinabilidade, identificando regimes que recorram excessivamente a conceitos jurídicos indeterminados, e promovendo a sua densificação prévia por meio de critérios objetivos na lei ou de orientações genéricas vinculativas;
- a transição de uma sindicância inspetiva ex post para um modelo de conformidade cooperativa, que integre mecanismos ágeis de validação e certificação vinculativa prévia dos pressupostos materiais de elegibilidade e de investimento.

- a incorporação de ferramentas de inteligência de dados e de supervisão preditiva contínua no momento da declaração, salvaguardando a certeza jurídica e a confiança legítima dos operadores económicos.

Esta proposta encontra-se em linha com uma das conclusões mais relevantes da audição: a necessidade de privilegiar um sistema fiscal mais simples, previsível e seguro e de reconhecer que a qualidade e a segurança jurídica do sistema podem constituir, elas próprias, fatores relevantes de competitividade e de atração de investimento.

Em síntese, para além dos critérios da **materialidade da despesa fiscal** e da **proximidade da caducidade** já utilizados na seleção dos benefícios a avaliar, propõe-se a adoção de um terceiro critério de priorização:

conformidade jurídica, segurança jurídica e intensidade do contencioso (incluindo o grau de indeterminação normativa e o risco de litigância associado).

A correção de benefícios fiscais cuja disciplina legal já não corresponde ao Direito efetivamente aplicável constitui, neste contexto, uma oportunidade de simplificação particularmente evidente: não exige necessariamente aumentar ou reduzir o nível global de benefício concedido, mas antes assegurar que a legislação escrita é coerente com o ordenamento jurídico em que se integra, respeita a tipicidade e determinabilidade das normas desoneradoras, e reduzir litigância que pode ser evitada através de uma intervenção legislativa e administrativa atempada.

2.2. Considerações específicas sobre o RFAI, o SIFIDE e as taxas reduzidas de IVA

A audição da Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e dos responsáveis da U-TAX permitiu ainda identificar algumas matérias que, pela respetiva relevância económica e pelo grau de complexidade jurídica e administrativa que apresentam, justificam uma reflexão específica no âmbito dos trabalhos do Grupo.

2.2.1. SIFIDE: articulação institucional, segurança jurídica e capacidade de controlo

No domínio dos benefícios fiscais ao investimento e à inovação, a Autoridade Tributária identificou o **SIFIDE, o RFAI e o ICE** como alguns dos regimes com maior expressão em sede de IRC.

Relativamente ao SIFIDE, a posição expressa na audição foi globalmente favorável à evolução legislativa entretanto ocorrida, em particular no que respeita ao reforço da segurança do regime, da articulação entre a Autoridade Tributária e a ANI e da capacidade de implementação e controlo.

Foi, contudo, igualmente assinalado que ainda não existem dados suficientes que permitam avaliar de forma conclusiva os efeitos das alterações introduzidas, na medida em que o novo enquadramento não se encontra ainda plenamente refletido na informação disponível.

Esta circunstância aconselha, a nosso ver, alguma prudência na formulação de novas alterações estruturais ao regime antes de ser possível avaliar os efeitos das modificações mais recentes. Sem prejuízo disso, a audição permite identificar alguns vetores que deverão continuar a merecer acompanhamento.

Em primeiro lugar, deverá procurar-se garantir uma **delimitação tão objetiva quanto possível das competências das diferentes entidades envolvidas**, evitando

situações em que a mesma realidade seja apreciada sucessivamente, ou segundo critérios não inteiramente coincidentes, pela ANI e pela Autoridade Tributária.

Em segundo lugar, deverá ser especialmente considerada a previsibilidade do regime para os contribuintes. Tratando-se de um incentivo cuja utilização pressupõe frequentemente decisões empresariais e investimentos realizados com antecedência, a segurança quanto aos critérios de elegibilidade e à documentação necessária assume particular importância.

Por último, a avaliação futura do SIFIDE não deverá limitar-se à respetiva despesa fiscal. Deverá igualmente procurar aferir o investimento adicional em investigação e desenvolvimento efetivamente induzido pelo incentivo, distinguindo, tanto quanto possível, o investimento que teria sido realizado mesmo na ausência do benefício daquele que resulta efetivamente da sua existência.

Esta abordagem está, aliás, em linha com uma preocupação mais geral expressa na audição: a necessidade de avaliar não apenas a receita não arrecadada, mas o **benefício económico efetivamente produzido por cada incentivo**.

2.2.2. RFAI: distinguir a complexidade necessária da complexidade evitável

O RFAI apresenta uma problemática parcialmente distinta.

Na audição foi expressamente salientado que parte da complexidade deste regime não decorre de opções legislativas exclusivamente nacionais, mas da sua qualificação como **auxílio de Estado** e da consequente necessidade de observar o enquadramento europeu aplicável. Essa circunstância implica, inevitavelmente, requisitos adicionais, maior complexidade de preenchimento e dificuldades interpretativas. Foi igualmente reconhecido que o regime tem originado contencioso significativo, designadamente perante o CAAD.

Este ponto parece particularmente importante para os trabalhos do Grupo, na medida em que impede uma conclusão demasiado simples no sentido de que toda a complexidade de um benefício fiscal deve ser eliminada.

No caso do RFAI, importa distinguir pelo menos três realidades:

- complexidade necessária, diretamente decorrente das regras europeias em matéria de auxílios de Estado;
- complexidade introduzida pelo legislador nacional, que não seja necessária para assegurar o cumprimento daquele enquadramento;
- complexidade interpretativa, decorrente de conceitos indeterminados, divergências entre a Administração e os contribuintes ou ausência de critérios suficientemente claros de aplicação.

Esta distinção foi, em substância, reconhecida na própria audição.

O objetivo de uma eventual revisão do RFAI não deverá, por conseguinte, consistir numa simplificação indiscriminada do regime, que poderia revelar-se incompatível com as obrigações decorrentes do Direito da União, mas antes na eliminação da **complexidade nacional que não seja necessária para esse cumprimento**.

Neste contexto, poderá ser particularmente útil proceder a um levantamento sistemático do contencioso relativo ao RFAI, identificando as matérias que mais frequentemente originam divergências entre a Administração Tributária e os contribuintes. Sempre que essas divergências resultem de aspetos suscetíveis de clarificação legislativa — e não

de requisitos impostos pelo enquadramento europeu — deverá ponderar-se uma intervenção destinada a reduzir a incerteza e a litigiosidade.

O RFAI constitui, assim, um bom exemplo da utilidade do critério de **segurança jurídica e intensidade do contencioso** anteriormente proposto: não necessariamente para questionar a existência do benefício, mas para identificar os pontos do seu desenho que justificam aperfeiçoamento.

2.2.3. Taxas reduzidas de IVA e eventual adoção de uma taxa única

A questão das taxas reduzidas de IVA assumiu particular relevância na audição.

Segundo foi referido pela U-TAX, as taxas preferenciais de IVA representam cerca de **60% da despesa fiscal**, constituindo, por conseguinte, uma componente particularmente relevante do conjunto dos benefícios fiscais em sentido amplo.

Foi igualmente reconhecido que as taxas reduzidas desempenham tradicionalmente uma função redistributiva, procurando atenuar a regressividade própria de um imposto geral sobre o consumo. Porém, este modelo gera simultaneamente uma elevada complexidade, designadamente através da necessidade de delimitar quais os bens e serviços abrangidos por cada taxa.

Neste contexto, a U-TAX revelou estar a estudar, ainda sem compromisso quanto à sua eventual adoção, um modelo alternativo assente numa **taxa única de IVA acompanhada de um mecanismo de reembolso ou compensação dirigido às famílias economicamente mais vulneráveis**. Foram referidas, para esse efeito, experiências internacionais, designadamente do Canadá e do Uzbequistão, bem como o contributo académico da Professora Rita de la Feria.

Esta possibilidade merece ser acompanhada pelo Grupo de Trabalho, mas deverá, a nosso ver, ser objeto de uma análise particularmente cautelosa.

A substituição de taxas reduzidas por uma taxa única acompanhada de transferências dirigidas poderá, em abstrato, apresentar vantagens relevantes. Entre elas contam-se a simplificação do sistema de IVA, a redução das dificuldades de qualificação de bens e serviços, a diminuição do contencioso associado às fronteiras entre taxas e uma maior focalização do apoio público nos agregados que efetivamente se pretende proteger.

Por outro lado, uma reforma desta natureza deslocaria parte da função redistributiva do próprio imposto para um **mecanismo administrativo de compensação**, cuja eficácia dependeria da capacidade de identificar de forma tempestiva os beneficiários e de assegurar que estes recebem a compensação no momento adequado.

A própria audição permitiu identificar diversos aspetos que teriam de ser considerados antes de qualquer alteração desta natureza, incluindo:

- a atualização dos rendimentos dos agregados familiares;
- a situação das famílias que não entregam declaração de IRS;
- a periodicidade e rapidez do reembolso;
- os efeitos de tesouraria decorrentes do pagamento inicial de uma taxa superior;
- a capacidade dos sistemas administrativos e digitais;
- o risco de exclusão de beneficiários;
- a transição entre os dois modelos;
- os impactos setoriais;

- a compatibilidade do modelo com o enquadramento europeu do IVA;
- e a eventual necessidade de manter taxas diferenciadas em situações específicas.

A análise deverá ainda ter presente que a comparação entre Portugal e outros países em matéria de despesa fiscal associada ao IVA apresenta limitações relevantes. Como foi assinalado na audição, os Estados não utilizam necessariamente o mesmo conceito de despesa fiscal nem o mesmo benchmark e alguns países não incluem sequer as taxas reduzidas de IVA no cálculo da respetiva despesa fiscal.

Por essa razão, a dimensão da despesa fiscal associada às taxas reduzidas não deverá, isoladamente, constituir argumento suficiente para a respetiva eliminação.

