



Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer

Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD)

Autor: Deputada
Mariana Mortágua (BE)

Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD) – “Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, clarificando os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do PSD tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 5 de janeiro de 2021, o Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD) – “Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, clarificando os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”. No dia 6 de janeiro de 2021 foi admitido, tendo baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente) para elaboração do respetivo parecer.

A discussão na generalidade do projeto de lei em questão encontra-se agendada para o próximo dia 11 de fevereiro.

2. Objeto, conteúdo e motivação

O projeto de lei pretende clarificar os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, bem como prorrogar, por três anos a partir de 1 de janeiro de 2020, a data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira.

Os proponentes da iniciativa argumentam que a interpretação dos requisitos relativos à criação e manutenção de postos de trabalho previstos no artigo 36.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), relativo ao regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, tem “dado azo a algumas dúvidas”. Relevam ainda, nesta ponderação, as questões suscitadas recentemente pela Comissão Europeia, quer no que diz respeito à criação e manutenção de postos de trabalho, como também relativamente à origem geográfica dos lucros alvo do benefício fiscal. Embora a investigação da Comissão Europeia se tenha debruçado sobre Regime III da Zona Franca da Madeira, ambos estes aspetos são extensíveis ao Regime IV.

É no sentido de “clarificar as dúvidas” expostas que são propostos “critérios objetivos relativamente à natureza dos contratos de trabalho e à necessidade de comprovação anual da sua manutenção pelas entidades licenciadas” e também “clarificados os critérios para determinar a efetiva ligação dos postos de trabalho – bem como da atividade desenvolvida pelas empresas beneficiárias – à Região Autónoma da Madeira”.

Comissão de Orçamento e Finanças

Os proponentes referem ainda “aproveitar” para prorrogar, por três anos a partir de 1 de janeiro de 2020, a data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira.

A Nota Técnica em anexo a este parecer aponta também que “embora não seja referido expressamente na exposição de motivos” do projeto de lei em questão, “é também proposta a prorrogação das seguintes normas do EBF: do artigo 58.º «Propriedade Intelectual», até 31 de dezembro de 2023; e dos n.ºs 4 a 20 do artigo 33.º «Zona Franca da Madeira e Zona Franca da ilha de Santa Maria» até 21 de dezembro de 2027, para efeitos da remissão do artigo 36.º-A, n.º 13.”

Para além do proceder à explicitação dos detalhes da iniciativa, a mesma Nota Técnica faz uma análise de direito comparado, procedendo ao seu enquadramento no plano da União Europeia e faz o seu enquadramento jurídico nacional e parlamentar.

Neste último, são relevadas três iniciativas legislativas, uma parcialmente aprovada e duas, de âmbito muito semelhante à iniciativa a que este parecer se refere, rejeitadas em momentos diferentes. A primeira é o Projeto de Resolução n.º 648/XIV/2.ª (PAN) que “Recomenda ao Governo que adopte um conjunto de medidas de combate aos paraísos fiscais e que realize uma avaliação de custo-benefício do impacto global económico, social e fiscal da Zona Franca da Madeira”, este apresentado na presente sessão legislativa e parcialmente aprovado, na reunião plenária realizada a 11 de dezembro de 2020. As outras duas são o Projeto de Lei n.º 579/XIV/2.ª (PSD) que “Altera o artigo 36.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, de modo a prorrogar o período de admissão de novas entidades ao Regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira ou Zona Franca da Madeira até 31 de dezembro de 2023, em conformidade com o Regulamento (UE) 2020/972 da Comissão, de 2 de julho de 2020”, apresentado na presente sessão legislativa e rejeitado na reunião plenária realizada a 11 de dezembro de 2020, e o Projeto de Lei n.º 236/XIII/1.ª (BE) que “Condiciona os benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira à criação de postos de trabalho estáveis e a tempo inteiro”, apresentado na primeira sessão legislativa da legislatura precedente e rejeitado na reunião plenária de 9 de junho de 2016.

