



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## Parecer

Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.ª (Governo)

**Autor:** Deputada Sara  
Madruga da Costa (PSD)

---

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”



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preliminar

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.<sup>a</sup> – *“Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC”*.

A presente iniciativa deu entrada no dia 28 de dezembro de 2020, tendo sido admitida a 30 de dezembro e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), comissão competente, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão ocorrida em 6 de janeiro de 2021, foi a signatária designada para a elaboração do mesmo.

A 30 de dezembro de 2020 foi promovida por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, tendo todos os pareceres sido já recebidos.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.<sup>a</sup> encontra-se agendada para a reunião plenária de 11 de fevereiro, conjuntamente com o Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.<sup>a</sup> (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”*.

### 2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.<sup>a</sup>, o Governo recorda a criação, em abril de 2018, de um Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais que tinha *“por objetivo a realização de um estudo aprofundado sobre o sistema de benefícios fiscais que vigora em Portugal e que possibilite a avaliação dos referidos benefícios e do sistema de benefícios fiscais no seu todo”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Despacho n.º 4222/2018 do Ministro das Finanças, de 17 de abril de 2018.

As conclusões do referido grupo de trabalho foram apresentadas em junho de 2019, referindo a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.<sup>a</sup> que, considerando *“o elevado número de benefícios fiscais em vigor no nosso ordenamento jurídico português e a complexidade associada à sua avaliação, não é possível concluir, num tão curto espaço de tempo, a avaliação discriminada de todos os benefícios fiscais existentes no ordenamento jurídico português tendo em conta os resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação”*.

Ainda de acordo com a exposição de motivos, o Governo promoveu a avaliação de determinados benefícios fiscais tendo em conta a sua caducidade iminente e, nessa sequência, propõe, através da presente iniciativa, a prorrogação daqueles em que *“se concluiu pela sua demonstrada eficácia e eficiência para as políticas públicas, não se renovando apenas aqueles benefícios relativamente aos quais se concluiu fundamentadamente pela sua desadequação ou desnecessidade face aos objetivos traçados aquando da sua criação”*.

Neste âmbito, o Governo propõe a prorrogação, até 31 de dezembro de 2025, dos benefícios fiscais previstos nos seguintes artigos do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF):

- 28.º “Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados”, cuja redação é objeto de alteração;
- 29.º “Serviços financeiros de entidades públicas”;
- 30.º “Swaps e empréstimos de instituições financeiras não residentes”;
- 31.º “Depósitos de instituições de crédito não residentes”;
- 32.º-B “Regime fiscal dos empréstimos externos”;
- 32.º-C “Operações de reporte com instituições financeiras não residentes”;
- 52.º “Comissões vitivinícolas regionais”, cuja redação é objeto de alteração;
- 53.º “Entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos”;
- 54.º “Coletividades desportivas, de cultura e recreio”;
- 55.º “Associações e confederações”;

- 59.º “Baldios”;
- 63.º “Deduções à coleta do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares”;
- 64.º “Imposto sobre o valor acrescentado – Transmissões de bens e prestações de serviços a título gratuito”.

De referir que determinados benefícios fiscais cuja vigência se pretende prorrogar através da presente iniciativa têm sido anteriormente objeto de prorrogação, a mais recente das quais através da Lei n.º 2/2020<sup>2</sup>, de 31 de março.

A proposta de lei propõe também a prorrogação, pelo período de um ano, do artigo 58.º do EBF “Propriedade intelectual” – considerando que não foi ainda possível concluir a avaliação desse benefício fiscal – bem como dos n.ºs 4 a 20 do artigo 33.º, para efeitos da remissão do n.º 13 do artigo 36.º-A.

É promovida a transferência do benefício fiscal previsto no artigo 32.º-D “Operações de reporte” do EBF para o artigo 7.º “Outras isenções” do Código do Imposto do Selo (CIS), tendo em conta a sobreposição parcial dos dois incentivos.

Por outro lado, o artigo 62.º-B “Mecenato cultural” passa a estar incluído no conjunto de benefícios fiscais sem caráter marcadamente temporário, previsto no n.º 3 do artigo 3.º do EBF.

Ainda no âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais, a proposta de lei propõe a prorrogação por um ano, até 31 de dezembro de 2021, da data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira, ao abrigo do artigo 36.º-A “Regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015”.

Simultaneamente, introduz, segundo o Governo, *“importantes alterações ao referido regime que procuram dar resposta às insuficiências recentemente identificadas pela Comissão Europeia – a respeito do respetivo Regime III (mas extensíveis ao Regime IV) – na decisão adotada no passado dia 4 de dezembro no âmbito do procedimento*

---

<sup>2</sup> Orçamento do Estado para 2020.

*instaurado ao abrigo do n.º 2 do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia em matéria de ligação do montante do auxílio à criação ou manutenção de empregos efetivos na região e origem geográfica dos lucros que beneficiam da redução do imposto.”*

As alterações ao artigo 36.º-A que o Governo pretende introduzir através da presente iniciativa são as seguintes:

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
<p style="text-align: center;"><b>Artigo 36.º-A</b> <b>Regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015</b></p> <p>1 - Os 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 são tributados em IRC, até 31 de dezembro de 2027, à taxa de 5 %, nos seguintes termos:</p> <p>a) As entidades licenciadas no âmbito da zona franca industrial relativamente aos rendimentos derivados do exercício das atividades 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, bem assim, das atividades acessórias ou complementares daquela;</p> <p>b) As entidades devidamente licenciadas que prossigam a atividade de transportes marítimos e aéreos, relativamente aos rendimentos derivados do exercício da atividade licenciada, excetuados os rendimentos derivados do transporte de passageiros ou de carga entre portos nacionais;</p> <p>c) As entidades referidas na alínea a), relativamente aos rendimentos derivados das atividades exercidas na zona franca industrial não abrangidas por aquela alínea, e as restantes entidades não mencionadas nas alíneas anteriores, relativamente aos rendimentos derivados das suas atividades compreendidas no âmbito institucional da zona franca, desde que, em ambos os casos,</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 36.º-A</b> [...]</p> <p>1 - Os 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 2021 são tributados em IRC, até 31 de dezembro de 2027, à taxa de 5 %, nos seguintes termos:</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...].</p>

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
<p>respeitem a operações realizadas com entidades instaladas na zona franca ou com não residentes em território português, excetuados os estabelecimentos estáveis aí situados e fora da zona franca.</p> <p>2 - As entidades referidas no número anterior que pretendam beneficiar do presente regime devem iniciar as suas atividades no prazo de seis meses, exceto quanto às atividades industriais ou de transportes marítimos e aéreos que devem iniciar as suas atividades no prazo de um ano, contado da data de licenciamento, devendo ainda observar um dos seguintes requisitos de elegibilidade:</p> <p>a) Criação de um a cinco postos de trabalho, nos seis primeiros meses de atividade e realização de um investimento mínimo de (euro) 75 000 na aquisição de ativos fixos tangíveis ou intangíveis nos dois primeiros anos de atividade;</p> <p>b) Criação de seis ou mais postos de trabalho, nos seis primeiros meses de atividade.</p> <p>3 - As entidades referidas no n.º 1 ficam sujeitas a um dos seguintes limites máximos anuais aplicáveis aos benefícios fiscais previstos no presente regime:</p> <p>a) 20,1 % do valor acrescentado bruto obtido anualmente, ou</p> <p>b) 30,1 % dos custos anuais de mão de obra incorridos, ou</p> <p>c) 15,1 % do volume anual de negócios.</p> <p>4 - As entidades referidas nos números anteriores ficam sujeitas à limitação do benefício a conceder, através da aplicação de plafonds máximos à matéria coletável a que é aplicável a taxa reduzida prevista, nos termos seguintes:</p> <p>a) 2,73 milhões de euros pela criação de um a dois postos de trabalho;</p> <p>b) 3,55 milhões de euros pela criação de três a cinco postos de trabalho;</p> <p>c) 21,87 milhões de euros pela criação de seis a 30 postos de trabalho;</p> <p>d) 35,54 milhões de euros pela criação de 31</p>	<p>2 - [...].</p> <p>3 - [...]:</p> <p>a) 20,1 % do valor acrescentado bruto obtido anualmente na Região Autónoma da Madeira, ou</p> <p>b) 30,1 % dos custos anuais de mão de obra suportados na Região Autónoma da Madeira, ou</p> <p>c) 15,1 % do volume anual de negócios realizado na Região Autónoma da Madeira.</p> <p>4 - [...].</p>

Comissão de Orçamento e Finanças

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
<p>a 50 postos de trabalho;  e) 54,68 milhões de euros pela criação de 51 a 100 postos de trabalho;  f) 205,50 milhões de euros pela criação de mais de 100 postos de trabalho.</p> <p>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.</p> <p>6 - As entidades referidas no n.º 1 licenciadas para operar na zona franca industrial beneficiam ainda de uma dedução de 50 % à coleta do IRC 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) Promovam a contratação de recursos humanos altamente qualificados;  d) Contribuam para a melhoria das condições ambientais;  e) Criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que devem ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.</p> <p>7 - As entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, a partir de 1 de janeiro de 2015 e</p>	<p>5 - Para efeitos do presente artigo:  a) A criação e manutenção de postos de trabalho é determinada por referência ao número de pessoas que auferiram rendimentos de trabalho dependente, pagos ou colocados à disposição pela entidade licenciada, desde que residam, para efeitos fiscais, na Região Autónoma da Madeira;  b) Da contabilização do número de postos de trabalho a que se refere a alínea anterior são excluídos os trabalhadores cedidos por empresas de trabalho temporário, sendo os trabalhadores a tempo parcial ou intermitente considerados proporcionalmente ao praticado a tempo inteiro numa situação comparável;  c) No caso dos n.ºs 4 e 6, a contabilização do número de postos de trabalho a que se referem as alíneas anteriores é efetuado numa base média por referência ao respetivo período de tributação.</p> <p>6 - [...].</p> <p>7 - [...].</p>