Parece, antes, aconselhável que o Grupo de Trabalho acompanhe o estudo já iniciado pela U-TAX e concentre a sua contribuição na definição das **condições jurídicas, distributivas e administrativas que teriam de estar asseguradas para que uma reforma desta natureza pudesse alcançar efetivamente os seus objetivos**.

Em particular, deverá procurar-se assegurar que uma eventual simplificação do IVA não se traduza, na prática, numa transferência desproporcionada de encargos para agregados de baixos rendimentos ou para grupos que, por razões administrativas, digitais ou de insuficiência de informação, tenham maior dificuldade em aceder ao mecanismo compensatório.

2.2.4. Três problemas diferentes, três abordagens diferentes

As considerações feitas na audição a propósito destes regimes mostram também que a revisão dos benefícios fiscais não deverá obedecer a uma metodologia uniforme.

No **SIFIDE**, o problema central parece residir atualmente na necessidade de consolidar as alterações recentes, melhorar a articulação institucional e criar condições para uma avaliação robusta dos seus efeitos.

No **RFAI**, a prioridade deverá ser distinguir os requisitos impostos pelo Direito europeu dos auxílios de Estado daqueles que resultam de opções nacionais suscetíveis de simplificação ou clarificação, utilizando o contencioso existente como instrumento para identificar os pontos mais problemáticos do regime.

Nas **taxas reduzidas de IVA**, por fim, está em causa uma questão mais estrutural: saber se a prossecução de objetivos redistributivos através da diferenciação de taxas continua a constituir a solução mais eficiente ou se esses objetivos poderiam ser prosseguidos de forma mais focalizada através de uma taxa tendencialmente uniforme acompanhada de mecanismos compensatórios.

Estes três exemplos reforçam, assim, uma conclusão mais geral dos trabalhos: **avaliar benefícios fiscais não deverá significar apenas decidir quais devem ser mantidos ou eliminados**. Em muitos casos, a questão relevante será antes determinar se o desenho do regime continua adequado aos seus objetivos, se a complexidade que introduz é necessária e se existem mecanismos alternativos capazes de atingir resultados equivalentes com maior simplicidade, segurança jurídica e eficácia.

2.3. Considerações à luz do Relatório do Grupo de Trabalho de 2019 e dos trabalhos de avaliação desenvolvidos pela U-TAX

Os trabalhos atualmente em curso não partem de um vazio. O relatório apresentado em 2019 pelo anterior Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais formulou já

um diagnóstico abrangente do sistema português e propôs uma metodologia para a criação, monitorização e avaliação dos benefícios fiscais. Os relatórios publicados pela U-TAX em 2025 permitem, por sua vez, avaliar em que medida algumas dessas propostas começaram a ser concretizadas e, simultaneamente, identificar problemas que permanecem atuais.

2.3.1. Do diagnóstico de 2019 à institucionalização da avaliação

Uma primeira conclusão relevante é a **forte continuidade entre os problemas identificados em 2019 e as preocupações manifestadas atualmente**.

O Grupo de Trabalho de 2019 identificava, entre outras dificuldades, a existência de mais de cinco centenas de benefícios fiscais, a dispersão de uma parte significativa dos regimes por legislação avulsa, a falta de clareza na distinção entre benefícios fiscais e desagravamentos estruturais, a dificuldade em identificar os objetivos extrafiscais de mais de 120 benefícios, problemas relativos à determinação da respetiva caducidade e lacunas de informação quanto à despesa fiscal e ao número de beneficiários.

Para responder a estas deficiências, propunha-se uma arquitetura assente em três momentos distintos — **avaliação ex ante, monitorização durante a vigência e avaliação ex post** — devendo a criação de novos benefícios ser acompanhada da identificação expressa dos objetivos extrafiscais, indicadores e fontes de informação necessários à avaliação posterior.

É particularmente significativo que o relatório tenha igualmente defendido a criação de uma **Unidade Técnica permanente para a Avaliação dos Benefícios Fiscais**, profissionalizando uma função que até então era exercida de forma essencialmente episódica. A criação posterior da U-TAX constitui, neste sentido, uma concretização material importante de uma das recomendações centrais do Grupo de Trabalho de 2019.

O Relatório de Avaliação da Despesa Fiscal de 2025 representa já uma mudança qualitativa relevante: a U-TAX avaliou 31 benefícios fiscais, correspondentes a 77% da despesa fiscal de 2024, incluindo os benefícios de maior materialidade e 96% da despesa fiscal associada a benefícios em caducidade. O próprio relatório conclui pela necessidade de institucionalizar revisões periódicas, melhorar a recolha de dados e assegurar um maior alinhamento da despesa fiscal com as prioridades nacionais.

Existe, porém, uma diferença institucional que poderá merecer reflexão. O relatório de 2019 defendia que a avaliação ex post fosse realizada por uma entidade **independente e profissionalizada**, admitindo inclusivamente a sua integração na Assembleia da República ou, alternativamente, no Ministério das Finanças. A U-TAX veio a ser criada no âmbito da própria Autoridade Tributária. Como resultou da audição, encontra-se integrada na AT e complementa a atividade tradicional do Centro de Estudos Fiscais.

Não significa isto, naturalmente, que o modelo atual não seja adequado, mas poderá justificar-se ponderar se deverão existir **mecanismos adicionais de independência metodológica, transparência e escrutínio externo** das avaliações — designadamente através da publicação integral das metodologias, acesso a dados por investigadores independentes, revisão por pares ou intervenção sistemática de entidades externas.

2.3.2. Um passo que continua por completar: cadastro, classificação e rastreabilidade dos benefícios

Outro ponto particularmente interessante é a persistência de uma recomendação formulada em 2019.

O anterior Grupo de Trabalho propôs a criação de uma “**Área Benefícios Fiscais**”, contendo uma base de dados sistematicamente atualizada, com a legislação aplicável, destinatários, despesa fiscal, informação explicativa e restantes elementos relevantes. Defendeu ainda que essa base deveria ser completada com os benefícios municipais e com as taxas preferenciais de IVA. O relatório propunha inclusivamente ciclos de avaliação de cinco anos que abrangessem progressivamente todos os benefícios, temporários ou permanentes.

Esta recomendação ganha particular atualidade quando confrontada com a audição recente, na qual foi reconhecida a dificuldade em determinar, em certos casos, **quais os benefícios efetivamente vigentes, quais caducaram e quais foram prorrogados**.

Acresce que os próprios relatórios mais recentes revelam alterações de classificação ao longo do tempo. O relatório complementar da U-TAX de 2025 assinala, por exemplo, que alguns regimes que haviam sido tratados como benefícios fiscais nos relatórios de 2018 e 2019 passaram, entretanto, a ser considerados **desagravamentos estruturais** nos Relatórios da Despesa Fiscal.

Esta evolução demonstra a conveniência de um cadastro que não seja apenas uma listagem, mas que permita assegurar a **rastreabilidade da classificação de cada medida ao longo do tempo**, indicando, quando se altere a sua qualificação, os fundamentos dessa alteração. A própria U-TAX salienta em 2025 que o classificador deve ser atualizado periodicamente em função das alterações legislativas.

Esta parece ser uma matéria em que o atual Grupo de Trabalho poderá ir além do relatório de 2019, propondo a criação de um **cadastro jurídico e económico único dos benefícios fiscais**, atualizado e interoperável com os Relatórios da Despesa Fiscal.

2.3.3. Fragmentação normativa e assimetria de acesso

A arquitetura dos benefícios fiscais no ordenamento jurídico português padece de uma hiperfragmentação normativa cumulativa, resultante de décadas de dispersão legislativa e ausência de uma visão orçamental holística.

O EBF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, foi objeto de um processo de postergação progressiva da sua matriz aglutinadora e codificadora. Subvertendo a teleologia da sua conceção originária, que visava consagrar uma reserva substantiva e delimitadora para normas de desagramento estruturante, sucessivas opções legislativas dispersaram incentivos fiscais por múltiplos diplomas setoriais, pelos códigos matriciais sobre o rendimento (Código do IRS e Código do IRC), pelo Código Fiscal do Investimento (CFI), pela tributação sobre o património (CIMI e CIMT), pelo Código do IVA e por preceitos avulsos disseminados pelas leis anuais do Orçamento do Estado.

Esta entropia legislativa foi inclusive documentada pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, cujo relatório identificou um universo superior a quinhentos benefícios fiscais dispersos⁷.

Do ponto de vista dogmático e da teoria da justiça fiscal, este padrão de fragmentação gera distorções sistémicas que colidem frontalmente com a matriz da tipicidade e a coerência do princípio da capacidade contributiva (artigo 104.º da Constituição da República Portuguesa). Por imperativo do artigo 2.º do EBF, o benefício fiscal consubstancia uma medida de natureza excecional que derroga a regra de repartição equitativa da carga tributária em prol de um interesse público extrafiscal prevalecente. Contudo, a atomização normativa obscurece a perceção dos limites dessa excecionalidade e introduz uma regressividade fática no sistema:

- Disparidade nos custos de cumprimento e a exigência de especialização: a densidade regulatória e a dispersão do quadro legal exigem uma análise técnica altamente especializada para a correta identificação e aproveitamento dos regimes vigentes. As organizações de maior dimensão e sofisticação empresarial dispõem, naturalmente, da capacidade instalada e dos recursos necessários para afetar equipas dedicadas a mapear intersecções normativas, assegurar o estrito cumprimento das obrigações declarativas e promover, de forma plenamente legítima e informada, a otimização da respetiva taxa efetiva de tributação;
- Custos de contexto e níveis diferenciados de adesão: Em contrapartida, no segmento das pequenas e médias empresas (PME) e dos sujeitos passivos singulares, a complexidade procedimental e a dispersão das normas tendem a gerar custos de contexto que podem revelar-se desproporcionados face ao desagravamento potencial. A multiplicidade de requisitos de elegibilidade e a falta de agregação das regras fiscais colocam barreiras práticas à fruição generalizada destes estímulos por entidades com estruturas de suporte mais reduzidas, limitando a eficácia transversal que presidiu à sua consagração legislativa e traduzindo-se numa taxa residual de adesão efetiva.