3. Enquadramento constitucional e legal

A iniciativa é apresentada por seis Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, nos termos dos artigos 167.º da Constituição e 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Toma a forma de projeto de lei, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 2 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 124.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular.

A iniciativa cumpre apenas parcialmente os limites da iniciativa impostos pelo RAR, por força do disposto no n.º 1 do artigo 120.º. Com efeito, a Nota Técnica em anexo a este parecer releva que, embora a iniciativa em questão defina concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, “o disposto no n.º 2 do seu artigo 4.º parece poder infringir princípios constitucionais”. Em causa, segundo a Nota Técnica, está a pretensão da produção parcial de efeitos retroativos desta iniciativa, “que poderá colocar em causa o respeito pelos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos”, princípios que são “parte integrante do princípio do Estado de direito, expressamente consagrado no artigo 2.º da CRP”. Mais refere que “embora a retroatividade não seja em si mesma inconstitucional”, o disposto no n.º 1 do artigo 120.º do RAR prevê que não sejam admitidas iniciativas que “infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados”.

A Nota Técnica refere ainda que a prorrogação de benefícios fiscais prevista na iniciativa em apreço, faz prever que da sua aprovação possa resultar “uma diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”, incumprindo assim com o limite imposto pelo disposto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, bem como pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, conhecido como lei-travão.

No que se refere à verificação do cumprimento da Lei Formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), a Nota Técnica aponta dois aspetos que, em caso de aprovação, poderão ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de discussão na especialidade ou de redação final: o título, no sentido de traduzir o seu objeto de forma mais completa; e “a autonomização das normas de entrada em vigor e produção de efeitos em dois artigos distintos, por se tratar de matérias distintas, tal como aconselham as regras de legística formal para a elaboração de atos normativos”.

Releva-se ainda a consulta obrigatória às Regiões Autónomas dado o teor da iniciativa, tendo já sido promovida pelo PAR a audição dos órgãos de governo próprios através de emissão de parecer. Caso sejam enviados serão disponibilizados na página eletrónica desta iniciativa legislativa no sítio da Assembleia da República, em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=4558>
4.



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD) – “Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, clarificando os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 1 de fevereiro de 2021

A Deputada Autora do Parecer



(Mariana Mortágua)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)



Comissão de Orçamento e Finanças

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.

Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD)

Título: Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, clarificando os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira

Data de admissão: 6 de janeiro de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Luísa Colaço (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN), Inês Cadete e Joana Coutinho (DAC)

Data: 21 de janeiro de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Na exposição de motivos, o proponente refere que a interpretação dos requisitos relativos à criação e manutenção de postos de trabalho constantes do artigo 36.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), tem dado azo a dúvidas. Mais refere que, recentemente, a Comissão Europeia também suscitou questões em matéria de criação ou manutenção de empregos efetivos na região e origem geográfica dos lucros que beneficiam do benefício, a respeito do Regime III da Zona Franca da Madeira, extensíveis ao Regime IV.

Face ao exposto, entende que é necessário clarificar as dúvidas relativas aos postos de trabalho do atual regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira ou Zona Franca da Madeira, bem como os critérios para determinar a efetiva ligação dos postos de trabalho e da atividade desenvolvida pelas empresas beneficiárias à Região Autónoma da Madeira. Nesse sentido, propõe que se passem a prever “critérios objetivos relativamente à natureza dos contratos de trabalho e à necessidade de comprovação anual da sua manutenção pelas entidades licenciadas”. .”

Aproveita ainda para propor a prorrogação da data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira, ao abrigo do regime fiscal especial consagrado no artigo 36.º-A do EBF.

