

Parecer

**Proposta de Lei n.º 111/XIII/3ª (GOV) -
Autoriza o Governo a aprovar um regime fiscal e
contributivo mais favorável para a atividade de
transporte marítimo e um regime especial de
determinação de matéria coletável com base na
tonelagem de navios.**

Autor: Deputado João
Azevedo Castro (PS)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Objeto e motivação da iniciativa legislativa
3. Enquadramento legal e antecedentes
4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
5. Consultas e contributos
6. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei 111/XIII/3ª (GOV), que pretende aprovar um regime fiscal contributivo mais favorável para a atividade do transporte marítimo e um regime especial de determinação de matéria coletável com base na tonelagem dos navios.

A presente iniciativa legislativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do nº 1 do artigo 119º do Regimento, sendo, conforme o disposto no nº 2 do artigo 123º do Regimento, subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra do Mar e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares e, refere ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 13 de julho 2017, ao abrigo da competência prevista na alínea c) n.º 1, do artigo 200º da Constituição.

A proposta de lei em análise cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Tratando-se de uma autorização em matéria fiscal, que integra a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, a presente proposta de lei define o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, observando assim o disposto no nº 2 do artigo 165.º da Constituição e o n.º 2 do artigo 187.º do Regimento.

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado – cfr. n.º 3, do artigo 124.º do Regimento – e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma – cfr. Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro.

A proposta de lei em apreciação não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente sentido das modificações a introduzir na orem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Comissão de Agricultura e Mar

A presente iniciativa deu entrada a 15 de fevereiro de 2018, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.^a), em conexão com a Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.^a) e a Comissão de Agricultura e Mar (7.^a), por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, a 19 de fevereiro, tendo sido anunciada na sessão plenária de 21 de fevereiro.

2. Objeto e motivação da iniciativa legislativa

A iniciativa legislativa em apreciação tem por objeto facultar ao Governo a possibilidade de legislar em matéria fiscal que integra a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

Se aprovada, a presente Proposta de Lei habilita o Governo a criar um regime de incentivos aos navios de marinha mercante registados no registo convencional português, através de

- um regime fiscal para as empresas de transporte marítimo (Regime Especial de Determinação da Matéria Coletável)
- um regime contributivo específico aplicável aos tripulantes.

A frota nacional da marinha mercante registada, no registo convencional, tem ao longo das últimas décadas, sofrido um acentuado declínio, apresentando hoje menos de uma dezena de navios.

Esta tendência originou, não só a diminuição do peso económico do transporte marítimo na economia nacional, como quase anulou as oportunidades de emprego marítimo, levando ao afastamento das novas gerações relativamente a esta atividade.

Através desta iniciativa legislativa e, de acordo com a política de aposta no mar, o Governo pretende:

- promover a marinha mercante nacional, com vista a potenciar o alargamento do mercado português de transporte marítimo e o desenvolvimento dos portos nacionais e da indústria naval,
- a criação de emprego, a inovação do sector e o aumento da frota de navios que arvoram a bandeira portuguesa,

- aumentar a receita fiscal.

A aposta neste mercado, beneficia da posição geográfica de Portugal, estratégica relativamente às rotas económicas de maior relevância mundial. Contudo, a captação dos agentes económicos do sector e o conseqüente aumento do mercado de transporte marítimo internacional pressupõem a introdução de medidas de regulação económica. A União Europeia destacou como uma das prioridades da política de transporte marítimo até 2020 o estabelecimento de regimes fiscais nacionais mais favoráveis, com o propósito de manter a competitividade do shipping europeu.

Os estudos de benchmarking, realizados sobre as situações existentes nos vários países da União Europeia, revelaram como principais fatores críticos de sucesso:

- o regime fiscal aplicável à atividade da marinha mercante
- o regime de proteção social aplicável aos tripulantes, bem como
- o grau de complexidade e de morosidade das relações com a administração.

Pretende-se, assim, estabelecer um conjunto de medidas que permitam alcançar os objetivos de aumento da competitividade, do crescimento económico e do emprego marítimo qualificado, através da criação de um regime fiscal para as empresas de transporte marítimo e de um regime contributivo específico aplicável aos tripulantes, atraindo para Portugal armadores, navios e embarcações que criem oportunidades de emprego para os marítimos nacionais.

