



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 276/XII/4.^a

(ALRAM)

Autor: Deputado Hugo
Velosa



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 276/XII/4.^a – “*Fixação de um sistema fiscal regional*”.

A presente iniciativa deu entrada no dia 15 de janeiro de 2015, tendo sido admitida e baixado, em 21 de janeiro, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), comissão competente, para elaboração do respetivo parecer.

Em 26 de janeiro foi promovida por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, não tendo, até à data, sido recebidos os respetivos pareceres.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 276/XII/4.^a encontra-se agendada para a sessão plenária de 29 de janeiro.

A presente iniciativa foi aprovada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) com os votos favoráveis do PSD e do CDS-PP, e a abstenção de todos os restantes grupos parlamentares.

Entretanto a ALRM foi dissolvida pelo Senhor Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, pelo que, nesta data deixou de estar no pleno exercício das suas funções. Aliás, já se encontram marcadas eleições regionais, para a nova Assembleia, para o próximo dia 29 de março.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Através da Proposta de Lei n.º 276/XII/4.^a, a ALRAM pretende que seja criado um sistema fiscal específico para a Região Autónoma da Madeira (RAM), fundamentando esta iniciativa no facto de a “*situação social e económica estrutural*” da Região ter sido “*particular e fortemente fustigada e agravada com a crise económica e financeira*”.

Acrescenta a exposição de motivos que o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro estabelecido em 2012 entre os governos da Região e da República permitiu

identificar melhor as fragilidades da RAM inerentes à sua condição de região ultraperiférica, bem como *“os insuficientes recursos disponíveis que lhe facultam a prossecução daquele programa”*.

Faz ainda notar a proponente o *“estatuto de região ultraperiférica (RUP) conferido à região pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), através do seu artigo 349.º, que propugna que as RUP para combaterem os seus constrangimentos permanentes estruturantes, que, pela sua persistência e conjugação, prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, recorram a medidas específicas, como, entre outras, as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal e as zonas francas”*.

Acrescenta que, *“segundo o n.º 4 do artigo 107.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM (...), o sistema fiscal regional será estruturado por forma a assegurar a correção das desigualdades derivadas da insularidade, a justa repartição da riqueza e dos rendimentos e a concretização de uma política de desenvolvimento económico e justiça social”*.

A criação deste sistema fiscal regional, segundo os proponentes, entronca *“nos princípios constitucionalmente consagrados da correção das desigualdades, da convergência económica e social e da solidariedade nacional (...)”*.

Este enquadramento justificaria *“a adoção de medidas fiscais de carácter geral para toda a Região (...)”*.

Acrescentam os proponentes que a *“Região Autónoma da Madeira, enquanto região ultraperiférica (RUP), dotada de uma pequena economia insular, confronta-se com constrangimentos estruturais permanentes que afetam gravemente o seu desenvolvimento”*, situação que se agravou nos últimos anos.

Terminam os proponentes a justificação da criação do sistema fiscal regional afirmando que as medidas *“visam também estimular e incentivar a modernização, diversificação, inovação e internacionalização da economia regional, através das entidades cuja direção efetiva seja assegurada a partir da e na Região Autónoma da Madeira”*.

As medidas propostas assentam em três eixos:

- 1) A redução, para 12,5%, da taxa do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) a vigorar na RAM, sendo que, no interior dos parques industriais devidamente delimitados, sobre os primeiros dez mil euros de matéria coletável incidirá uma taxa de 10%. [artigos 2.º e 3.º]

Presentemente, com a entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro), a taxa de IRC que vigora no território nacional é de 21% (n.º 1 do artigo 87.º do Código do IRC), sendo que para as pequenas e médias empresas a taxa de IRC aplicável aos primeiros 15 mil euros de matéria coletável é de 17% (n.º 2 do mesmo artigo).

- 2) A atribuição de uma dedução de 60% à coleta do IRC para as empresas que *“criem postos de trabalho adequados e necessários à natureza da atividade desenvolvida”*, desde que preencham, pelo menos, duas das seguintes condições:
- a) Contribuam para a modernização da economia regional, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio;
 - b) Contribuam para a diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas atividades de elevado valor acrescentado;
 - c) Prossigam, pelo menos na percentagem de 50% do volume de negócios, atividades nos mercados internacionais ou efetuem operações com outras entidades abrangidas por este benefício;
 - d) Contribuam para a fixação na Região de recursos humanos de elevado mérito e competência nos domínios técnico-científicos;
 - e) Contribuam para a melhoria das condições ambientais;
 - f) Contribuam para a projeção económica e visibilidade da Região nos mercados internacionais. [artigo 4.º]

São, ainda, propostas outras medidas para estas entidades, designadamente:

- a) o pagamento especial por conta, e outras tributações e retenções fiscais, são devidos na proporção da taxa de IRC aplicável; [artigo 5.º]