De notar por fim que, embora não seja referido expressamente na exposição de motivos, é também proposta a prorrogação das seguintes normas do EBF:

- Do artigo 58.º «Propriedade Intelectual», até 31 de dezembro de 2023;
- Dos n.ºs 4 a 20 do artigo 33.º «Zona Franca da Madeira e Zona Franca da ilha de Santa Maria» até 21 de dezembro de 2027, para efeitos da remissão do artigo 36.º-A, n.º 13.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Centro Internacional de Negócios da Madeira](#) (CINM), ou Zona Franca da Madeira, foi criado pelo [Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de outubro](#)¹, com o intuito de atrair para esse território “novos sectores industriais voltados para o desenvolvimento económico e social da Região”. Foi, assim, criada uma zona franca de natureza industrial, constituindo uma área de livre importação e exportação de mercadorias, conforme estatuído no artigo 2.º deste diploma legal.

Através do [Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de agosto](#), procedeu-se à regulamentação da Zona Franca da Madeira, nomeadamente quanto ao tipo de atividades que nela podem ser desenvolvidas – tendo sido autorizadas atividades de natureza industrial, comercial ou financeira – e ao respetivo regime aduaneiro.

O Regulamento das Atividades Industriais, Comerciais e de Serviços Integradas no Âmbito Institucional da Zona Franca da Madeira foi aprovado em anexo ao [Decreto Regulamentar Regional n.º 21/87/M, de 5 de setembro](#)².

A administração e a exploração da Zona Franca da Madeira são da exclusiva responsabilidade da SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A., com a qual a Região Autónoma da Madeira celebrou contrato administrativo de concessão em 1987, pelo prazo de 30 anos. Em janeiro de 2021, a SDM passou a empresa pública, detida integralmente pelo Governo Regional da Madeira.

Atualmente, as principais áreas de investimento do CINM são três: A Zona Franca Industrial, o Registo Internacional de Navios - MAR e os Serviços Internacionais. O setor dos Serviços Financeiros, que integrava a constituição inicial do CINM, foi excluído do regime de benefícios fiscais aplicável às entidades licenciadas no CINM a partir de 2003, tendo sido descontinuado a partir de 2011.

¹ Autoriza a criação de uma zona franca na Região Autónoma da Madeira.

² Versão consolidada, retirada do portal www.dre.pt.

Os benefícios fiscais e financeiros de âmbito regional que podem ser concedidos para promoção e captação de investimentos nesta zona franca, com os objetivos de promoção e instalação de novos projetos de investimentos, atração e fixação de fatores de produção e apoio ao arranque e estabilização das empresas instaladas, foram definidos no [Decreto-Lei n.º 165/86, de 26 de junho](#)³, alterado pela [Lei n.º 55/2013, de 8 de agosto](#)⁴.

O [EBF](#)⁵, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, dedica do Capítulo V da Parte II aos benefícios fiscais às zonas francas⁶, compreendendo os artigos 33.º a 36.º-A.

O [artigo 33.º](#) concede diversas isenções de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)⁷ às entidades instaladas nas zonas francas, mediante o cumprimento de certas condições.

O [artigo 36.º](#) fixa as regras para a tributação em IRC, até 31 de dezembro de 2020, dos rendimentos das entidades licenciadas para operar na zona franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2007 e até 31 de dezembro de 2014 para o exercício de atividades industriais, comerciais, de transportes marítimos e de outros serviços não excluídos do

³ Concede benefícios fiscais e financeiros de âmbito regional para promoção e captação de investimentos na zona franca da Madeira.

⁴ Completa a transposição da [Diretiva n.º 2003/49/CE, do Conselho, de 3 de junho de 2003](#), relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efetuados entre sociedades associadas de Estados membros diferentes, e altera o [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.

⁵ Versão consolidada, retirada do portal da Autoridade Tributária e Aduaneira.

⁶ Para além da Zona Franca da Madeira, existiu também uma zona franca na Ilha de Santa Maria, que foi extinta no final de 2011.

⁷ Regulado pelo [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 442-B/88 de 30 de novembro.

presente regime, que observem os respetivos condicionalismos previstos no n.º 1 do artigo 33.º⁸.