Comissão de Orçamento e Finanças

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
<p>até 31 de dezembro de 2020, podem, designadamente, exercer as seguintes atividades económicas relacionadas com:</p> <p>a) Indústrias transformadoras (NACE Rev. 2, secção C);</p> <p>b) Produção e distribuição de eletricidade, gás e água (NACE Rev. 2, secção D, divisão 35; NACE Rev. 2, secção E, divisões 36, 37, 38 e 39);</p> <p>c) Comércio por grosso (NACE Rev. 2, secção G, divisões 45 e 46);</p> <p>d) Transportes e comunicações (NACE Rev. 2, secção H, divisões 49, 50, 51, 52 e 53; NACE Rev. 2, secção N, divisão 79; NACE Rev. 2, secção J, divisão 61);</p> <p>e) Atividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas [NACE Rev. 2, secção L, divisão 68 (Atividades imobiliárias); NACE Rev. 2, secção N, divisão 77 (Atividades de aluguer); NACE Rev. 2, secção J, divisões 58, 59, 60, 62 e 63; NACE Rev. 2, secção C, divisão 33; NACE Rev. 2, secção S, divisão 95; NACE Rev. 2, secção M, divisões 69, 70, 71, 72, 73 e 74; NACE Rev. 2, secção N, divisão 77, grupo 77.4; NACE Rev. 2, secção N, divisões 78, 80, 81 e 82; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.6, classe 8560; NACE Rev. 2, secção K, divisão 64, grupo 64.2, classe 64.20 (Atividades das sociedades gestoras de participações sociais não financeiras)];</p> <p>f) Ensino superior, ensino para adultos e outras atividades educativas (NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.3, classe 85.32; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupos 85.4, 85.5 e 85.6);</p> <p>g) Outras atividades de serviços coletivos (NACE Rev. 2, secção E, divisão 37; NACE Rev. 2, secção J, divisões 59, 60 e 63; NACE Rev. 2, secção R, divisões 90, 91, 92 e 93; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.5, classe 85.51; NACE Rev. 2, secção N, divisões 78 e 79; NACE Rev. 2, secção S, divisão 96; NACE Rev. 2, secção R, divisão 91, classe 91.04; NACE Rev. 2, secção J, divisão 94, grupo 94.9, classe 94.99).</p> <p>8 - Estão excluídas do presente regime:</p> <p>a) As entidades que exerçam atividades</p>	<p>8 - [...].</p>

Comissão de Orçamento e Finanças

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
<p>intragrupos e cuja atividade principal se insira nas subdivisões 70.10 «Atividades das sedes sociais» ou 70.22 «Atividades de consultoria para os negócios e outra consultoria para a gestão» da secção M da NACE Rev. 2, bem como as entidades cuja atividade principal se insira na secção K «Atividades financeiras e de seguros» da NACE Rev. 2, sem prejuízo do disposto na parte final da alínea e) do número anterior;</p> <p>b) As entidades que exerçam atividade nos setores siderúrgico e das fibras sintéticas, tal como definidos nos parágrafos 43 e 44 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, bem como nos setores do carvão e da construção naval, nos termos da alínea a) do artigo 13.º do mesmo Regulamento;</p> <p>c) As entidades que exerçam atividade nos setores da agricultura, da silvicultura, da pesca, da aquicultura e da indústria extrativa, nos termos das subalíneas i) e ii) da alínea c) do artigo 13.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014;</p> <p>d) As entidades consideradas empresas em dificuldade nos termos do disposto no parágrafo 18 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014;</p> <p>e) As entidades sujeitas a uma injunção de recuperação, ainda pendente, na sequência de uma decisão da Comissão Europeia que declare um auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno.</p> <p>9 - Os rendimentos das entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira cuja atividade principal consista na gestão de participações sociais de natureza não financeira, são tributados nos termos do n.º 1, sendo-lhes igualmente aplicáveis os limites previstos no n.º 3.</p> <p>10 - Os sócios ou acionistas das sociedades licenciadas para operar na Zona Franca da Madeira que beneficiem do presente regime, gozam de isenção de IRS ou de IRC, até 31 de dezembro de 2027, relativamente:</p> <p>a) Aos lucros colocados à sua disposição por</p>	<p>9 - [...].</p> <p>10 - [...].</p>

Comissão de Orçamento e Finanças

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
<p>essas sociedades, incluindo a amortização de partes sociais sem redução de capital, na proporção da soma da parte do resultado líquido do período correspondente, acrescido do valor líquido das variações patrimoniais não refletidas nesse resultado, determinado para efeitos de IRC, que beneficie da aplicação da taxa reduzida prevista no n.º 1 e da parte daquele resultado que, não beneficiando daquela taxa, derive de rendimentos obtidos fora do território português, com exceção dos resultantes de operações realizadas com entidades que tenham residência ou domicílio em países, territórios ou regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, constantes da lista aprovada pelo Estado português para esse efeito, de acordo com as melhores práticas internacionais;</p> <p>b) Aos rendimentos provenientes de juros e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital por si feitos à sociedade ou devidos pelo facto de não levantarem os lucros ou remunerações colocados à sua disposição.</p> <p>11 - Para efeitos da aplicação do disposto no número anterior, observa-se o seguinte:</p> <p>a) Se o montante dos lucros colocados à disposição dos sócios ou acionistas incluir a distribuição de reservas, considera-se, para efeitos do cálculo da proporção a que se refere a alínea a) do número anterior, que as reservas mais antigas são as primeiramente distribuídas;</p> <p>b) Não gozam da isenção prevista no número anterior os sócios ou acionistas residentes em território português, com exceção dos sócios ou acionistas das sociedades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1, nem os sócios ou acionistas que tenham residência ou domicílio em países, territórios, ou regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, constantes da lista aprovada pelo Estado português para esse efeito, de acordo com as melhores práticas internacionais.</p> <p>12 - Os benefícios concedidos às entidades referidas nos números anteriores em imposto</p>	<p>11 - [...].</p> <p>12 - [...].</p>

Redação constante do EBF	Redação constante da PPL 66/XIV
do selo, imposto municipal sobre imóveis, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, derramas regional e municipal e taxas, ficam sujeitos à limitação de 80 % relativamente a cada um destes tributos e a cada ato ou período a eles sujeitos.	
13 - Às restantes situações não referidas nos números anteriores são aplicáveis, nos termos da legislação respetiva, os demais benefícios fiscais e condicionalismos atualmente vigentes na Zona Franca da Madeira.	13 - [...].
14 - As entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira ficam sujeitas ao pagamento especial por conta de IRC e às tributações autónomas apenas na proporção da taxa de IRC aplicável, exceto quanto às tributações autónomas previstas nos n.os 1 e 8 do artigo 88.º do Código do IRC.	14 - [...].
15 - Os benefícios previstos no presente regime não são cumuláveis com outros benefícios da mesma natureza previstos no âmbito de quaisquer regimes locais, regionais ou nacionais.	15 - [...].
16 - As entidades que estejam licenciadas ao abrigo do regime previsto no artigo anterior podem beneficiar do novo regime a partir de 1 de janeiro de 2015, desde que preencham os requisitos previstos neste regime.	16 - [...].

Importa ainda referir que o Governo Regional da Madeira emitiu parecer desfavorável “à proposta de lei em apreço, em virtude de discordar das alterações ao artigo 36.º A (...)” e que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira deliberou por unanimidade, “emitir parecer favorável à Proposta de Lei apresentada, desde que sejam introduzidas as alterações indicadas no parágrafo anterior, caso contrário o parecer é desfavorável.”

A Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.ª procede, ainda, à criação de uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) e do Código Fiscal do Investimento (CFI), durante o período de tributação de 2020 e o seguinte, tendo em conta o atual contexto

pandémico. Adicionalmente, são promovidas adaptações no que concerne 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.

Por último, a proposta de lei procede à revogação de dois benefícios em sede de Imposto sobre Veículos (ISV) e de Imposto Único de Circulação (IUC) que o Governo considera serem injustificados e *“contrários aos princípios ambientais que subjazem à própria lógica daqueles impostos”*, para além de se revelarem *“permeáveis a utilizações abusivas”*:

- a isenção de ISV de que beneficiam os automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, sem caixa ou de caixa fechada que não apresentem cabina integrada na carroçaria, com peso bruto de 3500 kg, sem tração às quatro rodas;
- a isenção de 50% do IUC de que beneficiam os veículos da categoria D, quando autorizados ou licenciados para o transporte de grandes objectos.

Para além do proceder à explicitação dos detalhes da iniciativa, a 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.

Dado o número significativo de normas visadas pela presente iniciativa, não cabe, nesta sede, uma análise exaustiva dos antecedentes parlamentares de todas.

Contudo, atendendo ao facto de que se encontra agendada a discussão da presente iniciativa, na generalidade, para o próximo dia 11 de fevereiro, conjuntamente com o Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD) referido *supra*, destacam-se, em particular, os antecedentes parlamentares relativos à Zona Franca da Madeira:

- 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*

Comissão de Orçamento e Finanças

---

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.

Adicionalmente, por terem introduzido alterações aos códigos objeto da presente proposta de lei – EBF, CFI, CIS – são de salientar as seguintes iniciativas:

- Proposta de Lei n.º 61/XVI/2.ª “Aprova o Orçamento do Estado para 2021”, que foi aprovada, em votação final global, na reunião plenária de 26 de novembro de 2020, com os votos a favor do PS, a abstenção do PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc) e com os votos contra do PSD, BE, CDS-PP, DURP CH e DURP IL, dando origem à Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro “Orçamento do Estado para 2021”
- Proposta de Lei n.º 5/XVI/1.ª “Aprova o Orçamento do Estado para 2020”, que foi aprovada, em votação final global, na reunião plenária de 6 de fevereiro de 2020, com os votos a favor do PS, a abstenção do BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc) e com os votos contra do PSD, CDS-PP, DURP

CH e DURP IL, dando origem à Lei n.º 2/2020 de 31 de março “Orçamento do Estado para 2020”.

