



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Orçamento e Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
27/COF/2021	24-02-2021	Nº: 1114 ENT.: 1979 PROC. Nº:	23/03/2021

ASSUNTO: Solicitação de emissão de Parecer sobre as seguintes iniciativas:

- Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.ª (Governo) - *Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC;*
- 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.*

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar a resposta ao pedido de parecer da AT - Autoridade Tributária e Aduaneira, sobre as iniciativas legislativas mencionadas em epígrafe, remetida a este Gabinete, pelo Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

NOTA

Na sequência do pedido de pronúncia da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) relativamente às seguintes iniciativas legislativas:

- Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.^a (GOV) - "Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC";
- 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".

Tecem-se os seguintes comentários:

I - Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.^a (GOV) - "Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC"

- O diploma propõe a prorrogação da vigência dos artigos 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º-B, 32.º-C, 52.º, 53.º, 54.º, 55.º, 59.º, 63.º e 64.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), até 31 de dezembro de 2025, bem como a prorrogação dos n.ºs 4 a 20 do artigo 33.º (para efeitos da remissão do n.º 13 do artigo 36.º-A) e artigo 58.º, todos do EBF, até 31 de dezembro de 2021.
- A proposta de alteração ao n.º 3 do artigo 3.º do EBF, passa a incluir na lista dos benefícios fiscais não sujeitos ao prazo de caducidade de 5 anos previsto no n.º 1, o mecenato cultural (artigo 62.º-B do EBF).
- A propósito da prorrogação da vigência de benefícios fiscais, alerta-se que o benefício constante do artigo 22.º-A do EBF não consta do elenco previsto no n.º 3 do artigo 3.º, nem dos benefícios temporários que a proposta de lei em análise sugere prorrogar, pelo que o benefício caducará em 31/03/2021.
- De acordo com as alterações propostas ao artigo 28.º do EBF, este benefício passaria a ser automático, não dependendo a operabilidade da isenção de requerimento expresso do contribuinte ou de qualquer parecer fundamentado da AT. Passaria, também, a constar a menção à natureza (industrial, comercial ou científica) dos equipamentos importados que podem beneficiar deste regime.
- Esta alteração ao artigo 28.º é regida por uma disposição transitória específica, nos termos da qual o disposto no artigo 28.º do EBF, na redação anterior, continuaria a ser aplicável relativamente aos contratos celebrados até 31 de dezembro de 2020, ainda que o requerimento a que alude o referido

artigo seja apresentado em data posterior, desde que dentro do prazo previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 65.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

- De salientar que, tornando-se um benefício não dependente de reconhecimento, eliminar-se-iam completamente alguns dos constrangimentos apontados pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) à operacionalização da isenção do artigo 28.º do EBF, mais concretamente no que concerne à aplicação do prazo constante da alínea a) do n.º 3 do artigo 65.º do CPPT aos pedidos de isenção relacionados com alterações contratuais relevantes e à necessidade de ser submetido um novo pedido de isenção, mesmo no caso de alterações contratuais irrelevantes face aos requisitos de facto da norma.
- No que diz respeito ao transporte aéreo e ao conceito de serviço público para efeitos de aplicação do artigo 28.º do EBF, este conceito tem vindo a ser interpretado como incluindo qualquer transportadora aérea autorizada pela ANAC a operar em Portugal, parecendo-nos que da alteração da lei proposta não decorre qualquer modificação do entendimento que vem a ser adotado sobre o conceito de serviço público.
- Relativamente às alterações sugeridas ao artigo 36.º-A do EBF, verifica-se que se procede, no n.º 1, à prorrogação, por um ano, da data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira (ZFM), acompanhando a prorrogação, por igual prazo, das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0708\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0708(01)&from=EN))
- O regime fiscal consagrado no artigo 36.º-A do foi instituído ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho (Regulamento Geral de Isenção por Categoria ou RGIC), que declara determinadas categorias de auxílios de Estado automaticamente compatíveis com o mercado interno sem necessária autorização prévia da Comissão Europeia, desde que exista a observância das condições impostas pelo respetivo Regulamento. O RGIC foi prorrogado pelo Regulamento (UE) n.º 2020/972 da Comissão de 2 de julho de 2020 por três anos, ou seja, até 31 de dezembro de 2023.
- Ainda relativamente ao artigo 36.º-A do EBF, as restantes alterações propostas estão relacionadas com as insuficiências identificadas pela Comissão Europeia a respeito do Regime III da ZFM, mas extensíveis ao Regime IV, no âmbito do procedimento instaurado ao abrigo do n.º 2 do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- Por forma a colmatar tais insuficiências, sugerem-se alterações ao n.º 3 do artigo 36.º-A do EBF, aditando, a cada uma das alíneas, a referência à Região Autónoma da Madeira. Desta forma, qualquer dos limites máximos anuais aplicáveis aos benefícios fiscais previstos neste artigo passam a ser calculados tendo por referência o valor acrescentado bruto obtido na Região Autónoma da