A mitigação deste quadro impõe a consolidação e recodificação substancial de todo o acervo de desagravamentos fiscais numa sede legal única e coerente, restituindo ao Estatuto dos Benefícios Fiscais a sua matriz agregadora, bem como a simplificação e harmonização dos procedimentos e modelos de reporte correspondentes.

2.3.4. Administração tributária digital, simetria procedimental e transparência ativa

2.3.4.1. A assimetria relacional na Administração Tributária Digital e a violação da simetria procedimental

A modernização tecnológica da AT dotou o Estado de capacidades ímpares no tratamento massivo de dados e na interoperabilidade aplicacional. A integração em tempo real do sistema e-Fatura, o cruzamento automatizado de fluxos financeiros e a liquidação simplificada através do IRS Automático conferiram à administração fiscal uma visibilidade minuciosa sobre a capacidade contributiva dos sujeitos passivos.

Não obstante os progressos alcançados em termos de eficiência de arrecadação, observa-se uma significativa assimetria procedimental na arquitetura dos sistemas de informação:

⁷ Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, *Os Benefícios Fiscais em Portugal: Conceitos, Metodologia e Prática*, Lisboa: Ministério das Finanças, junho de 2019, pp. 21 e ss.

- A dimensão algorítmica é plenamente acionada para fundamentar liquidações adicionais, sinalizar desconformidades formais ou restringir de forma automatizada o acesso a deduções e abatimentos;
- Em contrapartida, o mesmo aparato tecnológico manifesta uma postura passiva e omissiva no que se refere à identificação e ao reconhecimento proativo de benefícios fiscais, regimes preferenciais ou direitos de desoneração que os contribuintes deixam de exercer por défice de informação ou complexidade técnica.

A assimetria funcional em questão compromete o princípio da imparcialidade e da boa-fé procedimental⁸. Em conformidade com o quadro constitucional e legal vigente, a AT está obrigada a atuar com igual zelo e objetividade, tanto na determinação da matéria coletável, como no reconhecimento dos direitos e das prerrogativas de desagravamento dos administrados.

A inércia do sistema informático em resposta à falta de fruição de incentivos legalmente estabelecidos compromete o dever de colaboração e de assistência mútua, consagrado no artigo 59.º da LGT. Este dever impõe à administração a obrigação de adotar uma postura proativa, de esclarecimento, orientação e facilitação do pleno exercício das garantias e direitos fiscais do cidadão.

2.3.4.2. Da transparência ativa à cidadania fiscal: notificação proativa e centralização informativa

A superação do presente desequilíbrio na administração tributária digital implica a transição de um modelo burocrático, de carácter meramente repressivo, para um paradigma de transparência ativa e de governança pública pedagógica. Esta evolução estrutural deve concretizar-se através de dois vetores operacionais:

I. Notificação Algorítmica Proativa

Com base nos repositórios declarativos já disponíveis para a Administração, o ecossistema do Portal das Finanças deve integrar alertas automatizados. Estes alertas devem informar o sujeito passivo sobre a sua elegibilidade para regimes fiscais favoráveis não acionados. Por exemplo, o Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE), o regime do IRS Jovem ou desagravamentos associados à habitação e ao investimento. Esta informação deve ser fornecida antes ou durante o processo de submissão das obrigações declarativas.

II. Catálogo Digital Centralizado de Desagravamentos Fiscais

A criação de uma plataforma pública centralizada, que será gerida de forma conjunta pela AT e estará sujeita a auditoria técnica independente, é essencial para agregar a totalidade dos benefícios fiscais vigentes no ordenamento nacional. Cada regime deve estar associado a uma ficha técnica normalizada, a qual deve conter as principais informações:

- Os pressupostos materiais e formais de elegibilidade, que são definidos como o conjunto de requisitos pré-estabelecidos que, quando cumpridos, conferem o direito a uma determinada condição ou benefício;
- A responsabilidade de apresentar evidências e a documentação necessária para a instrução do processo;
- Os prazos legais de caducidade;

⁸ Cfr. artigo 55.º da LGT e artigo 266.º, n.º 2 da CRP.

- As remissões diretas para as orientações genéricas e circulares administrativas vinculativas em vigor.

2.3.5. Os critérios de prioridade não deverão limitar-se à materialidade e à caducidade. Os trabalhos de 2025 concentraram necessariamente os recursos disponíveis nos benefícios de maior materialidade e nos que se encontravam próximos da caducidade. A U-TAX explica que utilizou, designadamente, um limiar de despesa fiscal superior a 90 milhões de euros, correspondente aproximadamente aos 5% de benefícios de maior dimensão.

Esta opção é compreensível, mas o relatório de 2019 havia proposto critérios de priorização mais amplos. Entre eles incluía não apenas a caducidade e a dimensão da despesa fiscal, mas também os **custos administrativos e de cumprimento, a complexidade, a dificuldade dos contribuintes em aceder ao benefício, a existência de abusos e a concentração da despesa fiscal**.

É precisamente neste quadro que se poderá inserir a proposta anteriormente formulada de acrescentar expressamente a **conformidade jurídica e a litigiosidade** como critério de prioridade. Não se trataria, portanto, de romper com a metodologia de 2019, mas de a desenvolver: o custo de um benefício não corresponde apenas à receita cessante, podendo incluir custos de cumprimento, controlo administrativo, insegurança jurídica e contencioso.

2.3.6. SIFIDE: uma demonstração particularmente clara das vantagens da avaliação periódica

A evolução da avaliação do SIFIDE entre 2019 e 2025 constitui talvez o melhor exemplo da utilidade de uma metodologia de avaliação contínua.

Em 2019, a análise efetuada pelo Grupo de Trabalho produziu resultados globalmente positivos: no universo analisado, estimou-se que **por cada euro de receita fiscal perdida era gerado mais de um euro de despesa adicional em I&D**, tendo sido afastada, para aquela amostra, a hipótese de *crowding out*.

O relatório de 2025, utilizando uma base temporal e metodológica mais ampla, continua a encontrar evidência de efeitos positivos do SIFIDE sobre a atividade de I&D. Porém, identifica agora problemas de desenho que não eram ainda plenamente visíveis em 2019. Em particular, questiona o alargamento do período de utilização do crédito para 12 anos, recomenda a revisão da taxa incremental e distingue claramente entre o **SIFIDE propriamente dito e o denominado SIFIDE indireto**.

É esta última distinção que parece especialmente importante para a decisão política. A recomendação da U-TAX não foi a de eliminar o SIFIDE: foi antes a de **manter o incentivo principal, mas ponderar a extinção do SIFIDE indireto para novas aplicações**, em virtude da acumulação de investimento em fundos e empresas-alvo sem correspondência suficientemente rápida em despesa efetiva de I&D.

O relatório complementar de setembro de 2025 veio reforçar esse diagnóstico. Identificou, para 2023, uma despesa fiscal de 487,7 milhões de euros associada ao SIFIDE indireto e cerca de 1.628,8 milhões de euros de investimento acumulado e ainda retido nos fundos, concluindo que a cessação do regime relativamente a novos créditos seria a solução mais adequada.

Simultaneamente, o mesmo relatório chama a atenção para a necessidade de gerir cuidadosamente o **stock de investimento já existente**: a prorrogação de três para cinco anos do prazo de alocação às empresas-alvo é apresentada como mecanismo relevante para evitar situações de desinvestimento ou caducidade forçada, estimando-se que a combinação entre cessação do SIFIDE indireto para novas aplicações e esse período transitório possa reduzir a despesa fiscal até cerca de 391 milhões de euros entre 2026 e 2030.

Foi precisamente o que depois o legislador veio a fazer, recentemente, através do Decreto-Lei n.º 170/2026, de 21 de agosto, já depois da audição.

A principal conclusão que daqui parece resultar para o Grupo é que os benefícios fiscais deverão ser avaliados **por componentes e mecanismos**, e não apenas enquanto regimes unitários. Um incentivo pode revelar elevada eficácia global e, ainda assim, conter modalidades específicas cuja eficiência económica é significativamente menor.

2.3.7. RFAI: preservar o incentivo, mas melhorar a sua focalização

O Relatório de 2025 permite também tornar mais concreta a discussão relativa ao RFAI.

A avaliação econométrica realizada pela U-TAX conclui que o regime produz efeitos positivos sobre investimento, emprego e despesas por trabalhador e estima que, em média, **cada euro de despesa fiscal associada ao RFAI gera cerca de 1,89 euros de investimento privado adicional**. Os efeitos são, porém, heterogéneos: as micro e pequenas empresas apresentam os resultados mais favoráveis, enquanto nas grandes empresas o efeito sobre o investimento é mais modesto.

Esta heterogeneidade é importante para a discussão sobre a racionalização do regime. A U-TAX conclui que as grandes empresas constituem uma parte relevante dos beneficiários, apesar de o retorno marginal do incentivo parecer inferior nesse segmento, propondo por isso a análise de uma eventual redução do limite máximo de dedução, atualmente fixado em 15 milhões de euros. A síntese das recomendações estima que uma redução para 10 milhões de euros poderia representar cerca de 32,4 milhões de euros de menor despesa fiscal, enquanto um limite de 5 milhões poderia elevar esse valor para 71,4 milhões, embora com necessidade de avaliar cuidadosamente os efeitos sobre o investimento.