- b) os juros de empréstimos por eles contraídos são isentos de IRS ou IRC, desde que o produto desses empréstimos se destine à realização de investimentos e ao normal funcionamento dos mutuários na Região Autónoma da Madeira e desde que os mutuantes sejam não residentes no restante território português, excetuados os respetivos estabelecimentos estáveis nele situados; *[artigo 6.º]*
- c) são também isentos de IRS ou IRC os rendimentos resultantes da concessão ou cedência temporária de patentes de invenção, licenças de exploração, modelos de utilidade, desenhos e modelos industriais, marcas, nomes e insígnias de estabelecimentos, processos de fabrico ou conservação de produtos e direitos análogos, bem como os derivados da assistência técnica e da prestação de informações relativas a uma dada experiência no sector industrial, comercial ou científico bem como artístico ou literário, e, ainda, os rendimentos das prestações de serviços; *[artigo 7.º]*
- d) são reduzidos, para 20%, os montantes devidos pelo Imposto do Selo, Imposto Municipal sobre Imóveis, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, Derramas estadual, regional e municipal e taxas; *[artigo 10.º]*
- e) os sócios ou acionistas gozam de isenção de IRS ou IRC relativamente aos lucros colocados à sua disposição por aquelas entidades, bem como aos rendimentos provenientes de juros e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital por si feitos à respetiva pessoa coletiva ou devidos pelo facto de não levantarem os lucros ou remunerações colocados à sua disposição por aquelas entidades. *[artigo 8.º]*

A estas empresas é concedido um “*direito irrevogável ao regime*” durante um prazo de 15 anos *[artigo 11.º]*, como forma de garantir um período de tempo suficientemente atrativo, a confiança e a estabilidade dos investimentos efetuados.

Deste regime beneficiarão, também, as entidades licenciadas para operar na Zona Franca ou Centro Internacional de Negócios da Madeira. *[artigo 12.º]*.

- 3) Adicionalmente, as taxas nacionais do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e dos impostos especiais de consumo são reduzidas em 30%. *[artigo 9.º]*

Conforme mencionado, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira enquadra esta proposta de lei no âmbito do n.º 4 do artigo 107.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho), segundo o qual “o sistema fiscal regional será estruturado por forma a assegurar a correção das desigualdades derivadas da insularidade, a justa repartição da riqueza e dos rendimentos e a concretização de uma política de desenvolvimento económico e justiça social”.

Alude, igualmente, às alíneas i) e j) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa, que dispõem, respetivamente, que as regiões autónomas têm o poder de “exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei quadro da Assembleia da República” e “dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas”.

De referir que o artigo 59.º, n.ºs 1 a 6, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 83.º-C/2013, de 21 de dezembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro) dispõe sobre a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais, conferindo poderes às próprias assembleias legislativas das regiões autónomas para, por um lado, “diminuir as taxas nacionais do IRS, do IRC e do IVA, até ao limite de 30%, e dos impostos especiais de consumo, de acordo com a legislação em vigor” [n.º 2] e, por outro, “determinar a aplicação nas regiões autónomas das taxas reduzidas do IRC definida em legislação nacional, nos termos e condições que vierem a ser fixados em decreto legislativo regional” [n.º 3]. Isto, “sem prejuízo do disposto em legislação fiscal nacional para vigorar apenas nas regiões autónomas [...]”. [n.º 1]

A proposta de lei prevê que a legislação entre em vigor no ano económico seguinte ao da sua aprovação, o que permite ultrapassar os atuais condicionalismos no que respeita a medidas com incidência sobre a receita da Região, decorrentes da vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeira da RAM.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa, "*Fixação de um sistema fiscal regional*", é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito da sua competência, ao abrigo do n.º 1 do artigo 167.º, da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 232.º da Constituição, bem como do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 123.º, ambos do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Caso seja aprovada, sugere-se a introdução de epígrafes em cada um dos artigos, de forma a facilitar a leitura da lei.

Cumpra ainda o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira juntou uma "Nota Justificativa" a fundamentar a proposta.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, terá lugar no ano económico seguinte ao da sua aprovação, o que permite ultrapassar a proibição constitucional e regimental que veda a apresentação de iniciativas que "*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*", preceito conhecido como "*lei-travão*" (n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento).

No que concerne à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, a proposta de lei cumpre o disposto no artigo 13.º, ao incluir uma exposição de motivos, assim como o disposto no n.º 2 do artigo 7.º, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto. Adicionalmente, a norma de entrada em vigor contida na proposta de lei cumpre o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da "lei formulário".



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

4. Iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verifica-se que, presentemente, não existem iniciativas legislativas sobre matéria idêntica.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do Parecer aceita, concorda e defende que a criação deste sistema fiscal regional pode proporcionar o investimento e a atração de empresas, nomeadamente estrangeiras, que façam arrecadar receitas fiscais suficientes que permitam à RAM diminuir o seu défice orçamental e honrar a dívida pública regional.

Na verdade a RAM tem, neste momento, três problemas cruciais: desemprego, dívida pública regional e meios financeiros insuficientes.