A criação de um regime fiscal especial («tonnage tax») para as sociedades detentoras de navios que sejam estratégica e comercialmente geridos a partir de um Estado-membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu e estejam afetos ao exercício da atividade de transporte marítimo de mercadorias e pessoas, incide num aspeto essencial da decisão dos agentes económicos e incentiva de forma direta o investimento, potenciando o alargamento do mercado português de transporte marítimo, a inovação, a criação de

O regime fiscal proposto para os tripulantes e a fixação de uma taxa contributiva global reduzida visam incentivar o investimento e promover o trabalho no sector do transporte marítimo em Portugal, criando oportunidades para os jovens e fomentando a formação de um número suficiente de marítimos, que obste à atual escassez de recursos humanos com as habilitações necessárias, em parte devido à inexistência de saídas profissionais.

3. Enquadramento legal e antecedentes

Em Portugal não existe um regime fiscal específico aplicável aos navios e à navegação. Nesta matéria, aplica-se ao registo convencional português o regime geral da tributação em sede de IRC, IRS e IVA. Existem, porém, algumas particularidades ao nível do MAR - Registo Internacional de Navios da Madeira, parte integrante do regime da Zona Franca da Madeira ou Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), com benefícios fiscais especificamente concebidos, conforme detalhado na Nota Técnica da iniciativa. O registo convencional de embarcações mercantes em Portugal está previsto no [Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho](#) (Regulamento Geral das Capitánias),¹. De acordo com o artigo 72.º deste diploma, as embarcações estão sujeitas a um “registo de propriedade” ou matrícula, e a um “registo comercial”. Com registo de propriedade, o navio pode usar a bandeira portuguesa (artigo 120.º do Regulamento Geral das Capitánias).

A presente iniciativa propõe a criação de um tonnage tax, um imposto calculado de acordo com a tonelagem dos navios e não com base nos lucros do armador.

Este imposto visa aplicar-se às sociedades que optem por registar navios em Portugal, conforme ocorre em vários países europeus.

De acordo com o regime atual, cada armador deve proceder ao pagamento em sede de IRC, à taxa atual de 21%. No âmbito do [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#) (CIRC), cumpre ainda referir o artigo 13.º, que determina que “são isentos de IRC os lucros realizados pelas pessoas coletivas e outras entidades de

¹ Versão consolidada disponibilizada no sítio da [Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa](#).

Comissão de Agricultura e Mar

navegação marítima e aérea não residentes provenientes da exploração de navios ou aeronaves, desde que isenção recíproca e equivalente seja concedida às empresas residentes da mesma natureza e essa reciprocidade seja reconhecida pelo Ministro das Finanças, em despacho publicado no Diário da República”.

Ao nível do IRS não se identificaram especificidades para este setor.

Conforme detalhado na Nota Técnica da iniciativa, com base no [Estatuto dos Benefícios Fiscais, artigo 51.º](#), às empresas armadoras da marinha mercante nacional são concedidos os seguintes benefícios fiscais:

- Tributação dos lucros;
- Isenção de imposto do selo nas operações de financiamento externo.

Cumpra ainda enquadrar a presente iniciativa através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2016](#), através da qual o Governo criou o grupo de trabalho, sob coordenação da Ministra do Mar, com a missão de avaliar e preparar um plano de ação de promoção do transporte marítimo e de apoio ao desenvolvimento da marinha mercante nacional.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A UE sempre procurou ter um sector marítimo competitivo em termos internacionais. Face à crescente diminuição da frota comunitária, a Comissão Europeia iniciou a aprovação de regimes de *tonnage tax*, em determinadas jurisdições da UE, em sede de regime de auxílios de Estado, com o intuito de estimular os armadores comunitários a registar as embarcações em registos comunitários, beneficiando assim de taxas reduzidas de tributação.

A aprovação dos regimes de *tonnage tax* resultou da necessidade de estimular o segmento de *shipping*, com o objetivo de evitar o *flagging-out*, promover a manutenção dos postos de trabalho de marítimos europeus e o seu *know-how* na Comunidade Europeia, sendo que a grande vantagem destes regimes é a taxa de tributação efetiva reduzida, dado que a tributação é feita com base na arqueação bruta da frota.

Comissão de Agricultura e Mar

Relativamente aos requisitos de bandeira das embarcações, apenas os navios e embarcações registadas sob pavilhão comunitário ou de uma jurisdição do Espaço Económico Europeu poderão beneficiar desses regimes, podendo porém, respeitando determinados requisitos, também outras embarcações cair no escopo do *tonnage tax*². Em 1985, o transporte marítimo foi objeto de um memorando da Comissão intitulado «[Para uma política dos transportes — transportes marítimos](#)», em 1996, a comunicação «[Para uma nova estratégia marítima](#)», em 1997 O Livro Verde da Comissão relativo aos portos e infraestruturas marítimas ([COM\(1997\)0678](#)) Em 2009, a Comissão publicou uma comunicação sobre os objetivos estratégicos principais que deverão nortear o setor comunitário do transporte marítimo até 2018 ([COM\(2009\)0008](#)), identificando uma vasta gama de desafios futuros.