Há igualmente uma conclusão relevante quanto à dimensão territorial: apesar das majorações associadas ao interior, a análise da U-TAX não encontrou impacto significativo desses benefícios reforçados nas empresas aí localizadas. O relatório admite, por isso, que medidas especificamente dirigidas ao interior possam ser mais eficazes do que essa diferenciação dentro do próprio RFAI.

A revisão do RFAI poderá, assim, seguir uma lógica de **focalização e adicionalidade**, procurando concentrar a despesa fiscal nos investimentos cuja realização é efetivamente influenciada pelo incentivo. Esta abordagem parece mais adequada do que uma redução indiferenciada do benefício.

Naturalmente, como já referido, qualquer alteração deverá ter presente que uma parte importante da complexidade do RFAI resulta das regras europeias em matéria de auxílios de Estado. A simplificação deverá, portanto, dirigir-se sobretudo aos requisitos nacionais que não sejam necessários para assegurar o cumprimento desse enquadramento.

2.3.8. IVA: de uma questão deixada em aberto em 2019 para uma avaliação empírica muito mais robusta

A evolução entre 2019 e 2025 é também particularmente elucidativa no domínio das taxas reduzidas de IVA.

O Grupo de Trabalho de 2019 reconheceu expressamente que a sujeição de determinados bens ou serviços a uma taxa inferior à normal constitui, para efeitos de despesa fiscal, um benefício decorrente de uma opção extrafiscal do legislador. Apesar disso, decidiu não integrar as taxas preferenciais na análise individual dos benefícios, atendendo à sua enorme magnitude, à complexidade própria do IVA e ao carácter harmonizado do imposto, considerando que a matéria exigia uma reflexão autónoma.

O relatório fazia ainda uma advertência que permanece particularmente atual: **a despesa fiscal associada às taxas reduzidas não pode ser tratada como receita automaticamente recuperável pela sua eliminação**, uma vez que alterações das taxas afetam preços, consumo e comportamento económico. Em 2019, o Grupo salientava já que a equiparação à taxa normal não permitiria simplesmente transformar toda a despesa fiscal contabilizada em nova receita e defendia uma racionalização transversal das listas.

O relatório da U-TAX de 2025 permite agora avançar significativamente nessa discussão. A evidência empírica mostra uma realidade mais complexa do que a afirmação genérica de que “as taxas reduzidas beneficiam os ricos”. É certo que, em termos absolutos, as famílias de rendimento mais elevado captam uma maior parcela da despesa fiscal, porque consomem mais. Porém, **em termos de carga fiscal relativa, a taxa reduzida beneficia sobretudo os agregados de menores rendimentos**, contribuindo para atenuar a regressividade do IVA.

Segundo o estudo, o atual sistema reduz em cerca de **2,4% o índice de Gini**, sendo a taxa reduzida o instrumento que mais contribui para essa redução de desigualdade, seguida das isenções. Em contrapartida, a taxa intermédia apresenta um efeito distributivo muito menor e beneficia predominantemente agregados de rendimentos mais elevados, em particular através da restauração.

Mas nem sequer daqui resulta automaticamente que a restauração deva passar para a taxa normal. Embora a análise distributiva leve a U-TAX a recomendar essa possibilidade, o próprio relatório adverte que a análise macroeconómica aponta para potenciais efeitos adversos sobre **PIB e emprego**, aconselhando prudência.

Esta tensão é especialmente útil para a discussão atual sobre uma eventual **taxa única acompanhada de transferências ou reembolsos dirigidos**. A evidência disponível sugere que uma reforma desta natureza não poderá ser fundamentada apenas na dimensão da despesa fiscal ou na ideia de que as taxas reduzidas são um instrumento redistributivo ineficiente. Terá de demonstrar que o mecanismo compensatório alternativo consegue reproduzir — ou melhorar — a proteção atualmente conferida aos agregados de baixos rendimentos, sem introduzir custos de tesouraria, falhas de cobertura ou efeitos macroeconómicos superiores aos ganhos de simplificação.

2.3.9. Uma possível orientação para o atual Grupo de Trabalho

O relatório de 2019 parece, assim, menos um trabalho ultrapassado do que uma **primeira etapa de uma agenda que permanece incompleta**. Grande parte da arquitetura então proposta — avaliação profissionalizada, análise ex post, atenção à materialidade e criação de uma unidade técnica — começou entretanto a ser

implementada. Os relatórios de 2025 demonstram já o valor dessa abordagem, ao permitirem formular recomendações diferenciadas relativamente ao SIFIDE, ao RFAI e às taxas de IVA.

O atual Grupo de Trabalho poderá, por isso, assumir uma função de “segunda geração”: menos centrada em demonstrar a necessidade de avaliar os benefícios — necessidade hoje amplamente reconhecida — e mais orientada para **institucionalizar definitivamente o processo de criação, monitorização, revisão e cessação dos regimes**.

Nesse sentido, parece justificar-se recuperar e aprofundar três recomendações de 2019:

- assegurar que todo o novo benefício nasce com objetivos, indicadores e dados que permitam a sua avaliação;
- garantir que todos os benefícios, incluindo os de vigência permanente, são submetidos a revisão periódica; e
- criar um cadastro único, atualizado e juridicamente fiável - consubstanciado num Catálogo Digital Centralizado de Desagravamentos Fiscais, de acesso público e auditável, contendo fichas técnicas padronizadas com requisitos de elegibilidade, ónus da prova, prazos de caducidade e orientações vinculativas aplicáveis.

A estes elementos deverão agora acrescentar-se:

- a análise da conformidade com o Direito da União e a jurisprudência consolidada;
- a litigiosidade, os custos de cumprimento;
- a desigualdade efetiva no acesso aos regimes - combater a hiperfragmentação normativa, através da recodificação e da reintegração substantiva do acervo de agravamentos no EBF, de modo a eliminar as barreiras práticas e os custos desproporcionados suportados pelas PME e pelos particulares;
- restabelecer a simetria procedimental na administração tributária digital, implementando mecanismos de transparência ativa e notificação algorítmica proativa, de modo a alertar atempadamente os contribuintes para os benefícios fiscais a que têm direito no momento da declaração.
- substituição de modelos estritamente reativos e sancionatórios por modelos de conformidade cooperativa e validação prévia.

A vantagem desta abordagem é permitir que a revisão deixe de ser entendida como um exercício binário entre “manter” e “eliminar”. Os próprios trabalhos da U-TAX demonstram que as soluções adequadas podem consistir em **manter, focalizar, simplificar, separar componentes de um mesmo regime, alterar limites, corrigir discriminações, harmonizar a arquitetura normativa ou substituir o instrumento por outro mais eficiente**.

3. Considerações no âmbito do Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (IFICI)

3.1. Contexto

O IFICI surge num contexto em que o aumento do turismo e da mobilidade em Portugal-sobretudo, no período pós-Covid- levou a que de uma forma empírica e informal⁹ se responsabilizasse esta realidade pela falta de habitações a preços acessíveis, de modo

⁹ Efetivamente, não foi realizada uma avaliação técnica deste incentivo que permitisse comparar a receita fiscal cessante com a receita adicional obtida através de impostos indiretos e diretos incidentes sobre os rendimentos não isentos e ainda outros fatores económicos positivos, tal como sugerido pelo Relatório sobre os Benefícios Fiscais em Portugal, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, e publicado em maio de 2019.

particular nas grandes cidades e para os mais jovens. Para além dos “vistos gold”¹⁰, surgia como grande culpado por esta situação o “Regime dos Residentes Não Habituais (RNH)”. Assim, no dia 10 de outubro de 2023¹¹, o Primeiro-Ministro à altura anunciou através dos meios de comunicação social que este regime iria ser revogado, para o futuro, como forma de melhorar o acesso ao mercado da habitação para os portugueses. Acresce que nos Relatórios sobre as Contas Públicas este incentivo vinha aumentando de forma significativa e crescente a despesa fiscal do Estado, desde 2014, o que também era um sinal de alerta para o Governo e mais especificamente para a Autoridade Tributária (AT)¹².

Desta forma, a Lei do Orçamento do Estado (OE) para o exercício de 2024¹³ revogou o Regime dos RNH para o futuro, salvaguardando assim as pessoas que já beneficiavam do mesmo até ao fim do período de gozo do estatuto (dez anos a contar do ano da atribuição) e prevendo regras transitória para quem já tivesse tomado medidas concretas (v.g., compra de casa, inscrição em escolas, etc.) a contar com a solicitação do estatuto num futuro próximo.

Mas com a revogação do Regime dos RNH, havia o risco de Portugal perder a competitividade fiscal em face de futuros investimentos estrangeiros estratégicos no país. Efetivamente, muitos países, incluindo a vizinha Espanha, têm à disposição de potenciais investidores estrangeiros incentivos fiscais às pessoas que se deslocam para os mesmos em razão de tais investimentos. Portugal corria assim o risco de ser preterido em futuros projetos de investimento estrangeiro e na atração de talento estrangeiro em áreas /setores estratégicos para o desenvolvimento do país. É, neste contexto, que surge a criação do IFICI, na referida Lei do OE de 2024. Devido ao curto espaço de tempo que mediou entre 10 de outubro de 2023 e a finalização da Lei do OE para 2024, muitos dos contornos do IFICI vieram a ser posteriormente definidos por Portarias de membros do governo e através de instruções administrativas da AT, o que atrasou também o processo da sua implementação inicial.

Na medida em que o Regime de RNH, após a sua implementação plena, funcionou em geral bem e, por outro lado, devido ao referido curto espaço de tempo para criação do IFICI, a estrutura do mesmo seguiu a do regime que em certa medida substituiu, com as adaptações e restrições de âmbito que se revelaram necessárias.

Deste modo, seguidamente descrever-se-ão os traços que caracterizam o IFICI, fazendo paralelamente uma comparação com as principais características do Regime dos RNH que o antecedeu para se compreender as origens e as evoluções e as respetivas razões de ser.