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

A presente iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

De acordo com o n.º 3 do artigo 124.º do RAR, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Embora a exposição de motivos faça referência ao estudo «Benefícios Fiscais em Portugal» realizado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, não é mencionada a realização de qualquer audição, nem foram remetidos pelo Governo quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei apresenta uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contém a data de aprovação em Conselho de Ministros e é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do 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 43/2014, de 11 de julho, adiante designada por lei formulário.

Apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, estando em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. No entanto, os serviços da Assembleia da República sugerem que, em caso de aprovação, o título seja alvo de aperfeiçoamento em sede de especialidade.

A iniciativa prevê que a entrada em vigor ocorra no dia seguinte ao da publicação da lei, pelo que cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Considerando que o artigo 8.º da proposta de lei contém disposições relativas à entrada em vigor e à produção de efeitos, a nota técnica elaborada pelos serviços da AR sugere a separação temática dos vários números deste artigo, de modo a autonomizar as normas de entrada em vigor e de produção de efeitos.

#### **4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre matéria conexa**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se a existência do 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”*, cuja discussão na generalidade foi agendada para o próximo dia 11 de fevereiro, em conjunto com a Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.ª.



## **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

Não poderia deixar de emitir a minha opinião pessoal, numa matéria com esta importância para a Região Autónoma da Madeira (RAM).

A proposta de lei em apreço introduz alterações significativas ao CINM – Centro Internacional de Negócios da Madeira, uma matéria que é estruturante para o desenvolvimento económico e social desta Região.

Um território insular cujas especificidades estão reconhecidas pela nossa Lei Fundamental, que é dotado de órgãos de governo próprio (6.º n.º 2 CRP), com carácter ultraperiférico (9.º n.º 2 CRP), reconhecido inclusivamente pela União Europeia, ao abrigo do artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), dados os desafios que enfrenta devido ao seu afastamento geográfico, à insularidade, à pequena superfície, ao relevo e clima difíceis e à dependência económica de um pequeno número de produtos.

A Região Autónoma da Madeira tem um estatuto jurídico específico de região ultraperiférica (RUP), aplicando-se-lhe um conjunto de medidas específicas e derrogações na legislação da União Europeia.

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, prevê o princípio da continuidade territorial assente na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a



## Comissão de Orçamento e Finanças

---

plena consagração dos direitos de cidadania da população madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais.

Incumbe um especial dever de cooperação entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da RAM para o *“desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade”* (229.º n.º 1 CRP), dever este que não nos parece ter sido cumprido, quando o Governo apresentou a 28 de dezembro à Assembleia da República uma iniciativa sem ouvir os órgãos de governo próprio da Madeira.

A proposta de lei do Governo põe em causa o CINM e afeta significativamente a subsistência económica e financeira da RAM, ao abalar fortemente a competitividade e a procura de um Centro Internacional de Negócios, bem como a manutenção de empresas e uma importante receita fiscal da Região.

Por outro lado, a referida proposta foi mais além daquilo que foi recomendado pela Comissão Europeia, conforme vamos explicar detalhadamente mais à frente.

A proposta limita ainda indevidamente de três para um ano, a prorrogação do regime especial de licença para operar na Zona Franca da Madeira, para além de introduzir novos requisitos para a concessão de benefícios fiscais às empresas que desvirtuam o carácter internacional do CINM, tornando-o num mero centro regional de negócios, o que prejudica a Região.

Conforme vamos passar a demonstrar, a referida proposta contraria do ponto de vista técnico-jurídico os princípios basilares dos sistemas jurídicos nacionais e da União Europeia.

Acresce ainda referir que os **pareceres** solicitados pela Assembleia da República aos órgãos de governo próprio da RAM no âmbito do procedimento legislativo em curso, **foram unânimes e desfavoráveis a esta iniciativa do Governo da República.**

#### QUESTÕES PRÉVIAS:

##### **A)- Apresentação de iniciativa, sem a audição do Governo Regional da Madeira:**

A Constituição da República Portuguesa impõe que os órgãos de soberania oiçam sempre os órgãos de governo regional, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, como é o caso (229.º n.º 2 CRP).

Aliás esta matéria é de interesse regional e estruturante para uma Região ultraperiférica como a Madeira.

Não se percebe por isso, qual a razão que levou o Governo da República a apresentar no dia 28 de dezembro a proposta de lei em apreço na Assembleia da República, i.e. a três dias da data limite para a emissão de novas licenças para operar na Zona Franca da Madeira, depois de ter terminado a 31 de dezembro de 2020 o regime atual. E que o tenha feito, inadvertidamente e sem ouvir o Governo Regional da Madeira.

Conforme consta do Parecer unânime da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), aprovado a 22 de janeiro de 2021, “o Governo Português não se pode desresponsabilizar em matérias da sua própria competência e também não pode deixar de ouvir a Região Autónoma da Madeira relativamente a esta matéria. É incompreensível que este diploma tenha sido apresentado sem que o Governo da República tenha ouvido a região, tenha desconsiderado em absoluto os órgãos de Governo próprio em matéria de interesse regional”.

**B - Decisão da Comissão Europeia, ainda não transitada em julgado:**

Conforme é do conhecimento público, o III regime de auxílios no âmbito da Zona Franca da Madeira foi objeto de uma investigação formal por parte da Comissão Europeia.

A Comissão Europeia deu início à referida investigação a 06 de julho de 2018 e revelou o seu resultado no dia 04 de dezembro de 2020.

A referida decisão, ainda não transitou em julgado, desconhecendo-se se o Estado Português vai ou não recorrer da mesma.

Conforme é referido no parecer do Governo Regional da Madeira de 19 de janeiro de 2021 “o regime III de auxílios no âmbito da Zona Franca da Madeira foi objeto por parte da Comissão Europeia de uma investigação formal no sentido de verificar a sua conformidade com os normativos comunitários a luz do qual foi aprovado. A decisão relativa a esse procedimento foi comunicada ao Estado Português no passado dia 4 de dezembro, decorrendo, neste momento, o prazo para a interposição de recurso de anulação relativo à

Comissão de Orçamento e Finanças

---

mesma para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Nesse sentido, estamos a falar de uma decisão ainda não transitada em julgado, logo, não definitiva no ordenamento jurídico em presença.

Por outro lado, esta decisão decorre de um longo processo de auditoria por parte da Comissão Europeia, com muita troca de informação entre as partes e com posições assumidas quer por parte das instâncias comunitárias, quer por parte do Estado Português, que manteve em todo o processo uma posição de defesa da regularidade e correção do modo como o auxílio em causa foi aplicado, posições essas que a presente proposta de alteração legislativa contraria”.

Consideramos assim que é um erro muito grave, se o Estado Português não recorrer da decisão da Comissão Europeia, tendo em conta que durante mais de quinze anos, a CE não clarificou, como devia, o conceito de “posto de trabalho” ou a “localização da atividade”.

Por outro lado, a restrição da contratação de postos de trabalho a residentes na RAM pode constituir uma violação da livre circulação de pessoas (já houve esse entendimento no passado em relação às Canárias).

Face ao exposto, se o Estado Português não reagir contra a Comissão Europeia, arrisca-se a ser acionado em termos de responsabilidade civil extracontratual pelos contribuintes pois estará a assumir que a sua conduta foi ilegal, tendo gerado expectativas na comunidade de que assim não era ao longo de muitos anos.

Esperamos que o Governo da República defenda de forma adequada o interesse patrimonial do Estado português e que não aceite uma decisão administrativa lesiva dos interesses nacionais e da posição financeira do Estado sem a sujeitar a um crivo jurisdicional independente e que faça tudo para assegurar a legalidade ou ilegalidade dos comportamentos adotados no passado.

Antes de nos pronunciarmos sobre as alterações propostas pelo Governo da República consideramos importante, ainda que de forma sucinta lembrar o objetivo da criação do CINM e a suas principais características.

**1 - Incentivar o investimento estrangeiro e promover o desenvolvimento económico e social na RAM – o objetivo da criação do CINM:**

São conhecidos e reconhecidos quer a nível nacional, quer a nível europeu, os condicionalismos endógenos do arquipélago da Madeira, a sua difícil orografia e o seu carácter ultraperiférico.

O grande objetivo da criação do CINM foi a internacionalização e a modernização da economia da Madeira, a atração de capitais estrangeiros e a diversificação das suas atividades económicas.

O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), conhecido por Zona Franca da Madeira, foi criado no início dos anos 80, através do Decreto-Lei nº 500/80, de 20 de outubro, revestindo a natureza industrial e constituindo uma área de livre

importação de mercadorias. Segundo **Palma**<sup>3</sup>, o regime do CINM «[...] foi originalmente criado [...] como uma zona franca clássica, [...], após a realização de um estudo comparativo realizado para o efeito tendo em consideração realidade congéneres».

O Decreto-Lei 500/80 autorizou a criação de uma zona franca na Madeira, com natureza industrial, constituindo uma área de livre de importação e exportação de mercadorias. Através da obtenção de um regime fiscal favorável, o CINM pretendia incentivar o investimento estrangeiro na Região Autónoma da Madeira (RAM), caracterizada, então, por uma economia monodependente e ultrapassar os condicionalismos de uma região ultraperiférica. Este regime entrou em vigor em 1981.

**Incentivar o investimento estrangeiro na Região Autónoma da Madeira foi o objetivo principal da criação do CINM**, ao contrário do que muitas vezes é dito, por alguns responsáveis políticos que revelam um tremendo desconhecimento da razão de ser da criação deste importante instrumento.

Como refere **Palma** o “objetivo primordial da respetiva criação manteve-se ao longo do tempo, configurando-se como um programa integrado para fazer face às notórias e persistentes dificuldades económicas de uma pequena ilha ultraperiférica, como um instrumento fundamental da política de desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira (RAM)”.

O CINM foi criado e aprovado pela União Europeia, com vista a promover o desenvolvimento económico da Madeira, como um instrumento para a concessão de auxílios estatais para o desenvolvimento regional. É um instrumento autorizado e

---

<sup>3</sup> PALMA, Clotilde Celorico – O novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – linhas gerais e vicissitudes de uma negociação (2016)

apoiado pela Comissão Europeia e regulamentado e fiscalizado pelas Autoridades Fiscais Portuguesas.