⁸ O n.º 1 do artigo 33.º do EBF, revogado pelo n.º 1 do artigo 146.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2012) dispunha o seguinte:

“1 - As entidades instaladas nas Zonas Francas da Madeira e da ilha de Santa Maria beneficiam de isenção de IRS ou de IRC, até 31 de Dezembro de 2011, nos termos seguintes:

a) As entidades instaladas na zona industrial respectiva, relativamente aos rendimentos derivados do exercício das actividades de natureza industrial, previstas no n.º 1 e qualificadas nos termos dos n.os 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de Agosto, e do Decreto Regulamentar n.º 54/82, da mesma data, e, bem assim, das actividades acessórias ou complementares daquela;

b) As entidades devidamente licenciadas que prossigam a actividade da indústria de transportes marítimos, relativamente aos rendimentos derivados do exercício da actividade licenciada, exceptuados os rendimentos derivados do transporte de passageiros ou de carga entre portos nacionais;

c) As instituições de crédito e as sociedades financeiras, relativamente aos rendimentos da respectiva actividade aí exercida, desde que neste âmbito:

1) Não realizem quaisquer operações com residentes em território português ou com estabelecimento estável de um não residente aí situado, exceptuadas as entidades instaladas nas zonas francas que não sejam instituições de crédito, sociedades financeiras ou sucursais financeiras, que realizem operações próprias da sua actividade com residentes ou estabelecimentos estáveis de não residentes;

2) Não realizem quaisquer operações com não residentes relativas a instrumentos financeiros derivados, excepto quando essas operações tenham como objectivo a cobertura de operações activas e passivas afectas à estrutura instalada nas zonas francas;

3) Excluem-se da subalínea 1) as operações relativas a transferência de fundos para a sede das instituições de crédito, desde que sejam transferidos na mesma moeda em que foram tomados e remunerados ao preço médio verificado no mês anterior, na tomada de fundos da mesma natureza, e ainda na condição de, para as operações em que tenham sido tomados aqueles fundos, não terem sido realizadas quaisquer operações com instrumentos financeiros derivados, devendo as instituições de crédito identificar, para cada operação de transferência, as operações de tomada que lhe deram origem;

d) As entidades que prossigam a actividade de gestão de fundos de investimento, relativamente aos rendimentos derivados da gestão de fundos, cujas unidades de participação sejam

Estes rendimentos são tributados à taxa de 3% nos anos de 2007 a 2009, à taxa de 4% nos anos de 2010 a 2012 e à taxa de 5% entre 2013 e 2020. A aplicação destas taxas fica condicionada ao cumprimento de um de dois requisitos: a criação de até cinco postos de trabalho nos seis primeiros meses de atividade e realização de um investimento mínimo de 75 000€ na aquisição de ativos fixos corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de atividade; ou a criação de seis ou mais postos de trabalho nos seis primeiros meses de atividade.

exclusivamente adquiridas, na emissão, por não residentes em território português, com excepção dos respectivos estabelecimentos estáveis aí situados, cujas aplicações sejam realizadas exclusivamente em activos financeiros emitidos por não residentes ou em outros activos situados fora do território português, sem prejuízo de o valor líquido global do fundo poder ser constituído, até um máximo de 10 %, por numerário, depósitos bancários, certificados de depósito ou aplicações em mercados interbancários;

e) As entidades que prossigam a actividade de seguro ou de resseguro, nos ramos «Não vida», e que operem exclusivamente com riscos situados nas zonas francas ou fora do território português, relativamente aos rendimentos provenientes das respectivas actividades;

f) As sociedades gestoras de fundos de pensões e as de seguro ou resseguro, no ramo «Vida», e que assumam compromissos exclusivamente com não residentes no território português, exceptuados os respectivos estabelecimentos estáveis nele situados, relativamente aos rendimentos provenientes das respectivas actividades;

g) As sociedades gestoras de participações sociais, relativamente aos rendimentos, designadamente lucros e mais-valias, provenientes das participações sociais que detenham em sociedades não residentes no território português, exceptuadas as zonas francas, ou no de outros Estados membros da União Europeia;

h) As entidades referidas na alínea a), relativamente aos rendimentos derivados das actividades exercidas na zona industrial não abrangidas por aquela alínea, e as restantes entidades não mencionadas nas alíneas anteriores, relativamente aos rendimentos derivados das suas actividades compreendidas no âmbito institucional da respectiva zona franca, desde que, em ambos os casos, respeitem a operações realizadas com entidades instaladas nas zonas francas ou com não residentes em território português, exceptuados os estabelecimentos estáveis aí situados e fora das zonas francas.”