3.2. IFICI — origens e descrição do regime

O IFICI, tal como o próprio nome indica, visa atrair para Portugal pessoas que se dediquem à investigação científica e à inovação. Assim, tem um âmbito bastante mais reduzido do que o Regime dos RNH que embora previsse um tratamento fiscal especial relativamente a rendimentos do trabalho dependente e profissionais de fonte portuguesa auferidos no âmbito de determinadas profissões devidamente elencadas, permitia que

¹⁰ Termo comum que designa a “Autorização de Residência para Atividade de Investimento”, prevista no artigo 90º-A da Lei nº 23/2007, de 4 de julho, e que consiste num programa que concede residência em Portugal a cidadãos de fora da União Europeia (UE) em troca de investimentos qualificados.

¹¹ Esta data viria a ser usada como “fronteira” para efeitos das regras transitórias do Regime dos RNH, com a entrada em vigor do IFICI.

¹² Estes dados constam do referido Relatório sobre os Benefícios Fiscais em Portugal, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, e publicado em maio de 2019 (pp.131-139).

¹³ Lei nº 82/2023, de 29 de dezembro.

outras pessoas que viessem para Portugal beneficiassem de outras vantagens fiscais, designadamente em relação a determinados rendimentos de fonte estrangeira.

No entanto, embora de âmbito mais reduzido, o IFICI parte dos mesmos requisitos de base que o Regime dos RNH's: a necessidade de qualificar como residente fiscal¹⁴ em Portugal e de não ter qualificado como tal nos cinco anos anteriores. O período de duração do incentivo também é idêntico: dez anos¹⁵.

Acresce que o IFICI se encontra previsto no artigo 58º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), ou seja, é assumido como um incentivo fiscal, enquanto o Regime dos RNH se encontrava apenas previsto nos artigos 16º (Residência) e 81º (Eliminação da dupla tributação jurídica internacional) do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), sendo, pois, assumido como um tipo alternativo de residência fiscal e uma forma de eliminação da dupla tributação internacional (e não expressamente como um incentivo fiscal).

Enquanto se nos afigura correta a inclusão do IFICI no EBF, na medida em que configura um incentivo fiscal, importa perceber a razão que justificou o enquadramento do Regime dos RNH apenas no artigo 81º do Código do IRS. Efetivamente, esta razão vai explicar a diferença no tratamento fiscal em sede IRS dos rendimentos de fonte estrangeira no âmbito dos dois regimes. Assim, nos termos do artigo 81º, nº 4 do Código do IRS, os rendimentos de fonte estrangeira, no âmbito do IFICI, com exceção dos rendimentos de pensões, encontram-se isentos de IRS, ao abrigo do método da isenção, enquanto que a maioria dos rendimentos de fonte estrangeira dos RNH, nos termos dos antigos nºs 4 a 8 do artigo 81º do Código do IRS só se encontravam isentos de IRS se fossem efetivamente tributados (rendimentos do trabalho dependente e profissionais) ou tributáveis (caso dos restantes rendimentos com exceção das pensões) nos termos do ADT aplicável ou, caso não tivesse sido celebrado um ADT com o país da fonte dos rendimentos, nos termos da Convenção Modelo da OCDE¹⁶ sobre o Rendimento e o Património¹⁷. Estas últimas regras, embora não conseguissem totalmente evitar situações de dupla não tributação internacional, evitavam-nas em larga medida, já que exigiam para efeitos da isenção em Portugal dos rendimentos em causa de fonte estrangeira dos RNH's, que estes pelo menos pudessem ser tributáveis no Estado da respetiva fonte. Deste modo, o Regime dos RNH's, em relação à maioria dos rendimentos de fonte estrangeira, efetivamente limitava-se a eliminar a dupla tributação internacional quando os referidos rendimentos pudessem ser tributados no outro Estado nos termos do ADT aplicável ou da referida Convenção Modelo da OCDE.

No âmbito do IFICI, conforme acima descrito, a isenção dos rendimentos de fonte estrangeira, com exceção das pensões, não requer qualquer confronto com o ADT aplicável em termos da possibilidade de tributação no Estado da fonte, o que pode dar origem a mais situações de dupla não tributação internacional. Por outro lado, o referido confronto com o ADT e com a possibilidade de o rendimento de fonte estrangeira ser tributável no Estado da fonte nos termos do mesmo, não era um exercício fácil quer para os próprios beneficiários do estatuto de RNH quer para a AT, o que deu origem a algumas situações de litigiosidade. Assim, de certa forma, justifica-se o elemento de simplificação introduzido pelo IFICI neste âmbito. Acresce que outros regimes fiscais especiais estrangeiros de atração de talento, tal como o regime espanhol da "Lei

¹⁴ Este requisito é particularmente relevante e robustece o incentivo (em termos comparativos com outros regimes fiscais especiais estrangeiros), já que determina de forma clara a residência fiscal do beneficiário e permite-lhe o acesso à rede de Acordos de Dupla Tributação (ADT's) celebrados por Portugal.

¹⁵ Conforme previsto no artigo 58º-A, nº 2 do EBF.

¹⁶ OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

¹⁷ OCDE, Convenção Modelo sobre o Rendimento e o Património, 2017.

Beckham”¹⁸, estabelecem uma isenção de rendimentos de fonte estrangeira nos mesmos termos que o IFICI.

Relativamente ao facto de as pensões de fonte estrangeira não estarem abrangidas pela isenção de IRS do IFICI, entendemos que faz sentido, tendo em atenção a finalidade específica deste incentivo de atrair investigadores e empreendedores em áreas /setores estratégicos. Efetivamente, o Regime dos RNH começou por prever esta isenção, em termos mais generosos do que os acima descritos para os restantes rendimentos de fonte estrangeira, com vista a atrair, para além de profissionais qualificados, pensionistas estrangeiros e assim promover o turismo residencial. No entanto, atendendo ao elevado número de casos de dupla não tributação internacional de pensões que ocorreram e aos problemas por isso gerados com alguns países que denunciaram os ADT's celebrados com Portugal (i.e., a Finlândia e a Suécia), Portugal acabou por estabelecer uma taxa de IRS de 10% aplicável às pensões estrangeiras daqueles que se tornassem RNH's a partir de abril de 2020¹⁹.

Para além da isenção de IRS aplicável à maioria dos rendimentos de fonte estrangeira nos termos acima descritos, os beneficiários do IFICI gozam também de vantagens fiscais relativamente aos rendimentos do trabalho dependente e profissionais (categorias A e B do IRS, respetivamente) de fonte portuguesa derivados do exercício das atividades elegíveis para efeitos deste incentivo, previstas nas alíneas a) a g) do nº1 do artigo 58º-A do EBF. Assim, nos termos do nº 2 do artigo 58º-A do EBF, os rendimentos em causa são sujeitos a IRS, à taxa especial de 20%, durante um prazo de 10 anos consecutivos a partir do ano da sua inscrição como residente fiscal em território português, sem prejuízo da opção pelo englobamento. Esta redução de taxa representa efetivamente uma vantagem na medida em que a taxa final de IRS aplicável em termos gerais aos rendimentos das categorias em causa pode atingir os 53%.

De assinalar ainda que esta vantagem espelha o benefício aplicável nos termos do Regime dos RNH's aos trabalhadores/profissionais de alto valor acrescentado, conforme profissões definidas por Portaria²⁰. A este respeito, é de referir que, de acordo com as estatísticas existentes, Portugal com o Regime dos RNH's atraiu significativamente mais pensionistas estrangeiros do que profissionais qualificados²¹. Efetivamente, de início, o processo de aprovação da qualificação das profissões revelou-se muito moroso e burocrático, só se simplificando com as alterações introduzidas em 2019, o que poderá ter atrasado/desmotivado a vinda de profissionais qualificados para Portugal.

Acresce ainda que a não existência de qualquer incentivo conjugado em matéria de segurança social portuguesa também poderá desmotivar a vinda destes profissionais, sobretudo, se considerarmos, por exemplo, que a taxa combinada de segurança social aplicável aos trabalhadores dependentes é de 34,75%²², aplicável à base total de rendimentos.

Importa referir que esta questão da articulação do incentivo fiscal com o tratamento em sede de segurança social também se revela crucial para efeitos do sucesso do IFICI, já que não adianta dar um tratamento fiscal favorável e onerar o rendimento em termos de segurança social.

¹⁸ Formalmente designado de “Regime de Impatriados” e previsto no artigo 93º do Código do *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF) espanhol.

¹⁹ Alteração introduzida pela Lei do OE para 2020 (Lei 2/2020, de 31 de março).

²⁰ A primeira Portaria que saiu sobre esta matéria foi a Portaria nº 12/2010, de 7 de janeiro, a qual veio a ser alterada pela Portaria nº 230/2019, de 23 de julho, ambas do Ministro das Finanças.

²¹ Conforme informação do Relatório sobre os Benefícios Fiscais em Portugal, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, e publicado em maio de 2019, (pp.131-139)

²² Conforme artigo 53º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Relativamente às atividades elegíveis para efeitos do IFICI, previstas nas alíneas a) a g) do artigo 58º-A do EBF, e algumas posteriormente especificadas em diplomas de entidades relevantes para o efeito²³, há uma diferença relativamente ao Regime de RNH e ao tratamento correspondente dado por este às atividades de alto valor acrescentado conforme definidas nas Portarias aplicáveis. De facto, as atividades elegíveis para efeitos do IFICI têm um escopo mais reduzido e adaptado ao fim específico deste incentivo do que as atividades de alto valor acrescentado dos RNH. Acresce que no âmbito do IFICI há um escrutínio/verificação da atividade dos beneficiários, por parte de mais entidades relevantes para o efeito do que em relação aos RNH de alto valor acrescentado. Enquanto se compreende, no IFICI, o escopo adaptado ao fim do incentivo e o maior rigor introduzido no escrutínio das atividades, não pode deixar de se assinalar o nível de complexidade adicional que este último veio introduzir. Efetivamente, passou-se de um sistema de verificação de pressupostos *a posteriori* para um sistema complexo que envolve a verificação sucessiva de várias entidades diferentes, o que pode ter impacto na atratividade e implementação prática do novo incentivo.