**Palma** refere que [...] o CINM foi concebido e instituído com o objetivo primordial de contribuir para o desenvolvimento económico e social da Região, através da diversificação e modernização da respetiva estrutura produtiva de bens e serviços, de forma a ser um programa coerente e eficiente, adequado às especificidades de uma economia de uma ilha periférica, de pequeno tamanho e profundamente afetada por diversos tipos de dificuldades agravadas pelo grande afastamento, pelos problemas do relevo e do clima e pela dependência económica em relação a um número restrito de produtos, dispondo, à data, de um PIB per capita que correspondia apenas a 54% da média da União”.

O objetivo da criação do CINM para **Palma**<sup>4</sup> “era contribuir para o desenvolvimento económico e social da região, através da diversificação e modernização da respetiva estrutura produtiva de bens e serviços, de forma a ser um programa coerente e eficiente, adequado às especificidades de uma economia de uma ilha ultraperiférica, de pequeno tamanho e profundamente afetada por diversos tipos de dificuldades agravadas pelo grande afastamento, pelos problemas do relevo e do clima e pela dependência económica em relação a um número restrito de produtos, dispondo de um PIB per capita que correspondia apenas, à data da sua criação, a menos de 30% da média da União Europeia”.

Dois anos após a criação da ZFM, foi implementado o Decreto Regional nº 53/82, de 23 de agosto, que disciplinou diversos aspetos de funcionamento da Zona

---

<sup>4</sup> PALMA, Clotilde Celorico – O Regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – Um instrumento de competitividade fiscal. *Jornal de Contabilidade*. ISSN 0870- 8789, 1:351 (2006) 200-205.



Franca, nomeadamente quais os tipos de atividade que podiam ser exercidas, qual o conceito de zona franca e as exceções daí decorrentes para o respetivo regime aduaneiro. Foram autorizadas quatro áreas de investimento: 1) Zona Franca Industrial – atividades que envolvem movimentação física de mercadorias; 2) Serviços Financeiros – atividades bancárias, de intermediação financeira, seguradoras, entidades de leasing, factoring e serviços financeiros em geral; 3) Serviços internacionais – atividades comerciais não financeiras; 4) Registo Internacional de Navios – entidade responsável pelo registo de todos os atos e contratos referentes aos navios a ele sujeitos.

Segundo este Decreto Regional, a Zona Franca é «um enclave territorial onde as mercadorias que nela se encontram são consideradas como não estando no território aduaneiro para efeitos da aplicação de direitos aduaneiros, de restrições quantitativas e de demais imposições ou medidas de efeito equivalente». No Decreto-Lei nº 163/86, de 26 de junho, foi estabelecido o regime das atividades financeiras a exercer por sucursais financeiras exteriores e no Decreto-Lei nº 165/86, de 26 de junho, foram concedidos benefícios fiscais e financeiros de âmbito regional para promoção e captação de investimentos na ZFM. Já o Decreto Regional 21/87/M, de 5 de setembro instituiu diversos aspetos acerca da atividade da SDM: no seu artigo 2º são enunciadas as obrigações da SDM; nos artigos 3º e 4º é apresentada a natureza das licenças e a competência para o licenciamento (é o Secretário Regional que atribui ou não as licenças requeridas); no artigo 8º é declarado o prazo mínimo para instalação, funcionamento e exercício de atividades que pretendam operar com instalações físicas na área geograficamente delimitada pelo Caniçal – 5 anos, podendo, no entanto, este

prazo pode ser modificado seguindo determinadas regras; por fim, no artigo 9º, são indicadas as taxas que as entidades instaladas na ZFM terão de pagar para poderem operar nesta mesma área.

Segundo **Palma**, «[o] âmbito da ZFM veio a ser alargado até assumir a forma de um Centro Internacional de Negócios, passando a ser autorizado o exercício de quatro tipos de atividades, a saber: zona franca industrial, serviços financeiros, shipping e serviços internacionais». Os setores de atividade da zona franca industrial e do shipping têm vindo a ganhar relevo, enquanto que o setor dos serviços financeiros tem vindo a decrescer”.

## 2- Caracterização do regime do CINM:

### 2.1 - Regime de auxílios de Estado.

O CINM é um regime de auxílios de Estado. Conforme refere **Palma**, «[...] a UE desenvolve uma política de coesão económica e procura, em particular, reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas» (artigo 174º e seguintes do TFUE)”.

A RAM é uma região ultraperiférica e, como tal, está representada no artigo 349º do TFUE, tal como **Palma** também salienta, a situação social e económica estrutural [...] da Madeira [...], agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam o seu desenvolvimento.

O regime da ZFM é um regime de auxílios de Estado sob a forma fiscal, que, tal como **Palma** revela, tem «objetivos de desenvolvimento regional de uma pequena ilha ultraperiférica, necessitando como tal de ser devidamente notificado e aprovado pela Comissão Europeia». O regime foi aprovado pela Comissão a 26 de maio de 1987, por um período de três anos com início em 1989 e produção de efeitos até 31 de dezembro de 2011, como um regime de auxílios fiscais, consubstanciado por um conjunto de benefícios fiscais (em que se destaca a isenção de IRC), constituído por um registo internacional de navios, uma zona franca industrial, um setor de serviços financeiros e um setor de serviços internacionais (atual artigo 107º do TFUE). O regime foi novamente aprovado a 18 de dezembro de 1991, praticamente idêntico ao regime anterior. Teve um período de três anos e teve produção de efeitos até 31 de dezembro de 2011. Foi aprovado, também, em fevereiro de 1995, com um período de seis anos e com produção de efeitos até 31 de dezembro de 2011 (temos aqui o I Regime do CINM, que consta no artigo 33º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF)).

Num contexto dos «trabalhos ocorridos no grupo do Código de Conduta de Fiscalidade das Empresas e da revisão das regras sobre auxílios de Estado e fiscalidade direta e sobre auxílios de Estado com finalidades de desenvolvimento regional» (Palma), o regime do CINM foi novamente aprovado a 11 de dezembro de 2002, até 22 de janeiro de 2003, pelo Decreto-Lei nº 163/2003, de 24 de julho, durante quatro anos e com produção de efeitos até 31 de dezembro de 2011. Observou-se uma perda de competitividade do regime com saída de empresas para praças concorrentes (temos aqui o II Regime do CINM, que constava no revogado artigo 35º do EBF). **Palma** refere que, [c]omo os anteriores regimes, o Regime II pretendeu ser um veículo de desenvolvimento regional. Todavia, distintamente dos anteriores

## Comissão de Orçamento e Finanças

---

regimes, introduziram-se requisitos de admissão das entidades em função do número de postos de trabalho criados e do contributo para a diversificação e modernização da Região e limitaram-se os benefícios em sede de IRC a plafonds.

O setor dos serviços financeiros foi excluído do II regime, excluindo-se expressamente na lei as atividades de intermediação financeira, de seguro e das instituições auxiliares de intermediação financeira e de seguros, bem como as atividades tipo «serviços intragrupo».

Assim, no tocante à delimitação das atividades a exercer, abrangem-se os setores da zona franca industrial, dos serviços internacionais e do shipping. Surgiu, pela primeira vez, a criação de postos de trabalho, como requisito para aplicação do regime. As empresas licenciadas entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2006 estavam sujeitas a uma taxa de IRC de 1% em 2003-2004, de 2% em 2005-2006 e de 3% em 2007- 2011. Estes limites aplicam-se, também, às SGPS licenciadas entre início de 2003 e final de 2006 – estas não estão sujeitas aos novos requisitos de admissão relativos ao emprego. Relativamente aos trabalhos sobre a concorrência fiscal prejudicial na UE, no Grupo do Código de Conduta das Fiscalidade das Empresas, as atividades financeiras do CINM apenas foram apontadas, no Relatório Primarolo, como medida *«prejudicial»*, *«com a qual as autoridades portuguesas nunca concordaram»*. Foi aprovado a 27 de junho de 2007 novamente este regime, por um período de seis anos, de 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013, e, também, com produção de efeitos até 31 de dezembro de 2020 (temos aqui o III Regime do CINM, que consta no artigo 36º do EBF). **Palma** refere que este regime, [m]antém as linhas estruturantes do anterior Regime II: tributação a taxas reduzidas de IRC e limitação da

concessão do benefício através da aplicação de plafonds máximos à matéria coletável objeto do benefício fiscal em sede de IRC. Para as entidades devidamente licenciadas a partir de 1 de janeiro de 2007 e até 31 de dezembro de 2013 para o exercício de atividades industriais, comerciais, de transportes marítimos e serviços de natureza não financeira, acolhe-se um regime geral degressivo dos benefícios concedidos, passando a tributar-se os rendimentos em IRC às taxas de 3% nos anos 2007 a 2009, de 4% nos anos 2010 a 2012 e de 5% nos anos 2013 e seguintes.

## 2.2 Regime fiscal privilegiado

O CINM é um regime fiscal qualificado como privilegiado. É um regime preferencial, que prevê a aplicação de taxas de tributação mais baixas, transparente e que procede à troca de informações, com orientações da OCDE. A única exceção verificada em relação ao regime geral aplicável no continente, é a atribuição de benefícios fiscais, principalmente em IRC.

Conforme refere **Palma** “o CINM nunca foi apontado nas instâncias oficiais internacionais como um paraíso fiscal, nem consta de nenhuma lista de territórios ou regiões qualificadas como paraísos fiscais, seja da OCDE, seja do Grupo de Ação Financeira (GAFI), «instituído pelo G-7 para o combate ao branqueamento de capitais proveniente do tráfico de droga»” e também não têm conforme foi respondido pela Comissão ao Parlamento Europeu – características de atividade «offshore».

No estudo «*The Madeira International Business Centre: The Economic Context and European Interests*» do *Centre for European Policy Studies*, de Bruxelas, conclui-se, conforme referenciado por **Palma**, que «[o] regime da Madeira não é um

offshore no sentido normal do termo. As licenças são sujeitas a regras muito rígidas, as companhias a operar na Madeira têm de ser residentes em Portugal e, por isso, sujeitas a supervisão de entidades oficiais portuguesas».