As intervenções legislativas para o setor marítimo na EU tem sido diversas, conforme explicitado na Nota Técnica da iniciativa, nomeadamente:

- Um primeiro pacote legislativo que remonta a 22 de dezembro de 1986 e é constituído pelos [Regulamento \(CEE\) n.º 4055/86](#), que aboliu as restrições aplicáveis aos armadores comunitários, [Regulamento \(CEE\) n.º 4057/86](#), relativo às práticas tarifárias desleais nos transportes marítimos, e [Regulamento \(CEE\) n.º 4056/86](#), que permite à Comunidade combater as medidas «protecionistas» dos países terceiros.
- Posteriormente, em 1992, o Conselho adotou um segundo pacote marítimo de medidas relativas à liberalização progressiva da cabotagem em particular, o [Regulamento \(CEE\) n.º 3577/92](#) de 7 de dezembro de 1992.
- Em 1999 a [Diretiva 1999/63/CE](#), que regula o horário de trabalho dos marítimos a bordo dos navios que arvoram pavilhão de um Estado-Membro da UE, enquanto a [Diretiva 1999/95/CE](#), a torna aplicável aos navios que arvoram pavilhão de um país terceiro e escalam portos comunitários.

² -Os navios e embarcações de bandeira comunitária e do Espaço económico europeu sejam mantidos pelo menos durante um ano;
-Se 60% da frota gerida por uma determinada sociedade de *shipping*, for uma frota comunitária.

Comissão de Agricultura e Mar

- A [Diretiva 2009/13/CE](#) que altera a [Diretiva 1999/63/CE](#) e aplica o acordo celebrado pela CTM (Convenção sobre o Trabalho Marítimo). O [Regulamento \(CEE\) n.º 4056/86](#) foi revogado pelo [Regulamento \(CE\) n.º 1419/2006](#) do Conselho, de 25 de Setembro de 2006, que determina as regras de aplicação aos transportes marítimos, pelo que o âmbito foi alargado de forma a incluir os serviços de cabotagem e os serviços internacionais de tramp.
- Na sua resolução de 12 de abril de 2005 relativa ao transporte marítimo de curta distância, o Parlamento Europeu solicitava uma promoção reforçada do mesmo, a redução dos processos administrativos, o desenvolvimento de corredores de qualidade entre os Estados-Membros e a atribuição de prioridade ao investimento nas infraestruturas com vista a melhorar o acesso aos portos.

Para além destas Diretivas e Regulamentos, em 2008 a Comissão adotou diretrizes sobre a aplicação do artigo 81.º do Tratado CE aos serviços de transporte marítimo (substituído pelo artigo 101.º do TFUE).

Em setembro de 2013, decidiu não prorrogar as diretrizes sobre os acordos no setor do transporte marítimo.

Em 2004, a Comissão confirmou a implementação de mecanismos de auxílios estatais no setor marítimo sob a forma de orientações revistas sobre os auxílios estatais aos transportes marítimos ([Comunicação da Comissão C\(2004\)0043](#)). Em 15 de fevereiro de 2017, foi adotado o [Regulamento \(UE\) n.º 2017/352](#) do Parlamento Europeu e do Conselho. Em 15 de dezembro de 2011, o PE adotou uma [resolução](#) sobre um Roteiro do espaço único europeu dos transportes, em resposta ao Livro Branco da Comissão, de 2011.

A [Diretiva 2012/35/UE](#), de 21 de novembro de 2012, que altera a [Diretiva 2008/106/CE](#) relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos.

A [Diretiva 2013/38/UE](#), de 12 de agosto de 2013, que altera a [Diretiva 2009/16/CE](#) relativa à inspeção pelo Estado do porto. Em dezembro de 2013, o Conselho adotou o [Regulamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) que estabelece disposições comuns. O referido

Comissão de Agricultura e Mar

regulamento prevê um conjunto de regras comuns aplicáveis a todos os Fundos Estruturais e de Investimento.