Adicionalmente, há atividades elegíveis para efeitos do IFICI que ainda não foram definidas pelas entidades competentes para o efeito. É o caso dos “postos de trabalho ou outras atividades desenvolvidas por residentes fiscais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos a definir por decreto legislativo regional”, previstos na alínea g) do nº 1 do artigo 58º-A do EBF. Considerando que passaram mais de dois anos sobre a introdução do incentivo em causa, afigura-se pertinente que sejam feitas as necessárias diligências para que as assembleias regionais aproveem os correspondentes decretos legislativos regionais definindo as atividades elegíveis para efeitos do IFICI a desenvolver por residentes fiscais nas Regiões Autónomas.

3.3. IFICI — avaliação comparada internacional

Tendo analisado o IFICI no plano nacional²⁴ e confrontando-o com o incentivo que o antecedeu (Regime dos RNH), é importante avaliá-lo no plano internacional e aferir se o mesmo se pode considerar prejudicial ou se as correspondentes vantagens fiscais são justificáveis.

Normalmente a investigação que existe sobre práticas fiscais prejudiciais num contexto global é relativa a grupos multinacionais e ao imposto sobre o rendimento das empresas. Efetivamente, os investigadores têm-se debruçado muito menos sobre as práticas fiscais das pessoas singulares em contexto de mobilidade internacional e sobre os regimes fiscais especiais para pessoas singulares.

Assim, dois investigadores do NOVA Tax Research Lab efetuaram em 2024 uma investigação com vista a analisar se os critérios previstos nos trabalhos da OCDE²⁵ e da UE²⁶ sobre práticas fiscais prejudiciais relativamente a empresas poderiam ser transpostos para o universo das pessoas singulares móveis e dos regimes fiscais

²³ Considera-se positivo haver uma grande parte das atividades elegíveis que é definida por Portaria ou por outros diplomas de entidades relevantes para o efeito, já que assim vão sendo atualizadas de forma mais ágil (em comparação com o processo legislativo) as referidas atividades, acompanhando assim as necessidades reais do País em termos de talento qualificado. De assinalar, no entanto, que no contexto do Regime dos RNH, já surgiu jurisprudência do Tribunal Constitucional (vide Acórdão 366/2026) em sentido diferente, em situação equiparável.

²⁴ Por ser um incentivo fiscal relativamente recente, o IFICI ainda não foi objeto de avaliação técnica específica por parte da AT.

²⁵ OCDE. *Competição Fiscal Prejudicial: Uma Questão Global Emergente*. 1998. E ainda OCDE /G20. Ação 5 do BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*): Avaliar as Práticas Tributárias Prejudiciais. 2013.

²⁶ UE. *Código de Conduta no Domínio da Fiscalidade das Empresas*. 1997.

especiais que lhes são aplicáveis²⁷. Nesta investigação, chegaram à conclusão de que a maioria dos critérios utilizados para aferir da nocividade de um regime ou prática fiscal em sede de impostos sobre as empresas poderia ser utilizado para cumprir a mesma finalidade relativamente aos regimes fiscais especiais aplicáveis a pessoas singulares. Assim, aplicaram, com as necessárias adaptações, tais critérios a um conjunto de regimes fiscais especiais para pessoas singulares existentes em nove países. Portugal foi incluído nos países objeto de análise e quer o Regime dos RNH quer o IFICI fizeram parte dos regimes especiais avaliados.

Para efeitos da avaliação, os mencionados critérios foram condensados em cinco indicadores principais: i) nível de tributação efetiva baixo; ii) falta de presença com substância económica (ou insuficiente); iii) redução /exclusão da base tributável interna e erosão da base tributável de outros países; iv) falta de transparência; v) troca de informação fiscal limitada. O cumprimento da maioria (mais de 50%) destes critérios determinaria que um regime fiscal especial qualificava como prejudicial. Ainda que qualificasse como prejudicial com base nos referidos critérios, o regime fiscal especial poderia ser justificável, com base nas seguintes razões: i) impacto limitado dos efeitos nocivos; ii) os incentivos fiscais destinarem-se a apoiar regiões desfavorecidas; iii) o fator fiscal não ser a razão determinante para a mudança de país.

Na medida em que o IFICI só preencheu os requisitos de dois (ou seja, menos de 50%) dos referidos indicadores (i.e., nível de tributação efetiva baixa e redução/exclusão da base tributável interna e erosão de base tributável de outros países) não qualificou como regime fiscal especial prejudicial. De referir que o mesmo sucedeu com a maioria dos regimes fiscais especiais analisados na investigação em causa, tornando assim o IFICI comparável em termos internacionais por exemplo com o referido regime fiscal especial espanhol ou com o regime fiscal especial holandês para pessoas singulares deslocadas. Assim, independentemente de quaisquer possíveis limitações do estudo em causa, o mesmo permite a aferir da comparabilidade do IFICI, em termos internacionais e de forma positiva, com uma parte relevante dos regimes fiscais especiais para pessoas singulares.

3.4. Síntese

De todo o exposto nas secções anteriores, conclui-se o seguinte:

- O IFICI, ao prever uma taxa reduzida sobre os rendimentos elegíveis de fonte portuguesa das categorias A e B do IRS e ao simultaneamente isentar a maioria dos rendimentos de fonte estrangeira dos seus beneficiários, está desenhado de forma a cumprir a sua função de atrair talento de fora de Portugal nas áreas da investigação científica e da inovação;
- Embora a sua estrutura esteja inspirada nos traços do incentivo que o antecedeu (Regime dos RNH), a sua aprovação e implementação prática são bastante mais complexos e morosos;
- Não obstante se entender o foco muito mais específico e limitado deste novo incentivo e o rigor que tal opção requer, urge encontrar formas de simplificar o IFICI e, sobretudo, de facilitar a compreensão e assegurar alguma certeza aos potenciais interessados devidamente qualificados sobre o acesso ao mesmo. Caso contrário, o

²⁷ Conforme trabalho apresentado no International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), em Amsterdão, em maio de 2024, e posteriormente publicado em dezembro de 2024. Vide BERETTA, Giorgio; SOARES, Rosa Freitas. Competing for Taxpayers: a Blueprint to Identify and Assess Harmful Tax Regimes for Individuals. In: LAZAROV, Ivan; VAN DER VLUGT, Sam (eds.). *Blueprint for Individual Income Taxation Reform in a Globalized World*. IBFD, 2024, pp.195-277.

potencial de atração deste incentivo poderá ficar frustrado, não atingindo o mesmo a sua plenitude;

- A falta de definição, por parte das entidades competentes, de algumas das atividades elegíveis (como é o caso das atividades a desenvolver por residentes fiscais na Regiões Autónomas) para efeitos do IFICI, também não ajuda a implementação plena deste incentivo;
- A falta de articulação do IFICI com o regime aplicável em sede de contribuições para a Segurança Social em Portugal, aos rendimentos das atividades elegíveis para o incentivo, pode também desmotivar potenciais interessados no mesmo. Efetivamente, as bases e as taxas da segurança social em Portugal são elevadas e os recipientes dos rendimentos em causa normalmente olham para a carga fiscal e para-fiscal global incidentes sobre os mesmos (e não apenas para a taxa reduzida de IRS incidente sobre as atividades elegíveis) ao tomarem uma decisão sobre a sua deslocação para Portugal para desenvolver as atividades em causa.
- O IFICI compara de forma positiva com uma boa parte dos regimes fiscais especiais para pessoas singulares, em termos internacionais e, recorrendo a uma metodologia, atrás descrita, baseada nos indicadores definidos pela OCDE e pela UE para avaliar a nocividade das vantagens fiscais/regimes especiais para empresas multinacionais, adaptada a pessoas singulares, o mesmo não se revela prejudicial.
- Adicionalmente, é de saudar o facto de a maioria das atividades elegíveis para efeitos do IFICI dependerem de portaria ou outros diplomas de membros do governo ou de outras entidades relevantes, na medida em que tal permite uma adaptação do incentivo às necessidades do País de forma mais ágil em cada momento, sem ser necessário recorrer-se ao moroso processo legislativo. Revela-se ainda positivo o facto de alguns aspetos que no contexto do Regime dos RNH geraram litigiosidade (v.g., tratamento aplicável quando a inscrição no regime é efetuada fora do prazo legal), virem agora clarificados para efeitos do IFICI no artigo 58º-A do EBF²⁸.
- Por último, dado ser um incentivo muito recente, o IFICI ainda não foi objeto de avaliação de forma profunda pela Autoridade Tributária (AT). Assim, recomendamos que quando esta avaliação vier a ser efetuada, se recorram a outros critérios para além dos exclusivamente fiscais (v.g., em sede de segurança social, direito das migrações, critérios económicos, critérios sociológicos, etc.) por forma a se compreender verdadeiramente o impacto deste incentivo. A necessidade de tal avaliação futura e procedimento foram aliás adiantados pela própria AT em audição realizada na Assembleia da República perante o Grupo de Trabalho para Avaliação dos Benefícios Fiscais, em 18 de junho de 2026.

4. Considerações no âmbito do benefício fiscal dos Rendimentos de direitos de autor e de direitos de propriedade industrial (*Patent Box*)

4.1 Enquadramento

De acordo com o artigo 50.º-A do Código do IRC, podem ser deduzidos ao lucro tributável, nos termos e dentro dos limites aí previstos, os rendimentos provenientes de contratos que tenham por objeto a cessão ou a utilização temporária de direitos de autor e direitos de propriedade industrial (ou associados à violação desses direitos) referentes a patentes, desenhos ou modelos industriais, ou direitos de autor sobre programas de computador, quando registados.