Estas entidades, se prosseguirem atividades industriais, podem beneficiar ainda de uma dedução de 50% à coleta do IRC, se preencheram, pelo menos, duas das seguintes condições: contribuírem para a modernização ou para a diversificação da economia regional; promoverem a contratação de recursos humanos altamente qualificados; contribuírem para a melhoria das condições ambientais; ou criarem pelo menos, 15 postos de trabalho, que devem ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.

O [artigo 36.º-A](#)⁹, objeto da iniciativa legislativa a propósito da qual se elabora esta nota técnica, fixa idênticas regras para a tributação em IRC, até 31 de dezembro de 2027, dos rendimentos das entidades licenciadas para operar na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015 e até 31 de dezembro de 2020. No entanto, para estes casos, a taxa aplicável à tributação dos rendimentos destas entidades é apenas a de 5%, ficando a sua aplicação condicionada ao cumprimento dos mesmos requisitos acima referidos.

Esta taxa reduzida é aplicável sobre os lucros provenientes de operações desenvolvidas exclusivamente com outras entidades não residentes em território português ou com entidades igualmente licenciadas no âmbito do CINM.

Por outro lado, esta taxa reduzida aplicável sobre a matéria coletável tem um limite máximo, determinado em função do número de postos de trabalho mantidos pelas empresas, nos termos do n.º 4 deste artigo.

As empresas estão ainda sujeitas a um dos seguintes limites máximos anuais aplicáveis aos benefícios fiscais previstos neste regime: 20,1% do valor acrescentado bruto obtido anualmente, ou 30,1% dos custos anuais de mão-de-obra incorridos, ou 15,1% do volume anual de negócios.

⁹ Este artigo foi aditado ao EBF pela [Lei n.º 64/2015, de 1 de julho](#), que aprova o novo regime especial aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015, e altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou, neste momento, qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa à AP, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares em matéria conexa com a aqui em análise:

- [Projeto de Lei n.º 579/XIV/2.ª \(PSD\)](#) “Altera o artigo 36.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, de modo a prorrogar o período de admissão de novas entidades ao Regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira ou Zona Franca da Madeira até 31 de dezembro de 2023, em conformidade com o Regulamento (UE) 2020/972 da Comissão, de 2 de julho de 2020”, apresentado na presente sessão legislativa e que foi rejeitado na reunião plenária realizada a 11 de dezembro de 2020;
- [Projeto de Resolução n.º 648/XIV/2.ª \(PAN\)](#) “Recomenda ao Governo que adopte um conjunto de medidas de combate aos paraísos fiscais e que realize uma avaliação de custo-benefício do impacto global económico, social e fiscal da Zona Franca da Madeira”, apresentado na presente sessão legislativa e que foi parcialmente aprovado, na reunião plenária realizada a 11 de dezembro de 2020;
- [Projeto de Lei n.º 236/XIII/1.ª \(BE\)](#) “Condiciona os benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira à criação de postos de trabalho estáveis e a tempo inteiro”, apresentado na primeira sessão legislativa da legislatura precedente e que foi rejeitado, na reunião plenária de 9 de junho de 2016.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

O Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.^a é subscrito por seis Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa legislativa em apreço toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, está redigida sob a forma de artigos, contém uma designação que traduz o seu objeto principal, muito embora possa ser objeto de aperfeiçoamento caso seja aprovada, e é precedida de uma exposição de motivos, pelo que estão preenchidos os requisitos formais contidos no disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

No respeitante aos limites das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, não obstante o projeto de lei em apreço definir, concretamente, as modificações a introduzir na ordem legislativa, o disposto no n.º 2 do seu artigo 4.º parece poder infringir princípios constitucionais.