Madeira, os custos anuais de mão de obra suportados na Região Autónoma da Madeira e o volume de negócios realizado na Região Autónoma da Madeira. Afigurando-se-nos, contudo, que para responder de modo cabal às insuficiências identificadas pela Comissão Europeia se deveria clarificar que apenas relevam o valor acrescentado bruto, os custos de mão de obra e o volume de negócios correspondentes às atividades efetivamente localizadas na Região Autónoma da Madeira.

- Pretende-se, de igual modo estabelecer a ligação do montante do auxílio à criação ou manutenção de empregos efetivos na Região Autónoma da Madeira, sugerindo-se para o efeito uma nova redação do n.º 5 do artigo 36.º-A do EBF.
- Assim, de acordo com a nova alínea a) do n.º 5, os postos de trabalho relevantes para efeitos de determinação dos limiares máximos de matéria coletável a que é aplicável a taxa reduzida seriam aferidos tendo em conta o critério da residência fiscal dos trabalhadores (nos termos do artigo 17.º do Código do IRS). Embora se trate de um critério objetivo e facilmente verificável para determinar a ligação do posto de trabalho com a atividade exercida e que se trata de uma metodologia comum e objetiva aplicável a todas as relações de trabalho, deve notar-se que este critério conduz à exclusão dos trabalhadores que embora exerçam a sua atividade na Região Autónoma da Madeira aí não residam para efeitos fiscais (e.g., trabalhadores expatriados ou trabalhadores e tripulantes de navios e embarcações de recreio registados no Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR) e ao serviço de entidades licenciadas para operar no âmbito da Zona Franca da Madeira), podendo potencialmente constituir uma discriminação indireta em razão da nacionalidade não compatível com as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que consagram a liberdade de circulação dos trabalhadores. Por outro lado, afigura-se-nos que para responder de modo cabal às insuficiências identificadas pela Comissão Europeia não se deveria considerar a totalidade dos titulares de rendimentos do trabalho dependente pagos ou colocados à disposição pelas entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, mas antes apenas aqueles que exerçam a sua atividade no território da Região Autónoma da Madeira ou que sejam tripulantes de navios ou aeronaves ao serviço dessas entidades.
- A proposta introduz, também, na alínea b), a forma de contabilização do número de postos de trabalho. De acordo com esta disposição estariam excluídos os trabalhadores cedidos por empresas de trabalho temporário e os trabalhadores a tempo parcial ou intermitente seriam considerados proporcionalmente ao praticado a tempo inteiro numa situação comparável. Esta forma de contabilização do trabalho a tempo parcial ou intermitente está em conformidade com a definição de unidades de trabalho anuais constante das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013 (JO C 54 de 4.3.2006), das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 (JO C 209 de 23.7.2013), e com a noção constante

do Artigo 5.º do Anexo I do Regulamento (EU) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014).