²⁸ Conforme artigo 58º-A, nº 7.

Para o efeito, o cessionário desses direitos tem de desenvolver uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola. O regime prevê ainda condições específicas aplicáveis a operações estabelecidas entre entidades relacionadas²⁹ ou quando o cessionário tenha residência fiscal num regime fiscal privilegiado. Acresce a exigência de o cedente dispor de registos contabilísticos que permitam identificar os rendimentos associados aos direitos elegíveis, distinguindo-os dos restantes, bem como os correspondentes gastos e perdas incorridos com as atividades de investigação e desenvolvimento (“I&D”). Esta exigência assume particular relevância quando diferentes atividades de I&D concorrem para o desenvolvimento do mesmo ativo ou quando um mesmo projeto contribui para diferentes ativos.

O regime foi introduzido pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, no âmbito da Reforma Fiscal de 2014. Conforme resulta do Relatório da Comissão para a Reforma do IRC de 2013³⁰, a introdução deste regime visou incentivar o investimento em atividades de I&D empresarial a par do reforço da competitividade fiscal do sistema português. A sua introdução acompanhou a adoção de regimes de *Patent Box* noutros países europeus e procurou tornar Portugal mais competitivo enquanto localização de investimento em I&D com substância económica, promovendo simultaneamente a exploração em Portugal dos resultados dessas atividades. Neste sentido, o regime complementava os incentivos incidentes sobre a realização de despesas de I&D através de um incentivo associado aos rendimentos resultantes da exploração dos direitos de propriedade industrial.

O regime foi posteriormente alterado em 2016 com a consagração do *modified nexus approach* (ou “nexus”), em linha com a Ação 5 do Projeto BEPS³¹, passando o benefício a depender da relação entre as despesas qualificáveis³² de I&D e as despesas totais incorridas no desenvolvimento do ativo protegido. Deste modo, a titularidade e exploração do direito não são, por si só, suficientes para determinar a extensão do benefício, procurando-se estabelecer uma relação entre o rendimento alvo de benefício e a atividade de I&D desenvolvida pelo sujeito passivo ou subcontratada a entidades independentes.

Em 2020, o âmbito do regime foi alargado aos direitos de autor sobre programas de computador e, em 2022, a percentagem máxima de dedução aplicável ao rendimento elegível foi aumentada de 50% para 85%.

4.2 Contexto e análise

As alterações introduzidas em 2020 e 2022 alargaram, respetivamente, o âmbito dos ativos elegíveis e a dedução do benefício. Em particular, a inclusão dos direitos de autor sobre programas de computador permitiu estender o regime a atividades associadas ao desenvolvimento de *software*, enquanto o aumento da dedução de 85% reforçou a atratividade fiscal do incentivo a todas as indústrias.

Não obstante estas alterações, os dados disponíveis apontam para uma utilização relativamente reduzida do regime. A informação publicamente disponível não permite, contudo, determinar as razões subjacentes a essa utilização nem avaliar, sem análise

²⁹ Consideram-se entidades relacionadas as entidades que se encontram em situação de relação especial, tal como previsto no número 4 do artigo 63.º do Código do IRC, compreendendo as situações nas quais uma tem o poder de exercer uma influência significativa nas decisões de gestão da outra.

³⁰ Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas - 2013, Anteprojeto de Reforma - Uma Reforma do IRC orientada para a Competitividade, o Crescimento e o Emprego, 30 de junho de 2013.

³¹ Plano (*Base Erosion and Profit Shifting*) apresentado pela OCDE com o objetivo de restaurar a confiança no sistema e garantir que os lucros são tributados onde as atividades económicas ocorrem e é gerado valor.

³² Com *uplift* de 30% do total das despesas.

adicional, em que medida existe um desfasamento entre a atividade de desenvolvimento de propriedade intelectual (“PI”) em Portugal e o recurso ao benefício fiscal.

De acordo com o Relatório de Divulgação da Utilização de Benefícios Fiscais de 2019³³, a despesa fiscal associada a este benefício foi praticamente nula em 2106, ascendendo a €0,435 milhões de euros em cada um dos anos seguintes.

Para os anos de 2020 a 2023, os dados disponíveis de um estudo académico de 2025 conduzido para o caso particular dos direitos de autor sobre programas de computador, indicam 16 beneficiários e uma despesa fiscal de €1.945.633 em 2020, 31 e €4.779.317 em 2021, 32 e €8.853.249 em 2022, e 29 e €8.354.878 em 2023³⁴. Embora estes dados não permitam estabelecer uma relação causal entre as alterações legislativas e a evolução da utilização do regime, observa-se um aumento do número de beneficiários após o alargamento aos programas de computador em 2020. Por sua vez, após o aumento da dedução do benefício em 2022, observa-se um aumento do benefício, sem o aumento de entidades beneficiárias. E em 2023, o número de entidades beneficiárias representava cerca de 0,046% do universo de sujeitos passivos que declararam benefícios fiscais, e cerca de 0,5% da despesa fiscal total.

Ainda, de acordo com os dados do INPI³⁵, entre 2022 e 2025, o número anual de pedidos de patente e de pedidos provisórios de patente apresentados pela via nacional aumentou de 722 para 980, correspondendo estes últimos à maioria dos pedidos. Embora estes dados não permitam aferir quantos destes pedidos resultam na concessão de patentes, nem quantos dos respetivos direitos são posteriormente explorados economicamente por sujeitos passivos de IRC, constituem um indicador da atividade de proteção da inovação através do sistema de patentes. Paralelamente, os pedidos de Patente Europeia com origem em Portugal aumentaram de 312 em 2022 para 368 em 2025, ultrapassando os 300 pedidos anuais ao longo de todo o período considerado.

Por outro lado, os programas de computador beneficiam da proteção por direito de autor, não dependendo a existência dessa proteção de um registo constitutivo comparável ao de uma patente. Contudo, a Lei do Orçamento do Estado de 2020 introduziu expressamente os direitos de autor sobre programas de computador no artigo 50.º-A “quando registados”. A exigência de registo prevista no artigo 50.º-A constitui, assim, uma condição específica de acesso ao aludido benefício fiscal. Consequentemente, as estatísticas relativas a patentes não permitem captar o universo potencial de entidades portuguesas que desenvolvem programas de computador suscetíveis de preencher os requisitos substantivos de proteção por direito de autor.

A existência de pedidos, concessões ou direitos em vigor não significa, naturalmente, que os respetivos titulares sejam sujeitos passivos de IRC, que os direitos sejam elegíveis para efeitos do artigo 50.º-A ou que produzam rendimentos suscetíveis de beneficiar do regime. Não é, por isso, possível inferir destes dados a existência de um universo determinado de potenciais beneficiários não utilizadores. Ainda assim, a diferença de ordem de grandeza entre os indicadores disponíveis relativos à atividade

³³ Ministério das Finanças, Divulgação da utilização de benefícios fiscais 2019 (artigo 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais), 2020.

³⁴ Daniel Taborda e José Ricardo Aguilar, *Problemas Decorrentes do Regime do Patent Box: O Caso Particular dos Direitos de Autor sobre Programas de Computador*, Working Papers – Boletim de Ciências Económicas, Série BCE, n.º 37, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2025.

³⁵ Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Estatísticas sobre Invenções, Design, Marcas e OSDC 2023, 2023, pp. 5-6; Relatório Anual – Estatísticas 2024: Invenções, Design, Marcas e Outros Sinais Distintivos do Comércio, 2024, pp. 5 e 8; e Relatório Anual – Estatísticas 2025: Invenções, Design, Marcas e Outros Sinais Distintivos do Comércio, 2025, pp. 5 e 8.

de proteção de PI e o número de utilizadores do benefício justifica uma análise mais aprofundada. O cruzamento de informação por tipo de titular, setor de atividade, natureza do direito e respetiva exploração económica permitiria caracterizar com maior precisão o universo potencialmente relevante e identificar eventuais fatores associados à reduzida utilização do regime.

Neste contexto, e sem que a informação disponível permita estabelecer relações causais, a reduzida utilização do benefício poderá estar associada a diferentes fatores, designadamente: i) a existência de PI que não se encontra abrangida pelos direitos elegíveis (por exemplo, marcas, *know-how*, entre outros) ou que, sendo elegível, não cumpre os requisitos específicos do regime, incluindo o registo; ii) a titularidade de parte dos direitos de PI estar adstrita a entidades que não são sujeitos passivos de IRC, designadamente universidades ou centros de investigação e indivíduos, por exemplo; iii) a exploração do ativo intangível operar através de produtos e serviços nos quais o respetivo rendimento se encontra incorporado, em lugar de uma remuneração individualizada de um contrato de cessão ou utilização temporária; iv) dificuldades na segregação de gastos e rendimentos associados a cada direito, nomeadamente quando existam projetos plurianuais, atividades comuns a diferentes ativos, desenvolvimento conjunto ou contratação de atividades de I&D; v) custos de observância associados à identificação, registo, acompanhamento e documentação dos elementos necessários à aplicação do regime.

Algumas destas matérias, designadamente a individualização dos rendimentos e gastos associados aos direitos elegíveis e o tratamento de gastos de desenvolvimento incorridos em diferentes períodos, têm igualmente suscitado questões na aplicação prática do artigo 50.º-A, refletidas em jurisprudência arbitral recente (Processo nº 650/2025-T do CAAD).