Desde a sua criação, o CINM, apostou sempre na sua total transparência, ao contrário de todos os paraísos fiscais. Aplicam-se-lhe as mesmas regras de fiscalização, controlo e supervisão em relação ao restante território nacional, sempre apostando na troca de informações e sem «quaisquer peculiaridades em matéria de sigilo» (**Palma**). Aplicam-se, também, no CINM, a grande generalidade das Convenções para evitar a dupla tributação e de troca de informações de Portugal. Para além das inspeções realizadas a nível nacional, o regime do CINM está sujeito, ainda, à inspeção dos serviços regionais de finanças.

Relativamente às condições de acesso e de permanência das empresas no CINM, **Palma** refere que [...] é efetuado antes da sua admissão, relativamente à atividade que se propõem exercer e ao montante mínimo de investimento a que estão obrigadas, e posteriormente, ano a ano, no que respeita à manutenção do emprego criado e ao efetivo exercício da atividade declarada como principal (com base na atividade da empresa, estabelecida a partir do valor acrescentado a custo dos fatores ou de outras variáveis como o volume de negócios, vendas e custos com pessoal, sempre que seja exercida mais do que uma atividade). Do cumprimento destas regras depende a manutenção dos benefícios fiscais previstos.

Tal como a generalidade das empresas, as empresas do CINM estão sujeitas a uma fiscalização mais detalhada, de acordo com critérios usados pela Autoridade

Tributária – ficam sujeitas a processos específicos de fiscalização, se as autoridades encontrarem alguma irregularidade. As normas anti-abuso, geral e específicas, previstas na legislação portuguesa, são aplicáveis no CINM. Segundo **Palma**, [c]ompete aos Governos da República e ao Governo Regional regulamentar as condições de exercício das atividades no âmbito institucional do CINM, quer por parte da concessionária, quer por parte dos utentes da zona, incumbindo apenas à concessionária, a Sociedade de Desenvolvimento da Madeira (SDM), a administração e exploração do CINM.

**3 – Quadro- resumo das principais características dos quatro regimes<sup>5</sup>:**

	<b>I Regime</b>	<b>II Regime</b>	<b>III Regime</b>	<b>IV Regime</b>
<b>Período de Vigência</b>	1987 – 2011	2003 – 2006	2007 – 2013	2015 – 2020
<b>Data limite de produção de efeitos</b>	31/12/2011	31/12/2011	31/12/2020	31/12/2020
<b>Constituição</b>	Serviços Financeiros, Serviços Internacionais, Registo	Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona	Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona	Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona

<sup>5</sup> DINIS, Edmundo Pedro Fernandes – O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão. 2011. Dissertação de mestrado [em linha]. Disponível em <https://www.iseg.ulisboa.pt/aquila/getFile.do?fileId=244871&method=getFile>

Comissão de Orçamento e Finanças

	Internacional de Navios e Zona Franca Industrial	Franca Industrial	Franca Industrial	Franca Industrial
<b>Principais benefícios</b>	Taxa de IRC – 0%	Taxas de IRC: 2003-2004 – 1% 2005-2006 – 2% 2007-2011 – 3%	Taxas de IRC: 2007-2009 – 3% 2010-2012 – 4% 2013-2020 – 5%	Taxas de IRC: 2015-2027 – 5%
<b>Plafonds limitativos dos benefícios</b>	Não existem	1-2 postos de trabalho – 1,5 M€ 3-5 postos de trabalho – 2 M€ 6-30 postos de trabalho – 12 M€ 31-50 postos de trabalho – 20 M€ 51-100 postos de trabalho – 30 M€ +100 postos de trabalho – 125 M€	1-2 postos de trabalho – 2 M€ 3-5 postos de trabalho – 2,6 M€ 6-30 postos de trabalho – 16 M€ 31-50 postos de trabalho – 26 M€ 51-100 – postos de trabalho – 40 M€ + 100 postos de	1-2 postos de trabalho – 2730.000 M€ 3-5 postos de trabalho – 3.550000 M€ 6-30 postos de trabalho – 21.870000 M€ 31-50 postos de trabalho – 35.540.000 M€ 51-100 – postos



			trabalho - 150 M€	de trabalho – 54.680.000 M€ + 100 postos de trabalho – 205.5000M€
--	--	--	----------------------	---

**4 – ALTERAÇÕES CONSTANTES DA PROPOSTA DE LEI n.º 66/XIV DO  
GOVERNO DA REPÚBLICA:**

**4.1- Alteração ao n.º 1 do artigo 36.º -A do EBF – Da prorrogação apenas por um  
ano:**

O atual regime da Zona Franca da Madeira, previsto nos artigos 33.º e 36.º do EBF foi introduzido a abrigo do Regulamento (UE) n.º 651/2014, de 31 de dezembro (RGIC).

Não há nada que obste a que na sequência da publicação do Regulamento (UE) n.º 2020/972 de 02 de julho que determina a prorrogação do período de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 e do Regulamento (UE) n.º 615/2014 (RGIC) os regimes aprovados na esteira do RGIC **possam ser prorrogados por três anos, ou seja, até 31 de dezembro de 2023.**

Não se compreende assim, a opção do Governo da República de prorrogar apenas por um ano a admissão de novas licenças, quando essa prorrogação poderia a

coberto das disposições comunitárias, ser efetuada por período superior conferindo aos operadores e potenciais investidores mais segurança e estabilidade jurídica.

Esta questão também é suscitada nos pareceres do Governo Regional da Madeira e na Assembleia Legislativa da RAM.

De acordo com o primeiro, “conforme referido, esta alteração visa assegurar a prorrogação por um ano da data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira. Atendendo ao teor do Regulamento (UE) 2020/972 da Comissão, de 2 de julho, a questão que aqui se coloca será se o referido prazo não deveria ser de 3 anos em vez de apenas 1.

Acresce que, esta alteração teria também de ser acompanhada da alteração do corpo do n.º 7 do mesmo artigo, uma vez que a referida norma se refere a “ (...) entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, a partir de 1 de janeiro de 2015 e até 31 de dezembro de 2020 (...)”, no caso, deverá refletir o prazo que vigorar com a prorrogação, de acordo com a presente proposta 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2021. “

De acordo com a exposição motivos da presente proposta de lei, esta alteração ao artigo 36.º-A do EBF, tem por finalidade acompanhar a prorrogação, por igual prazo, das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020. Introduce ainda alterações ao regime especial preconizado nesta norma, para “(...) dar resposta às insuficiências recentemente identificadas pela Comissão Europeia – a respeito do respetivo Regime III (mas extensíveis ao Regime IV) – na decisão adotada no passado dia 4 de dezembro (...) em matéria de ligação do montante do auxílio à criação ou manutenção de empregos efetivos na região e origem geográfica dos lucros que beneficiam da redução do imposto”.

Sobre esta proposta de alteração ao artigo 36.º-A, importa reafirmar que esta não só não cumpre os desideratos reivindicados por este Governo Regional, como não constitui uma alternativa legítima e fundamentada à Proposta de Lei n.º 579/XIV/(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*”.

Esta proposta não só limita a prorrogação do regime especial de licença para operar na Zona Franca da Madeira para um ano, com introduz novos requisitos para a concessão de benefícios fiscais às empresas que desvirtuam o carácter internacional do CINM”.

A Assembleia Legislativa da RAM entende que “a prorrogação deve seguir o Regulamento (UE) n.º 2020/972 de 02 de julho, ou seja, deve ocorrer até 31 de dezembro e 2023. Acresce que a “decisão” adotada no passado dia 4 de dezembro no âmbito do procedimento instaurado ao abrigo do n.º 2 do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, para além de ser altamente discutível e suscetível de impugnação, não impõe qualquer alteração ao quadro legislativo português. Não se compreende, pois, que, em vez de cumprir as recomendações europeias, apurando e reagindo em casos pontuais específicos de eventual incumprimento ou de incumprimento indiciado, o Governo da República tenha optado, antes, de forma absolutamente incompreensível, diga-se, por introduzir imposições legislativas injustificadas e desadequadas que subvertem tudo aquilo que esteve na génese histórica deste regime e que vêm apenas pôr em causa a subsistência do CINM, a ZFM”.

Comissão de Orçamento e Finanças

---

As entidades licenciadas para operar no âmbito da Zona Franca da Madeira ao abrigo do artigo 36.º A do EBF e bem assim aquelas que, ao abrigo do n.º16 da mesma disposição legal, tenham transitado para este regime fizeram-no tendo em conta que o leque de benefícios fiscais expressamente previstos no artigo 36.º A do EBF e os previstos no artigo 33.º do EBF aplicáveis ex vi da remissão do número 13 do artigo 36.º **estão em vigor, pelo menos, até 31 de dezembro de 2027.**

Não faz, pois, sentido que os benefícios previstos no artigo 36.º A continuem com a sua vigência até 31 de dezembro de 2027 e os previstos no artigo 33.º, e não menos relevantes, tais como a isenção de IRS dos tripulantes de navios registados, sejam apenas prorrogados por mais um ano.

Parece existir por isso, uma clara violação da legítima expectativa e da tutela a confiança dos contribuintes que legitimamente confiaram que os benefícios previstos no artigo 33.º do EBF, e aos quais não foi apostado qualquer limite temporal, estariam, como têm que estar, em vigor, pelo menos, até 31 de dezembro de 2027.

Consagrar-se posição diversa, limitando apenas a um ano a vigência dos benefícios previstos no artigo 33.º pode ser interpretado **não só como ilegítimo, como inconstitucional**, ferindo princípios base de um Estado de Direito.

É de notar que estes benefícios se mantêm ex vi da remissão do artigo 36.º A, mas fazem parte do conjunto relevante de benefícios aplicáveis às entidades licenciadas, ou aos navios registados no Registo Internacional de Navios da Madeira (RINM-MAR).