A [Diretiva 2013/54/UE](#), de 20 de novembro de 2013, relativa a certas responsabilidades do Estado de bandeira no cumprimento e aplicação da Convenção do Trabalho Marítimo.

Em 2 de julho de 2013, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre [Crescimento Azul](#)³⁴, apresentando o seu roteiro para a promoção e revitalização da PMI.

Em 28 de abril de 2015, o Parlamento Europeu adotou uma resolução legislativa que aprova, sem alterações, a posição do Conselho tendo em vista a adoção do [Regulamento \(UE\) n.º 2015/757](#), de 29 de abril de 2015, relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo e que altera a [Diretiva 2009/16/CE](#).

Por último, a [Diretiva 2015/1794/UE](#), de 6 de outubro de 2015, altera o texto de cinco diretivas ([2008/94/CE](#), [2009/38/CE](#), [2002/14/CE](#), [98/59/CE](#) e [2001/23/CE](#)) relativas à informação e consulta de trabalhadores, aos conselhos de empresa europeus, aos despedimentos coletivos, à transferência de empresas e à insolvência do empregador, a fim de que os marítimos sejam integrados por todos os Estados-Membros no âmbito de aplicação dessas diretivas.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

Conforme Nota Técnica da iniciativa é apresentada a legislação comparada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Bélgica, Grécia, Países Baixos. Também se apresentará a legislação norueguesa sobre esta matéria.

³ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Crescimento Azul: Oportunidades para um crescimento marinho e marítimo sustentável (COM/2012/0494 final).

⁴ Aprovada na [Declaração Limassol](#), pelos ministros responsáveis pela Política marítima e na estratégia “[Europa 2020](#)”.

4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Na base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica.

No final de 2017, o Governo apresentou iniciativa sobre tema conexo, a [Proposta de lei 105/XIII/3.ª\(GOV\)](#) - *Autoriza o Governo a criar o Sistema Nacional de Embarcações e Marítimos*, que foi aprovada por unanimidade em 15.12.2017, dando origem à [Lei n.º 9/2018](#), de 2 de março.

5. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 20 de fevereiro de 2018, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, 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. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados no *site* da Assembleia da República, mais especificamente na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

- **Consultas facultativas**

Apesar da provável urgência deste processo legislativo, seria pertinente ponderar solicitar contributos à AAMC, à EISAP bem como a outras associações e organizações representativas do setor.

- **Contributos enviados pelo Governo**

O Governo não procedeu ao envio de pareceres ou contributos de entidades.

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

Não sendo previsível nenhum impacto direto resultante da aprovação desta proposta de lei de autorização podemos, contudo, refletir sobre o impacto previsível do decreto-lei autorizado.

Comissão de Agricultura e Mar

O regime apresentado, terá impacto na redução da receita fiscal arrecadada pelo Estado. Do mesmo modo, a aplicação de um sistema contributivo mais favorável para os tripulantes destes navios gerará uma perda de receita para a segurança social que, neste momento e face á informação disponível, é difícil de quantificar.

Todavia, ignorando a dimensão do multiplicador fiscal, não é possível determinar até que ponto o efeito negativo no Orçamento será compensado, a prazo, com efeito positivo que resultará do esperado aumento da receita fiscal.

Assim, e em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Relator do presente parecer reserva a sua opinião para o debate em plenário da iniciativa, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III - CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, conclui-se que:

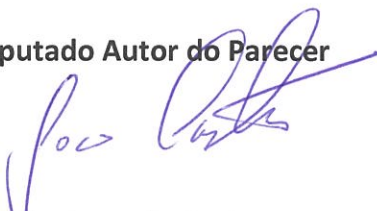
1. A presente iniciativa cumpre todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e obedece ao formulário correspondente a uma Proposta de Lei;
2. A iniciativa legislativa incide sobre matéria no âmbito da competência da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e, por conexão, da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas e da Comissão de Agricultura e Mar.
3. A Proposta de Lei n.º 111/XIII/3.^a, que estabelece um regime fiscal e contributivo mais favorável para a atividade de transporte marítimo e um regime especial de determinação de matéria coletável com base na tonelagem de navios, reúne as condições constitucionais e regimentais para ser debatida na generalidade em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, ao abrigo do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

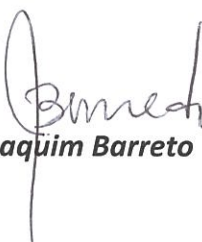
Palácio de S. Bento, 06 de março de 2018

O Deputado Autor do Parecer



João Azevedo Castro

O Presidente da Comissão



Joaquim Barreto