Aliás, o problema da receita é, na RAM, estrutural e tem ficado sempre muito aquém das suas necessidades.

Tal se deve aos constrangimentos que têm afetado a receita gerada pelo CINM e sobretudo ao facto de, do ponto de vista económico, a RAM estar quase exclusivamente dependente do sector do Turismo que, naturalmente, não gera receita suficiente.

Por isso, esta proposta a ser aprovada visaria sobretudo a dinamização da economia regional e a sua diversificação para novos sectores de atividade.

Aliás, tiveram grande sucesso experiências fiscais semelhantes em países da União Europeia, como o Luxemburgo, a Holanda, a Áustria, Malta e Chipre.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 276/XII/4.ª – “Fixação de um sistema fiscal regional” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 28 de janeiro de 2015

O Deputado Autor do Parecer

Hugo Velosa

O Presidente da Comissão

Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Proposta de Lei n.º 276/XII/4.ª (ALRAM)

Fixação de um sistema fiscal regional.

Data de admissão: 21 de janeiro de 2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO DOUTRINÁRIO

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Vasco Cipriano (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN) e Luís Correia da Silva (BIB).

Data: 27 de janeiro de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço, apresentada pela Assembleia Legislativa da Madeira (ALRAM), deu entrada na Assembleia da República a 15 de janeiro de 2015, sendo admitida e anunciada em 21 de janeiro de 2015, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 21 de janeiro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Hugo Velosa (PSD).

A presente Proposta de Lei começa por contextualizar a iniciativa na atual situação económica e financeira da Região Autónoma da Madeira (RAU) e no cumprimento do seu Plano de Ajustamento Económico e Financeiro. Seguidamente, enquadra a proposta apresentada no estatuto de região ultraperiférica atribuído à RAU pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia e na possibilidade de recorrer a medidas fiscais específicas para minorar os efeitos inerentes àquela condição.

Invocando a autonomia política e fiscal da RAU para fazer face às dificuldades intrínsecas da economia madeirense, agravadas pela crise económica e financeira, a ALRAM visa consubstanciar aquela autonomia fiscal numa série de medidas que reputa de incentivadoras da modernização, diversificação, inovação e internacionalização da economia regional, alegando objetivos de coesão, solidariedade e justiça social.

As medidas fiscais propostas assentam, essencialmente, na redução das taxas de IRC, IRS, IVA e dos impostos especiais de consumo.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 232.º da Constituição, bem como do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 3 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A proposta de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Cumpe o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Quanto à entrada em vigor, terá lugar após a aprovação do Orçamento do Estado posterior à publicação da lei, nos termos do artigo 13.º

A Presidente da Assembleia da República (PAR) promoveu a audição dos órgãos de Governo regionais, nomeadamente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA), do Governo da Região Autónoma dos Açores (RAA) e do Governo da Região Autónoma da Madeira (RAM), em 26 de janeiro do corrente ano.

III. **Enquadramento doutrinário**

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

WISHLADE, Fiona – When policy worlds collide : tax competition, state aid, and regional economic development in the EU. **Journal of European Integration = Revue d'intégration européenne**. London. ISSN 0703-6337. Vol. 34, n.º 6 (Sept. 2012), p. 585-598. Cota: RE-326.

Resumo: Este artigo aborda a relação entre a concorrência fiscal, o desenvolvimento regional e a ajuda estatal. A autora faz um estudo das alterações que ocorreram ao nível das ajudas estatais a determinadas regiões desde a década de 1990, ao mesmo tempo que analisar as



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

consequências que estas alterações provocaram ao nível da política de coesão da União Europeia.

No passado, a constatação da existência de concorrência fiscal injusta levou a que tanto a União Europeia como a OCDE tivessem de efetuar diversas alterações ao nível da política fiscal. Ao mesmo tempo, a Comissão Europeia prosseguiu uma abordagem cada vez mais rigorosa no sentido de disciplinar a ajuda regional, mesmo quando estão em causa as regiões mais desfavorecidas. Por outro lado, também os próprios tribunais foram chamados a pronunciarem-se sobre as taxas de impostos determinadas pelas autoridades regionais. Segundo a autora, todos estes eventos levaram a que governos nacionais e autoridades regionais autónomas pudessem criar medidas fiscais mais favoráveis do que aquelas autorizadas debaixo das regras de ajuda estatal no caso das regiões mais desfavoráveis. Este facto levanta importantes problemas para a política de coesão da UE, a economia de pequenas ilhas e a interação entre a política de concorrência e a fiscalidade da UE.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não apurámos a existência de iniciativas pendentes conexas com a matéria em causa.

V. Consultas e contributos

Consultas obrigatórias

Em 26/01/2015, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional dos Açores, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República são publicitados na [página internet da iniciativa](#).



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, é provável que a implementação do novo sistema fiscal regional tenha custos para o Orçamento do Estado, mas falta informação que permita tirar conclusões a este respeito.