Para a SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira S.A. – “a limitação da sua aplicação, em moldes que alteram o modo e quantum dos benefícios fiscais como estava, até agora consagrado, constitui uma violação do princípio da legalidade consagrado no artigo 104.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

Acresce que esta prorrogação está desprovida de qualquer sustento ou fundamento na Decisão da Comissão Europeia de 04 de dezembro que em nenhum dos seus pontos questiona a vigência e a aplicação dos benefícios consagrados no artigo 33.º do EBF e aplicáveis ex vi da remissão do n.º 13 do artigo 36.º A até 31 de dezembro de 2027”.

#### **4.2- Alteração ao n.º 3 do artigo 36.º-A- Do exercício material e efetivo da atividade na Região Autónoma da Madeira:**

Esta alteração desvirtua o objetivo e o propósito subjacente à criação do CINM, como instrumento de atração de investimento estrangeiro e de diversificação da economia regional, ao pretender **transformar um Centro Internacional, num mero Centro Regional de negócios.**

Por outro lado, a proposta em apreço vem de uma forma redutora e restritiva considerar que a taxa reduzida de 5% se aplica às atividades exercidas na Madeira.

Esta redação viola assim todos os princípios norteadores do sistema fiscal português assente no princípio da universalidade dos rendimentos.

As entidades licenciadas para operar na ZFM são sujeitos passivos com sede ou direção efetiva na RAM e aí são tributados pela universalidade dos seus rendimentos, conforme os artigos 2.º a 4.º do CIRC.

Todos os custos em que estas entidades incorrem, o seu volume de negócios e VAB são imputados e declarados nas declarações fiscais (obrigatórias) em Portugal, local onde estas entidades exercem de facto a sua atividade económica.

Com efeito, independentemente da referida atividade gerar rendimentos, utilizar fatores produtivos e/ ou incorrer em custos que ocorram em local diferente da sua sede ou direção efetiva, estes resultam da sua atividade económica na ZFM, estão-lhe diretamente associados e acham-se refletidos do apuramento dos limites máximos ao benefício.

É por demais conhecido que inúmeras atividades levadas a cabo pelas empresas dos mais diversos sectores de atividade económica **têm de ser desenvolvidas em local diferente da sua sede, sem que tal signifique que os custos incorridos o volume de negócios e o VAB não sejam imputados e refletidos no local da sede, ou que tal altere o local da atividade económica.**

Basta pensar, por exemplo, nas entidades licenciadas para operar no âmbito da ZFM que desenvolvam uma atividade de transportes marítimos de pessoas ou de mercadorias, atividades expressamente permitidas ao abrigo do regime e que o legislador mantêm como admissível. Quid Juris?

Esta atividade, pela sua natureza, implica o transporte de pessoas/e ou mercadorias entre portos internacionais sendo no mínimo incongruente que o número 3 do artigo 36.º A permita a incorporação de sociedades com esta atividade no âmbito do regime, para depois limitá-la no âmbito geográfico da Região, o que ademais seria impossível.

O mesmo se dirá com relação a outras atividades como a de comércio internacional que não se coadunam com o limite geográfico que o legislador, e muito mal, parece querer agora introduzir.

Ora o leque de atividades admitidas, no âmbito do regime da ZFM, sem nunca desconsiderar o seu propósito de diversificação e modernização da economia regional, não se pode circunscrever ou limitar aos limites materiais e geográficos da RAM.

Neste contexto, ou se considera que a intenção do legislador é apenas a de excluir da taxa reduzida de 5% os rendimentos gerados noutros estabelecimentos estáveis / sucursais da entidade licenciada na ZFM, ou a disposição terá de ser objeto de um esclarecimento.

Importa pois, clarificar e esclarecer o que se entende por atividade material e efetivamente exercida na RAM, para efeitos do número 3 do artigo 36.º A.

De acordo com o Parecer do Governo Regional da Madeira “com esta nova redação do n.º 3 do citado normativo, aparentemente com a intenção de assegurar a origem geográfica dos lucros que beneficiem da redução de imposto, pretende-se que nos limites máximos anuais aplicáveis aos benefícios fiscais passem a encontrar-se, designadamente o valor acrescentado bruto, os custos de mão-de-obra e o volume de negócios, tenham que ser obtidos, suportados e realizados na Região Autónoma da Madeira.

Ora, esta proposta de alteração coloca-nos muitas questões, até atentos conceitos genéricos existentes em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).

Comissão de Orçamento e Finanças

---

De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IRC consideram-se sujeitos passivos de IRC *“As sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas e as demais pessoas coletivas de direito público ou privado, com sede ou direção efetiva em território português”*.

Já o n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma determina que *“Relativamente às pessoas coletivas e outras entidades com sede ou direção efetiva em território português, o IRC incide sobre a totalidade dos rendimentos, incluindo os obtidos fora desse território”*, sendo esta uma consagração do princípio da universalidade

Como explica Alberto Xavier in *“Direito Tributário Internacional – Tributação das Operações Internacionais”*, Livraria Almedina, Coimbra, Maio de 1997 *“Importa observar que, de harmonia com a lógica do princípio da universalidade, torna-se irrelevante o local em que se encontra a fonte de produção ou a fonte de pagamento de renda. Assim, o facto de a fonte de produção ou pagamento se localizar no estrangeiro (por exemplo, por aí terem sido desenvolvidas atividades, por aí se encontrar o capital ou por aí residir o devedor dos rendimentos) não impede a tributação em Portugal dos respetivos rendimentos, uma vez que o elemento de conexão relevante é apenas o domicílio do contribuinte.”*

Assim sendo, somos de opinião que os conceitos que se estão a querer aplicar não são consentâneos com o princípio basilar de direito tributário internacional presente no ordenamento jurídico português que acima se referiu, uma vez que de acordo com as normas referidas, pelo elemento de conexão traduzido na sede ou direção efetiva em Portugal, a totalidade dos rendimentos obtidos deverão ser tributáveis em Portugal, independentemente do local em que ocorra a produção, a atividade, o capital ou onde ocorra o pagamento.



De acordo com o descrito, não é para nós sequer clara a melhor interpretação a conceder a estas alterações, uma vez que, ainda que as atividades levadas a cabo pelas empresas dos mais diversos setores de atividade económica também sejam desenvolvidas em local diferente da sua sede, tal não significa que os custos incorridos, o volume de negócios e o valor acrescentado bruto não sejam imputados e refletidos no local da sede ou que tal altere o local relevante da atividade económica para efeitos tributários, como já se esclareceu e fundamentou.

A circunscrição das atividades desenvolvidas aos limites geográficos da RAM viola também o Tratado de Funcionamento da União Europeia, que permite, no seu artigo 349.º, que as RUP possam adotar medidas fiscais especiais para modernizar e diversificar a sua economia através da atração de outras sociedades portadoras de inovação e conhecimento.

Por outro lado, não atende também às recomendações da Comissão no que refere às RUPS e ao desiderato contido nas suas propostas de firmação de parcerias da União Europeia com estas Regiões para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo destas e ao desafio que estas regiões possam servir de plataformas empresariais e como centros logísticos para consolidar a sua inserção no mercado único no contexto de uma economia globalizada e aberta, face aos handicaps estruturais e permanentes que lhes coartam à partida o aprofundamento de outros segmentos económicos, ainda que a própria Comissão pareça tê-las esquecido.

Estes objetivos enquadraram e enformaram, aliás, a natureza e o âmbito do Regime IV, que aqui se pretende alterar, inicialmente notificado ao abrigo das OAR e, no curso das negociações submetido ao RGIC por iniciativa e recomendação da Comissão, como instrumento de modernização, dinamização, diversificação da economia da RAM e atração de investimento estrangeiro para esta Região Ultraperiférica, pelo que não se pode aceitar e compreender, que as

atividades licenciadas na ZFM que revistem natureza programaticamente internacional, não possam ter expressão fora do âmbito geográfico da RAM, ou que se interprete os limites máximos ao benefício como norma limitativa do espaço geográfico de exercício da atividade económica.

Diga-se, ainda, que esta pretensão, do Governo Português e também da Comissão Europeia, de forçar a que a totalidade da atividade das sociedades comerciais aqui em causa ocorra no espaço geográfico da Região Autónoma da Madeira e de que apenas sejam considerados os custos de trabalho aqui suportados, contende com um dos mais importantes pilares da União Europeia, desde a sua génese a liberdade económica e o mercado comum.

São conteúdos destes fundamentos da Comunidade um conjunto de liberdades fundamentais:

- A livre circulação das mercadorias,
- A livre circulação das pessoas,
- A livre prestação de serviços,
- A liberdade de estabelecimento,
- A liberdade de concorrência leal;
- A livre circulação dos capitais no quadro de uma união económica e monetária.

*“A liberdade económica implica ainda, mais concretamente, o direito reconhecido aos operadores ou agentes económicos do Mercado Comum de circular livremente no espaço comunitário para aí desempenharem um trabalho assalariado ou independente (atividade*

*artesanal ou profissão liberal), para se estabelecerem como comerciantes ou produtores em qualquer domínio da vida económica e para prestarem livremente os serviços correspondentes ao seu ramo de atividade.” (v João Mota de Campos, Manual de Direito Comunitário, 2.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2001)*

*Salienta, ainda, o referido autor que este princípio de liberdade económica “ (...) comporta, igualmente, a liberdade de empreender e de agir no domínio económico (livre iniciativa.” (v. Op. Cit)*

Ora, somos de opinião que as normas que aqui se pretendem impor contrariam claramente estes princípios que são fundamentos essenciais e basilares da União Europeia, ao pretenderem impor aos operadores económicos da Zona Franca da Madeira uma limitação relativa ao local de exercício da sua atividade económica e aos seus trabalhadores uma obrigação de exercício de funções naquele território, que contraria os mais basilares princípios de liberdades ínsitos nos fundamentos da criação da União Europeia.

Assim, de acordo com o descrito, somos de parecer que as limitações relativas à origem geográfica dos lucros, do modo como se pretendem implementar, não só não se encontram coordenadas com conceitos básicos de IRC, como contrariam princípios basilares de Direito Comunitário”.