Com efeito, prevê-se naquele n.º 2 do artigo 4.º que “A presente lei produz efeitos desde 1 de janeiro de 2021, no que diz respeito aos números 1 e 7 do artigo 36.º- A”, pretendendo-se dessa forma a produção parcial de efeitos retroativos desta iniciativa, o que poderá colocar em causa o respeito pelos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos.

Os dois princípios supramencionados são parte integrante do princípio do Estado de direito, expressamente consagrado no artigo 2.º da CRP, e podem ser entendidos como a garantia de que os atos do poder público serão fiáveis, claros, determináveis e transparentes, de modo a que “em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança

nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios atos.”¹⁰, refletindo uma ordem jurídica caracterizada pela sua estabilidade e durabilidade.

Mencione-se ainda que, muito embora a retroatividade não seja “em si mesma inconstitucional”¹¹, de acordo com o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados, pelo que em sede de discussão parlamentar do presente projeto de lei, deve o mesmo ser analisado à luz dos princípios constitucionais.

Cumprir referir também que o n.º 2 do artigo 120.º do RAR impede igualmente a apresentação de projetos de lei que envolvam, no ano económico em curso, uma diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento (limite previsto também no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido como “lei-travão”). No caso em apreço, ao prever a prorrogação de benefícios fiscais, quer pela alteração do artigo 36.º-A do EBF, prevista no artigo 3.º, quer pela prorrogação da vigência de algumas das disposições do mesmo Estatuto, constante do artigo 2.º, é previsível que da aprovação da presente iniciativa possa resultar uma diminuição das receitas do Estado.

Considerando que, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, a entrada em vigor da lei que venha a resultar deste projeto de lei deverá ocorrer no dia seguinte ao da sua publicação, prevendo-se ainda, no n.º 2, que a produção de efeitos de algumas das suas normas retroaja a 1 de janeiro de 2021, em caso de aprovação, o respeito pelo limite imposto pela lei-travão deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo, nomeadamente fazendo coincidir a sua entrada em vigor ou a produção de efeitos com a publicação da lei do Orçamento do Estado subsequente.

Refira-se que a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra no elenco de matérias de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, de acordo com o previsto na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

¹⁰ Canotilho, Gomes J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Livraria Almedina, pág.257.

¹¹ Novais, Jorge Reis, *Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa*, 2004, Coimbra Editora, pág.265.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 5 de janeiro de 2021, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a) no dia 6 de janeiro, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado nesse mesmo dia em sessão plenária.

A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 11 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - “Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, clarificando os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira” - traduz parcialmente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Contudo, considerando que a iniciativa, para além da alteração, prevê a prorrogação da vigência de algumas disposições do EBF, uma das quais, aliás, se refere a matéria distinta da relativa à Zona Franca da Madeira¹², pensamos que o título da iniciativa poderá ser aperfeiçoado no sentido de melhor informar sobre o seu conteúdo. Assim, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título: “Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, clarificando os critérios de concessão de benefícios às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira e prorrogando o período de admissão de novas entidades e a vigência de certos benefícios fiscais”.

A presente iniciativa procede à alteração do EBF, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 215-/89, de 1 de julho](#), sendo que, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os “diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida

¹² O n.º 2 do artigo 2.º do projeto de lei em análise prevê a prorrogação da vigência do artigo 58.º do EBF, relativo aos benefícios fiscais no âmbito da propriedade intelectual.

e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

No entanto, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, “Leis Gerais”, “Regimes Jurídicos”, ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Embora tal exigência decorra do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, há que ter em consideração que a mesma foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República* Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

O autor não promoveu a republicação do decreto-lei alterado, nem tal se afigura necessário neste caso concreto, não só atendendo ao carácter cirúrgico da alteração introduzida (apenas ao artigo 36.º-A), mas também ao teor literal do prómio do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, que determina a republicação integral dos “diplomas que revistam forma de lei”.