- Note-se, entretanto, que enquanto na sua redação atual, o n.º 5 do artigo 36.º-A do EBF ao estabelecer que “*Os limites máximos da matéria coletável previstos no número anterior são determinados em função do número de postos de trabalho que as entidades beneficiárias mantêm em cada exercício*” faz expressamente depender o montante do benefício fiscal a conceder do número de postos de trabalho que as entidades licenciadas na RAM mantêm em cada exercício, ligação esta que se perde na alteração proposta na proposta de lei (não obstante, a referência, na alínea a) à criação e à “manutenção dos postos de trabalho”) e que, tendo em conta que os limiares previstos no n.º 4 são definidos em função da “criação” de postos de trabalho poderá ser fonte de eventuais dificuldades,
- A proposta introduz, igualmente, alterações ao artigo 52.º do EBF, cuja isenção passaria a abranger as entidades gestoras de denominações de origem e indicações geográficas dos vinhos, vinagres, bebidas espirituosas de origem vínica e produtos vitivinícolas aromatizados reconhecidas nos termos da legislação aplicável.
- Além das alterações ao EBF acima referidas, são ainda propostas alterações ao Código Fiscal do Investimento (CFI), mais concretamente aos artigos 2.º e 43.º deste diploma.
- Como consta da exposição de motivos “*relativamente aos benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo, Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos, previstos nos artigos 2.º a 21.º, 22.º a 26.º e 27.º a 34.º do CFI, acompanha-se a prorrogação da validade dos mapas dos auxílios com finalidade regional até 31 de dezembro de 2021, bem como a prorrogação do Regulamento Geral de Isenção por Categoria, operada pelo Regulamento (UE) n.º 2020/972, da Comissão, de 2 de julho de 2020, por três anos, ou seja, até 31 de dezembro de 2023, por forma a garantir a vigência daquelas importantes medidas de auxílio enquanto decorre o processo de avaliação e eventual revisão das regras europeias de auxílio de estado.*”
- Relativamente, a esta alteração, tendo em conta que como já acima referido, muito embora o Regulamento Geral de Isenção por Categoria tenha sido efetivamente prorrogado até 31 de dezembro de 2023, uma vez que as Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 apenas foram prorrogadas até ao final de 2021, de modo a assegurar o cumprimento do direito europeu em matéria de auxílios de Estado apenas será possível prorrogar o regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo até 31 de dezembro de 2021.

- Finalmente, a proposta de diploma introduz, no artigo 6.º, uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC, cujos efeitos retroagem a 1 de janeiro de 2020.
- De acordo com esta norma fica suspensa, durante o período de tributação de 2020 e 2021, a contagem do prazo de reinvestimento dos valores de realização previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 48.º do Código do IRC e os prazos de dedução à coleta previstos no n.º 3 do artigo 23.º (RFAI) e no n.º 4 do artigo 38.º (SIFIDE) do CFI.
- É de destacar que, da conjugação desta proposta de alteração com outras disposições fiscais, mais precisamente com o regime extraordinário e transitório de incentivo à manutenção de postos de trabalho, constante do artigo 403.º da Lei 75.º-B/2020, de 31 de dezembro, parece resultar que uma eventual suspensão, em 2021, dos benefícios fiscais automáticos em virtude da não manutenção do nível de emprego será mitigada com esta suspensão do prazo de contagem de dedução constante da proposta de Lei.

II - 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".

- Não obstante a proposta de prorrogação dos n.ºs 4 a 20 do artigo 33.º do EBF, para efeitos da remissão do n.º 13 do artigo 36.º-A, até 31/12/2027, da prorrogação da vigência do artigo 58.º do EBF até 31 de dezembro de 2023 e da prorrogação, até 2023 da data limite para a emissão de licenças para operar na ZFM, todas as restantes alterações têm por fundamento a decisão da Comissão Europeia sobre o regime de auxílios na ZFM, pelo que versam essencialmente sobre o artigo 36.º-A do EBF.
- A alteração proposta à alínea c) do n.º 3 do artigo 36.º-A do EBF, faz depender um dos limites máximos anuais dos benefícios da existência de uma “*adequada estrutura empresarial*” na ZFM.
- Ora, o conceito de “*adequada estrutura empresarial*” não é novo em sede de direito fiscal, sendo utilizado, por exemplo, no n.º 4 do artigo 8.º do Código do IRC e no n.º 4 do artigo 19.º e n.º 2 do artigo 34.º, ambos do Código do IVA.
- Porém, a lei não faculta uma definição de “*adequada estrutura empresarial*” nem estabelece critérios objetivos para a sua aferição, pelo que esta aferição terá de efetuada caso a caso, existindo uma margem de discricionariedade na sua apreciação, situação que é suscetível de ser geradora de litigiosidade entre os contribuintes e a administração fiscal.

- Note-se, por outro lado, que a introdução deste requisito na alínea c) apenas faz depender aquele concreto limite anual aos benefícios da existência de uma adequada estrutura empresarial na ZFM. Ou seja, apenas relativamente a um dos limites alternativos permitiria estabelecer a ligação dos lucros com o território da Região Autónoma, mantendo-se os restantes dois limites alternativos inalterados, pelo que se nos afigura que esta proposta fica aquém do necessário para responder de forma cabal às insuficiências apontadas pela Comissão Europeia.
- A alteração proposta ao n.º 5 do artigo 36.º-A passa a fazer depender os limiares máximos de matéria coletável a que é aplicável a taxa reduzida de IRC de dois requisitos adicionais que acrescem ao número de postos de trabalho que as entidades beneficiárias mantêm em cada exercício.
- Assim, passa a prever-se que:

“5 – Os limites máximos da matéria coletável previstos no número anterior são determinados em função do número de postos de trabalho que as entidades beneficiárias mantêm em cada exercício, tendo por referência o seguinte:

 - a) a criação e a manutenção de postos de trabalho é determinada por referência ao número de pessoas que auferem rendimentos de trabalho dependente, pagos ou colocados à disposição pela entidade licenciada, e que sejam sujeitos passivos de IRS na Região Autónoma da Madeira;*
 - b) considera-se realizado na Região Autónoma da Madeira o volume anual de negócios que constitua um rendimento imputável à atividade desenvolvida na mesma, nos termos previstos no Código do IRC.”*
- No que respeita a esta proposta, afigura-se que a introdução do critério da alínea a) visa estabelecer uma forma objetiva de determinar a efetiva ligação dos postos de trabalho à Região Autónoma da Madeira. No entanto, e face às regras de incidência do Código do IRS, mais concretamente nos termos do artigo 13.º, são sujeitos passivos de IRS as pessoas singulares que residam em território português, não se fazendo qualquer distinção entre sujeitos passivos de IRS em território continental ou nas Regiões Autónomas, pelo que a expressão “*sujeitos passivos de IRS na Região Autónoma da Madeira*” deveria ser ajustada.
- Por outro lado, ao considerar a totalidade dos titulares de rendimentos do trabalho dependente pagos ou colocados à disposição pelas entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, e não apenas aqueles que exerçam a sua atividade no território da Região Autónoma da Madeira ou que sejam tripulantes de navios ou aeronaves ao serviço dessas entidades afigura-se-nos que esta redação não responde de modo cabal às insuficiências identificadas pela Comissão Europeia.

- Porém, o requisito constante da alínea b), embora esteja em conexão com a alteração proposta para a alínea c) do n.º 3 do artigo 36.º-A, parece não poder contribuir para determinar esta ligação dos postos de trabalho com a ZFM, estando sim relacionado com a origem geográfica dos lucros.
- A proposta de aditamento do n.º 17 vem esclarecer que «os postos de trabalho devem ser determinados numa base anual tendo como metodologia a “unidade de trabalho anual” (UTA – unidade de medida equivalente ao trabalho de uma pessoa a tempo completo realizado num ano medido em horas)». Esta definição não é inteiramente coincidente com a definição de unidades de trabalho anuais constante das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013, das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020, nem com a noção constante do Artigo 5.º do Anexo I do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014.
- Efetivamente, em todas as definições europeias, as unidades de trabalho anuais ou unidades trabalho-ano (UTA), são aferidas tendo em conta não só o trabalho a tempo inteiro, mas, também, o trabalho das pessoas que não tenham trabalhado todo o ano, ou que tenham trabalhado a tempo parcial, independentemente da sua duração, ou o trabalho sazonal, sendo estes últimos contabilizados em frações de UTA, pelo que a não consideração destas situações corresponderia a uma solução que, embora admitida, seria mais restritiva do que a que emana daquelas definições,
- O n.º 17 estabelece, também, uma enumeração de relações laborais que podem ser consideradas para efeitos de determinação do n.º de postos de trabalho, mas que, embora não inclua situações de trabalho parcial ou sazonal, dado o seu carácter exemplificativo não nos parece ser suficiente para dilucidar a (não) consideração destas situações.
- Finalmente, a proposta prevê, o aditamento do n.º 18 – que estabelece uma obrigação de comunicação de elementos comprovativos da criação e/ou manutenção dos postos de trabalho necessários para a obtenção do benefício fiscal a fornecer, pela entidade beneficiária, ao Governo Regional da Madeira à administração fiscal – bem como um novo n.º 19, através do qual se pretende assegurar a ligação do montante do auxílio à criação ou manutenção de empregos efetivos na região e à origem geográfica dos lucros que beneficiam da redução do imposto. Assim, esta nova disposição sujeita a concessão do benefício à existência de postos de trabalho determinados em conformidade com os novos requisitos estabelecidos, à existência de instalações adequadas ao exercício da atividade principal na Região Autónoma da Madeira e à adoção das principais decisões de direção e gestão nas instalações localizadas na Região Autónoma da Madeira.
- Alerta-se, no entanto, para a dificuldade de comprovação de que tais decisões são efetivamente tomadas nas referidas instalações.