De acordo com o Parecer da ALRAM “a internacionalização que esteve subjacente à criação do CINM não pode agora ser absolutamente desconsiderada e comprometida num caminho que põe em causa a sua subsistência e, conseqüentemente, a permanência das suas 2300 empresas, dos 6000 postos de trabalho, tudo isto também com perda significativa de receita fiscal, precisamente num dos momentos de maior vulnerabilidade que reforça a intenção

subjacente aquele quadro legal europeu específico. Para além do mais, o CINM assegura uma receita fiscal na ordem dos 120 milhões de euros, fundamental para a Madeira e com potencial impacto no desagravamento fiscal transversal na Região, na medida em que assegura uma maior estabilidade fiscal”.

#### **4.3 -Alterações ao n.º 5 do artigo 36.º--A do EBF- Do critério da criação de posto de trabalho:**

O legislador pretende com a presente proposta limitar a criação de postos de trabalho, à modalidade de trabalho dependente de **residentes na Região Autónoma da Madeira**.

A presente norma conforme está redigida, acha-se em clara violação do direito comunitário, violando a liberdade de circulação de trabalhadores para o exercício da sua atividade entre estados-membros.

Padece de manifesta inconstitucionalidade impedir que uma entidade licenciada na ZFM possa, querendo, contratar trabalhadores não residentes na RAM, ou desconsiderar por completo esses trabalhadores se os mesmos se acharem destacados a exercer a sua atividade noutra jurisdição da UE para onde desloquem a sua residência fiscal.

Por outro lado, a proposta é incompreensivelmente mais restritiva que o conceito de efetivos constante do artigo 5.º, do anexo um do RGIC que transcrevemos:

*Artigo 5.º*

**Efetivos**

Os efetivos correspondem ao número de unidades trabalho-ano (UTA), isto é, ao número de pessoas que trabalharam na empresa em questão ou por conta dela a tempo inteiro durante todo o ano considerado. 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, é contabilizado em frações de UTA. Os efetivos são compostos por:

- a) Trabalhadores;
- b) Pessoas que trabalham para essa empresa, com um nexo de subordinação com ela e equiparados a trabalhadores à luz do direito nacional;
- c) Proprietários-gestores;
- d) Sócios que exerçam uma atividade regular na empresa e beneficiem das vantagens financeiras da mesma.

Os aprendizes ou estudantes em formação profissional, titulares de um contrato de aprendizagem ou de formação profissional, não são contabilizados nos efetivos. A duração das licenças de maternidade ou parentais não é contabilizada.

O conceito de trabalhadores do RGIC inclui trabalhadores, residentes ou não, no respectivo estado-membro, pessoas equiparadas a trabalhadores, bem como os sócios-gerentes das sociedades.

É deveras incompreensível e inadmissível que o artigo 36.º A seja alterado em moldes mais restritivos que os previstos na legislação nacional e comunitária.

Anda neste contexto, considera-se relevante e imperativo que a entidade licenciada para operar na ZFM tenha postos de trabalho locais, residentes fiscais na RAM, mas sem que tal impeça a contabilização de outros trabalhadores e/ ou de gerentes remunerados, tais como admitidos no âmbito do RGIC.

Importa, ainda, clarificar que os contratos de trabalho de trabalhadores e tripulantes de navios e embarcações de recreio, registados no RINM (MAR) e ao serviço de entidades licenciadas para operar no âmbito da ZFM, são também considerados postos de trabalho para efeitos da aplicação do artigo 36.º A do EBF.

De acordo com o Parecer do Governo Regional da Madeira “a presente proposta pretende introduzir regras relativas à criação e manutenção de postos de trabalho, critério essencial na obtenção dos benefícios.

De acordo com a nova redação dada à alínea a) apenas serão aceites como postos de trabalho as pessoas que afixam rendimentos de trabalho dependente, pagos ou colocados à disposição pela entidade licenciada, desde que residam para efeitos fiscais na Região Autónoma da Madeira.

Mais uma vez e como já clarificado anteriormente, cremos que esta norma constituirá uma limitação inadmissível à luz do direito comunitário ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas.

Por outro lado, consideramos que o conceito relevante de posto de trabalho deverá ser o constante da legislação laboral portuguesa. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia recorda que a aplicação do direito nacional deve ser efetuada de forma não discriminatória, não sendo considerado contrário ao direito europeu que o direito nacional tome em consideração princípios de direito nacional quando os mesmos façam parte da ordem jurídica europeia (v. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13-03-2008, Vereniging Nationaal Overlegosgaan Sociale Werkvoorziening e o., C-383/06).

Determina ainda o n.º 2 do artigo 11.º da Lei Geral Tributária, que nas situações em que normas fiscais utilizem termos próprios de outros ramos de direito, deverão estes ser interpretados à luz do sentido que aí têm.

Neste sentido, somos de parecer que o conceito de posto de trabalho deverá ser interpretado à luz das normas aplicáveis de direito do trabalho português e exigir-se a celebração entre a entidade licenciada e o trabalhador de um contrato de trabalho consentâneo com as normas referidas, não devendo, também aqui ser aplicados critérios restritivos de um ponto de vista meramente geográfico.

Assim, somos de parecer que a norma proposta contraria princípios nacionais e comunitários pelo que não deverá ser aprovada com a redação presente.

No que respeita à alínea b) introduzida na presente alteração poderá existir a questão da limitação no recurso ao trabalho temporário, que sendo permitido pela legislação laboral, não deveria ser expressamente referenciado aqui”.

### **CONCLUSÃO:**

Em jeito de conclusão e pelas razões acima detalhadas, não podemos concordar com o teor e com as alterações propostas pelo Governo da República para o CINM.

Aliás, o Governo Regional da Madeira e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira emitiram pareceres desfavoráveis à proposta de lei em apreço, em virtude de discordarem das alterações ao artigo 36.º-A *“Regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015”*, *“Regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015”*, do EBF, isto é, o IV Regime de incentivos que mereceu aprovação comunitária.

A proposta do Governo da República, não é uma alternativa legítima e fundamentada à Proposta de Lei n.º 579/XIV/ que foi apresentada pelo 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”*.

A proposta de lei do Governo põe em causa o CINM e afeta significativamente a subsistência económica e financeira da RAM, ao abalar fortemente a competitividade e a procura de um Centro Internacional de Negócios, bem como a manutenção de empresas e uma importante receita fiscal da Região.



Por outro lado, a referida proposta foi mais além daquilo que foi recomendado pela Comissão Europeia.

A proposta limita ainda indevidamente de três para um ano, a prorrogação do regime especial de licença para operar na Zona Franca da Madeira, para além de introduzir novos requisitos para a concessão de benefícios fiscais às empresas que desvirtuam o caráter internacional do CINM, tornando-o num mero centro regional de negócios, o que prejudica a Região.

A referida proposta contraria do ponto de vista técnico-jurídico os princípios basilares dos sistemas jurídicos nacionais e da União Europeia.

A alteração do n.º 1 do artigo 36.º-A do EBF que visa assegurar a prorrogação por um ano da data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira, deveria ser de três anos em vez de um ano, atendendo ao teor do Regulamento (UE) 2020/972 da Comissão, de 2 de julho,

Não concordamos com as alterações propostas ao n.º 3 do artigo 36.º-A, uma vez que a delimitação geográfica pretendida contraria normas e princípios basilares de direito tributário nacional e de direito comunitário, sendo a sua interpretação pouco clara ao abrigo do princípio da universalidade consagrado no artigo 4.º do Código do IRC, uma vez que de acordo com a norma referida, pelo elemento de conexão traduzido na sede ou direção efetiva em Portugal, a totalidade dos rendimentos obtidos deverão ser tributáveis em Portugal, independentemente do local em que ocorra a produção, a atividade, o capital ou onde ocorra o pagamento.

Quanto à clarificação pretendida relativamente ao conceito de criação e manutenção de postos de trabalho, consideramos que o critério essencial deverá ser a existência de um vínculo contratual laboral entre a entidade licenciada e o trabalhador e não a residência.

Em suma, esta proposta, alicerçada no propósito de adequar o regime da Zona Franca da Madeira, às apreciações feitas pela Comissão Europeia, vai muito para além destas.

Introduz alterações significativas ao regime que colocam em causa o CINM, abalam a sua procura e competitividade, bem como, a manutenção de empresas, o que terá repercussões desastrosas nas receitas da RAM e no emprego, e bem assim, na subsistência económica e financeira da RAM, num momento extremamente difícil de pandemia como o que vivemos.

### PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.\* (GOV) – *“Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC”* 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, 2 de fevereiro de 2021

**A Deputada Autora do Parecer**



**(Sara Madruga da Costa)**

**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.

**Proposta de Lei n.º 66/XIV/2.ª (GOV)**

**Título: Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC**

Data de admissão: 30 de dezembro de 2020

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:** Belchior Lourenço (DILP), Lia Negrão (DAPLEN), Gonçalo Sousa Pereira e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 28 de janeiro de 2021

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Na exposição de motivos, o proponente começa por salientar a importância do sistema de benefícios fiscais como forma de atingir fins económica e socialmente relevantes.

Destaca de seguida que, não obstante a intenção codificadora ínsita à aprovação Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), muitos benefícios fiscais continuaram a ser criados de forma dispersa, o que torna o sistema de benefícios fiscais menos compreensível e mais dificilmente escrutinável.

Neste contexto, salienta também a importância da análise efetuada pelo «Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais» que, em junho de 2019, emitiu o estudo «Benefícios Fiscais em Portugal». Refere, contudo, que, o elevado número de benefícios fiscais em vigor e a complexidade da respetiva avaliação, não permite concluir, num tão curto espaço de tempo, a avaliação discriminada de todos os benefícios fiscais existentes.

Neste contexto, o Governo promoveu a avaliação urgente de determinados benefícios fiscais tendo em conta a sua caducidade iminente e, nessa sequência, propõe, através da presente iniciativa, a prorrogação de alguns e, bem assim, algumas medidas laterais.