Caso se interprete esta norma como abrangendo também a republicação integral dos diplomas que revistam forma de decreto-lei, coloca-se à consideração da Comissão analisar se, neste caso concreto, será pertinente observar essa recomendação legal.

Cumprе ainda assinalar que, em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no n.º 1 do artigo 4.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte ao da sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário. Atendendo a que o n.º 2 do mesmo artigo diz respeito à produção de efeitos, será de equacionar, em sede de apreciação na especialidade, a autonomização das normas de entrada em vigor e produção de efeitos em dois artigos distintos, por se tratar de matérias distintas,

tal como aconselham as regras de logística formal para a elaboração de atos normativos. O teor do n.º 2 do artigo 4.º do projeto de lei foi já objeto de análise no ponto precedente, para o qual se remete.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O principal objetivo das regras de concorrência da União Europeia (EU) é permitir o bom funcionamento do mercado interno da União enquanto motor essencial do bem-estar dos cidadãos, das empresas e da sociedade em geral. Neste sentido, o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) contém regras destinadas a evitar restrições e distorções da concorrência no mercado interno. Mais concretamente, fá-lo através da proibição de acordos anti concorrenciais entre empresas e do abuso de posição dominante no mercado por empresas dominantes, que podem afetar negativamente a concorrência e os consumidores dos Estados-Membros. Além disso, as fusões e aquisições com uma dimensão europeia são controladas pela Comissão Europeia e podem ser proibidas, caso resultem numa redução significativa da concorrência. Acresce que, a concessão de auxílios estatais a empresas que provocam distorções da concorrência é proibida, embora possa ser autorizada em determinados casos. Com algumas exceções, as regras de concorrência são igualmente aplicáveis às empresas públicas, aos serviços públicos e aos serviços de interesse geral.

O TFUE contém uma proibição geral dos auxílios estatais (artigo 107.º n.º 1)¹³, a fim de evitar distorções da concorrência no mercado interno que possam resultar da concessão

¹³ O legislador da União estabelece uma presunção de ilegalidade das medidas que configuram auxílios de Estado, na aceção do art. 107.º, n.º 1, apresentando uma lista taxativa de auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno (no art. 107.º, n.º 2) e submete à aprovação prévia da Comissão Europeia a eventual compatibilidade dos auxílios que se enquadram nas situações do n.º 3 do art. 107.º. A Comissão é competente para declarar que certas categorias de auxílios são automaticamente compatíveis com o art. 107.º n.º 3 (cfr. Reg. (CE) n.º 651/2014 da Comissão de 16.06.2014, JO L 187, p. 1), e que auxílios de pequeno montante (de minimis) não preenchem todos os critérios do art. 107.º, n.º 1, não configurando,

de vantagens seletivas a certas empresas. São proibidas, em regra, todas as ajudas diretas ou indiretas concedidas pelos Estados-Membros (por exemplo, subvenções a fundo perdido, empréstimos em condições favoráveis, isenções de direitos e de impostos e garantias de empréstimo). São igualmente proibidas outras vantagens concedidas a título de tratamento preferencial a determinados setores ou empresas que falseiem ou ameacem falsear a concorrência e afetem negativamente as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

O TFUE deixa margem para conceder algumas derrogações a esta proibição geral, se puderem ser justificadas por objetivos políticos globais específicos (artigo 107.º n.ºs 2 e 3), por exemplo, para sanar uma perturbação grave da economia ou por razões de interesse europeu comum.

De um modo geral, por auxílio de Estado entende-se qualquer vantagem (independentemente da sua forma) concedida seletivamente a certas empresas (entidades que exercem uma ou mais atividades económicas) pelas autoridades públicas nacionais, suscetível de afetar a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-membros da UE. Por ser necessário controlar os regimes de auxílio, os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, são obrigados a notificar previamente a Comissão Europeia de qualquer projeto tendente à concessão de tais auxílios. Neste enquadramento, o Conselho conferiu à Comissão Europeia a possibilidade de definir isenções (através da adoção de isenções por categoria para os auxílios estatais) e, por conseguinte, de declarar como compatíveis com o mercado interno e isentas de notificação prévia à Comissão Europeia certas categorias de auxílios estatais.