A confirmação da relevância e da dimensão relativa destes fatores exigiria, contudo, uma análise mais granular dos beneficiários e dos potenciais utilizadores do regime, com recurso a informação que não se encontra integralmente disponível em fontes públicas. As considerações anteriores devem, por isso, ser entendidas como uma análise preliminar, destinada a identificar matérias suscetíveis de avaliação mais aprofundada.

Sem prejuízo do exposto e do carácter preliminar da análise realizada, apresentam-se de seguida algumas conclusões nesta matéria.

4.3. Recomendações

A reduzida utilização do regime não determina, por si só, a necessidade do seu alargamento. Justifica, contudo, que se avalie se o atual desenho permite cumprir adequadamente os objetivos que estiveram na sua origem, designadamente a promoção da atividade de I&D e da exploração em Portugal dos respetivos resultados. Esta avaliação assume particular relevância num contexto de crescente concorrência internacional pela localização de investimento tecnológico e de atividades intensivas em ativos intangíveis.

Neste âmbito, e em particular, importa considerar a articulação do regime de *Patent Box* com a estratégia mais ampla de atração de investimento tecnológico. O Plano Nacional de Centros de Dados³⁶, apresentado em março de 2026, identifica a capacidade computacional como um ativo estratégico e pretende posicionar Portugal como *hub*

³⁶ [Perguntas e Respostas - Plano Nacional de Dados - XXV Governo Constitucional](#).

européu de centros de dados, combinando o desenvolvimento tecnológico e o reforço da cadeia de valor nacional. O Governo reconhece igualmente que as limitações enfrentadas por mercados europeus tradicionais poderão criar uma oportunidade, ainda que horizontalmente limitada, de atração de investimento para Portugal. A discussão recente em Espanha é ilustrativa da mobilidade deste investimento, sendo Portugal identificado como um dos potenciais destinos³⁷.

Este contexto não constitui, naturalmente, fundamento para a concessão indiscriminada de benefícios fiscais a centros de dados. Demonstra, porém, a relevância da estabilidade, previsibilidade e coerência do enquadramento regulatório e fiscal nas decisões de investimento de longo prazo. Neste contexto, um regime de *Patent Box* eficaz pode constituir um dos instrumentos, entre vários, de uma política orientada não apenas para atrair capital e infraestrutura, mas também para incentivar a localização e permanência em Portugal das atividades e ativos associados à inovação.

Apresenta-se, de seguida, algumas medidas, que podem contribuir para o aperfeiçoamento do enquadramento legal e da aplicação do regime de *Patent Box* em Portugal.

4.3.1. Reforço da segurança jurídica e orientação administrativa

Conforme referido, a complexidade do regime resulta não apenas da fórmula *nexus*, mas também da necessidade de determinar os rendimentos abrangidos, individualizar os gastos de I&D e estabelecer a relação entre estes, os direitos elegíveis e os rendimentos obtidos. Recomenda-se, por isso, a elaboração pela Autoridade Tributária e Aduaneira (“AT”) de orientações administrativas consolidadas sobre o artigo 50.º-A. Estas orientações deverão limitar-se à interpretação e operacionalização do quadro legal existente, não introduzindo por via administrativa condições substantivas adicionais de acesso ao regime.

Sem prejuízo do exposto, poderia ainda ser ponderado o recurso a mecanismos de informação vinculativa para situações de maior complexidade, mediante o reforço pela AT de competências especializadas em PI, *software* e I&D, que poderiam igualmente ser relevantes para a aplicação e monitorização de outros incentivos fiscais em matéria de I&D e inovação.

Deverá ainda ser ponderada uma revisão da redação do artigo 50.º-A quanto ao requisito de registo aplicável aos direitos de autor sobre programas de computador. Com efeito, embora a Ação 5 do Plano BEPS reconheça expressamente o *copyrighted software* como ativo elegível no âmbito da abordagem *nexus*, a exigência de processos de aprovação e registo é formulada apenas quando estes sejam relevantes. Assim, recomenda-se que seja avaliada a adequação da atual exigência de registo para efeitos de acesso ao regime, atendendo às características próprias da proteção jurídica dos programas de computador, sem prejuízo da previsão de mecanismos adequados de identificação e comprovação da existência, titularidade e elegibilidade do direito.

4.3.2. Adequação do regime aos modelos atuais de exploração da propriedade intelectual

O regime poderia ser avaliado à luz da forma como a PI é atualmente explorada economicamente. Em diversos modelos de negócio, o rendimento associado ao ativo

³⁷ [Investimento em data centers em Espanha poderá “fugir” das novas regulações para Portugal.](#)

não assume a forma de uma royalty faturada autonomamente, encontrando-se incorporado no preço de produtos ou serviços. Esta realidade assume particular relevância no domínio do *software* e de outros modelos assentes em subscrições, aplicações, *software as a service* ou soluções integradas, podendo dificultar a identificação do rendimento diretamente associado à PI elegível.

A experiência comparada demonstra que esta dificuldade pode ser ultrapassada através de metodologias que procurem identificar, de forma objetiva e verificável, a componente do rendimento ou do lucro associada à exploração da PI. Poderia, neste sentido, ser avaliada a utilização de uma *notional royalty*, determinada por referência ao valor que seria acordado entre entidades independentes, ou, alternativamente, de uma abordagem baseada no lucro residual, mediante a dedução de uma remuneração apropriada das atividades de natureza rotineira. O regime britânico contempla, com diferentes finalidades, elementos de ambas as abordagens.

A operacionalização destas metodologias poderia ser apoiada por estudos periódicos de taxas de royalty e de rendibilidade de atividades rotineiras, por setor, função ou categoria de produtos, que funcionassem como referenciais e, em situações devidamente delimitadas, como abordagens simplificadas. Estes mecanismos poderiam contribuir para reduzir os custos associados à realização de análises económicas individualizadas, designadamente para contribuintes de menor dimensão.

A análise poderia ainda admitir a agregação por projeto, produto ou família de produtos quando vários direitos contribuam conjuntamente para a geração do mesmo rendimento e a sua individualização não seja razoavelmente praticável, desde que seja assegurado um adequado acompanhamento das despesas, dos ativos de PI e dos respetivos rendimentos, em conformidade com os requisitos da abordagem *nexus*.

4.3.3 Avaliação do alargamento dos ativos elegíveis

A Ação 5 do Plano BEPS admite uma terceira categoria, limitada, de ativos de PI que partilhem características das patentes, sejam não óbvios, úteis e novos e substancialmente similares às categorias de ativos expressamente admitidas, desde que sejam certificados como tal através de um processo transparente por uma entidade pública competente e independente da administração tributária. Esta possibilidade encontra-se limitada a contribuintes que não excedam os limiares de volume de negócios e de rendimentos de PI estabelecidos pela Ação 5.

Separadamente da simplificação administrativa, poderá ser analisado se a delimitação dos ativos elegíveis deixa fora do regime inovação empresarial relevante desenvolvida por PME que, pelas suas características, não é protegida através de patente, desenho ou modelo ou direito de autor sobre programas de computador.

4.3.4. Evidência económica das atividades de I&D e avaliação de risco

A aplicação e o controlo do regime poderão beneficiar de uma maior utilização da evidência económica relativa às atividades de I&D desenvolvidas pelos sujeitos passivos, conjugada com informação setorial e referenciais de mercado. A informação submetida no âmbito do regime, designadamente quanto às despesas de I&D, ativos elegíveis, rendimentos associados e aplicação da abordagem *nexus*, poderá permitir a construção progressiva de indicadores por setor, dimensão, tipo de ativo ou família de produtos.

Estes indicadores poderão ser complementados por referenciais económicos e informação de mercado, permitindo apoiar a análise do regime e identificar situações

que justifiquem avaliação adicional. A sua utilização deverá ter natureza indicativa e ser suficientemente flexível para atender às circunstâncias específicas de cada contribuinte.

A mesma informação poderá apoiar uma abordagem de controlo baseada no risco, permitindo identificar situações que apresentem desvios relevantes face aos indicadores observados, sem, contudo, converter os referenciais estatísticos ou setoriais em presunções de incumprimento, nem substituir a análise individual das condições legalmente previstas para aplicação do regime.

4.3.5. Monitorização e avaliação económica do regime

Por último, recomenda-se que a avaliação do *Patent Box* deixe de assentar predominantemente no montante anual da despesa fiscal e no número de beneficiários. Estes indicadores são necessários, mas insuficientes para determinar se o regime cumpre os objetivos que justificam a sua existência.

Como tal, poderia ser desenvolvido um quadro periódico de avaliação, permitindo acompanhar, entre outros elementos, a evolução e o perfil dos beneficiários, o investimento em I&D, a criação e exploração de PI e a localização em Portugal das atividades económicas associadas. Sempre que a informação disponível o permita, esta avaliação poderia ainda procurar aferir a capacidade do regime para gerar investimento e atividade económica adicionais, designadamente em matéria de I&D, inovação e exploração de PI em Portugal.

.....

O NOVA Tax Research Lab agradece a oportunidade de contribuir com o Grupo de Trabalho para Avaliação dos Benefícios Fiscais e espera continuar a participar neste processo de análise, avaliação e revisão dos benefícios fiscais vigentes em Portugal.

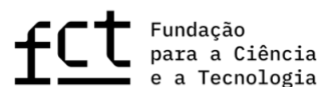
Referências doutrinárias

NABAIS, J. C. (2023). *Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 11a Ed. ISBN 978-972-40-7875-5.

Paiva, C. & Januário, M. (2014). *Os Benefício Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedida. ISBN 978-972-40-5430-8.

Saldanha Sanches, J. L. (2007). *Manuel de Direito Fiscal*. Coimbra Editora, 3.^a Edição. ISBN 978-972-32-1511-3

Agradecimentos:





Este projeto é financiado pela FCT, I.P. (Portugal), no âmbito do projeto UID/00714/2023 (CEDIS/ NOVA School of Law) e pela MFA Legal & Tech.