Em 19 de julho de 2016, a [Comissão Europeia](#) publicou a Comunicação sobre a Noção de Auxílio Estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE ([2016/C 262/01](#)). Esta comunicação contém um repositório do entendimento fundamental dos tribunais da UE e da Comissão Europeia sobre esta matéria.

pois, auxílios de Estado nos termos deste preceito (cfr. Reg. (UE) n.º 1407/2013 da Comissão de 18.12.2013, JO L 352, p.1) – Lei da Concorrência Anotada, Carlos Botelho Moniz (COORD.), Joaquim Vieira Peres, Eduardo Maia Cadete, Gonçalo Machado Borges, Pedro Gouveia e Melo, Inês Gouveia e Luís do Nascimento Ferreira, Almedina, 2016, pág. 625.

Em 4 de dezembro de 2020, a Comissão Europeia concluiu que a aplicação do regime de auxílios da Zona Franca da Madeira (Regime III) em Portugal não está em conformidade com as decisões da Comissão em matéria de auxílios estatais de [2007](#) e [2013](#). O objetivo da medida aprovada era contribuir para o desenvolvimento económico da região ultraperiférica da Madeira através de incentivos fiscais. É por esta razão que as decisões da Comissão condicionaram a concessão de reduções fiscais apenas às empresas que criam postos de trabalho na Madeira e à aplicação das reduções fiscais a atividades efetiva e materialmente realizadas na Região Autónoma da Madeira.

Não obstante, a investigação levada a cabo pela Comissão Europeia revelou que as reduções fiscais foram também aplicadas a empresas que não contribuíram verdadeiramente para o desenvolvimento da região, incluindo em relação a postos de trabalho criados fora da Madeira (e mesmo da UE), em violação das condições das decisões adotadas e das regras da UE em matéria de auxílios estatais. Portugal deve agora recuperar os auxílios ilegalmente concedidos, acrescido de juros, junto das empresas que não preenchem as condições previstas nas decisões adotadas.

Com efeito, no decurso da investigação aprofundada, a Comissão Europeia determinou que:

- O número de postos de trabalho tidos em conta por Portugal para o cálculo do montante do auxílio ao abrigo do regime incluía postos de trabalho criados fora da Zona Franca da Madeira e mesmo fora da UE. Além disso, os postos de trabalho a tempo parcial foram incluídos nos postos de trabalho a tempo integral e os membros do conselho de administração foram valorados como trabalhadores em mais do que uma empresa beneficiária do regime, sem haver recurso a um método de cálculo adequado e objetivo.
- Os lucros que beneficiaram da redução fiscal não se limitavam aos lucros relacionados com atividades efetiva e materialmente realizadas na Madeira.

Destarte, a Comissão concluiu que o regime, conforme aplicado, não estava em conformidade com as decisões da Comissão de 2007 e 2013 e que esses auxílios individuais concedidos a esses beneficiários, que não reuniam os pressupostos

constantes das decisões de 2007 e 2013, são ilegais e não podem ser considerados compatíveis com o mercado interno com base no [artigo 107.º, n.º 3, alínea a\)](#), do TFUE.

A versão não confidencial da decisão adotada pela Comissão Europeia a 4 de dezembro de 2020 será disponibilizada com o número SA.21259 no [Registo dos auxílios estatais](#) no [sítio Web da DG Concorrência](#) da Comissão, após resolução das eventuais questões de confidencialidade.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 7 de janeiro de 2021, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, 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. Os pareceres remetidos pelos órgãos acima elencados serão disponibilizados, se enviados, na [página eletrónica](#) da iniciativa. Até ao momento foram recebidos os pareceres do Governo da Região Autónoma dos Açores e da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem

colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

Sendo aprovada, a iniciativa terá impacto orçamental, pois visa a prorrogação da vigência de benefícios fiscais. Todavia, os dados disponíveis não permitem quantificar esse impacto.