Através da presente iniciativa, propõe-se:

1. Prorrogação pelo período de cinco anos dos benefícios fiscais previstos nos artigos 29.º “Serviços financeiros de entidades públicas”, 30.º “Swaps e empréstimos de instituições financeiras não residentes”, 31.º “Depósitos de instituições de crédito não residentes”, 32.º-B “Regime fiscal dos empréstimos externos”, 32.º-C “Operações de reporte com instituições financeiras não residentes”, 53.º “Entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos”, 54.º “Coletividades desportivas, de cultura e recreio”, 55.º “Associações e confederações”, 59.º “Baldios”, 63.º “Deduções à coleta do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares” e 64.º “Imposto sobre o

- valor acrescentado – Transmissões de bens e prestações de serviços a título gratuito” do EBF e à prorrogação, com alterações pontuais dos benefícios fiscais previstos nos artigos 28.º “Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados” e 52.º “Comissões vitivinícolas regionais” do EBF.
2. Prorrogação pelo período de um ano do artigo 58.º do EBF “Propriedade intelectual”, considerando que não foi ainda possível concluir a avaliação desse benefício fiscal, procurando assim que possa ser tomada uma decisão informada quanto à continuação futura do mesmo.
  3. Dois ajustamentos de ordem sistemática relativos a:
    - a. Transferência do benefício fiscal previsto no artigo 32.º-D “Operações de reporte” do EBF para o artigo 7.º “Outras isenções” do Código do Imposto do Selo (CIS), tendo em conta a sobreposição parcial dos dois incentivos;
    - b. inclusão na lista de benefícios fiscais sem carácter marcadamente temporário prevista no n.º 3 do artigo 3.º do EBF, dos regimes fiscais previstos no artigo 62.º-B “Mecenato cultural”, atenta a sua natureza estrutural.
  4. Criação de uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) e do Código Fiscal do Investimento (CFI), durante o período de tributação de 2020 e o seguinte, tendo em conta o atual contexto pandémico.
  5. Prorrogação, por um ano, da data limite para a emissão de licenças para operar na Zona Franca da Madeira, ao abrigo do artigo 36.º-A “Regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015” do EBF e introdução de alterações ao regime com vista a responder às insuficiências identificadas pela Comissão Europeia
  6. 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.

7. Revogação de dois benefícios fiscais em sede de Imposto sobre Veículos e de Imposto Único de Circulação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), a linha de rumo da política fiscal deverá refletir as prioridades e objetivos políticos expressos nos direitos e deveres da sociedade<sup>1</sup>. O enquadramento do sistema fiscal, previsto nos termos do [artigo 103.º](#) do normativo constitucional, define no seu n.º 2 que «os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes», sendo que também a alínea g) do n.º 3 do artigo [106.º](#) (“Elaboração do Orçamento”), refere que a proposta do Orçamento deverá ser acompanhada dum vasto conjunto de relatórios, nomeadamente, o atinente aos benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

A temática dos benefícios fiscais deve também ser enquadrada no âmbito do [Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro](#), que aprova a [Lei Geral Tributária](#), na sua [redação atual](#). Nos termos deste diploma, cumpre fazer referência ao princípio da legalidade tributária associada a estes instrumentos constante do seu [artigo 8.º](#), a clarificação dos seus objetivos e da quantificação da despesa fiscal constante do [artigo 14.º](#) e a suspensão do prazo de caducidade previsto no [artigo 46.º](#).

A despesa fiscal resultante da aplicação de um benefício fiscal pode ser caracterizada como uma transferência fiscal de recursos públicos por via da redução da obrigação do imposto que incide sobre o sujeito passivo, face ao sistema de tributação pré-determinado. Segundo Andrade (2014)<sup>2</sup>, os desagravamentos fiscais decorrentes dos benefícios fiscais resultam num «...desvio face ao princípio da capacidade contributiva

---

<sup>1</sup> Podemos encontrar o reflexo da política fiscal na alínea h) do n.º 2 do [artigo 66.º](#), na alínea b) do [artigo 81.º](#), no n.º 2 do [artigo 85.º](#), no [artigo 95.º](#), na alínea i) do n.º 1 e no n.º 5 do [artigo 165.º](#), na alínea r) do n.º 1 do [artigo 227.º](#) e no n.º 1 do [artigo 232.º](#).

<sup>2</sup> Andrade, F.R. (2014). Benefícios Fiscais – A consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento. Tese de doutoramento. Universidade de Coimbra. Faculdade de direito.



e da igualdade tributária», sendo que «...o objetivo extrafiscal deve tutelar um interesse público com dignidade constitucional que torne legítima a aplicação do benefício».

Aquando da publicação do [Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho](#)<sup>3</sup>, que aprovou em anexo o [EBF](#), o diploma referia no seu preâmbulo que a revisão do regime ora levada a cabo acolheria «...princípios que passam pela atribuição aos benefícios fiscais de um carácter obrigatoriamente excecional, só devendo ser concedidos em casos de reconhecido interesse público», para além de conter em si «...os princípios gerais a que se deve obedecer a criação das situações de benefício, as regras da sua atribuição e reconhecimento administrativo e o elenco desses mesmos benefícios». Neste sentido, verificou-se, à data da aprovação deste diploma, a introdução dos desagravamentos caracterizados por uma máxima permanência e estabilidade no âmbito dos códigos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e Contribuição Autárquica (CA), tendo o EBF incluído a tipologia de benefícios que se caracterizavam por um carácter menos estrutural, pese embora a sua estabilidade. Uma outra linha de definição de benefícios seriam os que verificassem finalidades conjunturais e/ou que requereriam de regulação frequente, seriam incluídos em sede de Orçamento do Estado. Ainda para efeitos do enquadramento legal do EBF, cumpre também fazer referência ao n.º 3 do artigo 5.º, onde se refere que «o procedimento de reconhecimento dos benefícios fiscais regula-se pelo disposto na [lei geral tributária](#)<sup>4</sup> [LGT] e no [Código de Procedimento e de Processo Tributário](#)<sup>5</sup> [CPPT]».

Nos termos do [artigo 2.º](#) (“Conceito de benefício fiscal e de despesa fiscal e respetivo controlo”) do EBF, os benefícios fiscais podem ser caracterizados como «...medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem». Nos termos da definição aplicada no âmbito do Relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios

---

<sup>3</sup> «Aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais», aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 8/89, de 22 de abril](#), que «autoriza o Governo a legislar em matéria de benefícios fiscais em sede de IRS, de IRC, de CA e de imposto sobre as sucessões e doações.

<sup>4</sup> Ver a propósito o [artigo 14.º](#) (Benefícios fiscais e outras vantagens de natureza social).

<sup>5</sup> Ver a propósito o [artigo 65.º](#) (Reconhecimento dos benefícios fiscais).

Fiscais<sup>6</sup>, um benefício fiscal pode ser definido como «...uma forma de eliminação ou redução de receita fiscal e que tem obrigatoriamente um objetivo claro extrafiscal»<sup>7</sup>, correspondendo a receita cessante pelo que compreende uma despesa fiscal associada. Mais refere que «ao considerarmos sempre receita cessante fazemos a comparação com um cenário de coleta de receita sem a perda de valor correspondente ao benefício admitindo que a atividade que o originou existiria da mesma forma, ou sejam admitindo que o benefício não altera comportamentos»<sup>8</sup>, sendo que a atribuição ou concessão de benefícios fiscais de forma não estruturada e/ou adequada pode conduzir à verificação dos denominados «*free riders*»<sup>9</sup>, assim como a potenciais situações de ineficiências, sem que de tal ação decorra quaisquer ganhos efetivos para as políticas públicas.

Saldanha Sanches refere sobre esta temática que «o benefício fiscal tem um elevado custo sistemático na medida em que desonera alguns contribuintes, mas aumenta a oneração dos restantes...» donde decorre que «a menor tributação de alguns contribuintes, como programa da norma fiscal, conduz sempre a uma tributação adicional dos outros, o que compensa a receita que foi perdida pela atribuição de um benefício fiscal». Acresce a esta análise que «...a isenção tributária/benefício fiscal é atribuída com uma certa finalidade e tem um certo custo para o orçamento...» pelo que é «...uma medida destinada a disciplinar o ordenamento jurídico financeiro e tributário determina que se deve, ano após ano, calcular o custo financeiro da isenção e, mediante uma análise custo-benefício, verificar se se mantêm os motivos da sua concessão»<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> [Despacho n.º 4222/2018, de 26 de abril](#), relativo à «Constituição do Grupo de Trabalho para o [Estudo dos Benefícios Fiscais](#)». No âmbito deste estudo, foi criado um levantamento sistemático dos Benefícios Fiscais devidamente classificados em organizados por impostos, no que se pretende que seja uma base de dados evolutiva que seja dinâmica e evolutiva, em função da criação e/ou revogação e/ou caducar de benefícios fiscais.

<sup>7</sup> Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologia e prática (Maio 2019) - Xviii.

<sup>8</sup> Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologia e prática (Maio 2019) - Pág. 25.

<sup>9</sup> Definidos como sujeitos passivos que vêm concedido o acesso ao benefício pese embora não fazerem parte do universo dos beneficiários para os quais se define a realização de um objetivo extrafiscal.

<sup>10</sup> Sanches, J.L. Saldanha (2010) “Justiça Fiscal” – FFMS III.4 Benefícios Fiscais - Pág. 48 e ss.

Analisando o EBF, na sua [redação atual](#), para efeitos da análise da temática em apreço na presente iniciativa legislativa, ressalva-se o disposto no seu [artigo 3.º](#) (“Caducidade dos Benefícios Fiscais”)<sup>11</sup>, onde se define o período durante os quais os benefícios fiscais das partes [II](#) e [III](#) do Estatuto vigoram, respetivamente, durante um período de 5 anos salvo disposição em contrário, sendo que importa aqui referir que a exclusão prevista no n.º 3 deste artigo<sup>12</sup> não se aplica a nenhum dos artigos analisados no âmbito da presente iniciativa legislativa. Adicionalmente, salienta-se também os termos referidos no [artigo 11.º](#) (“Aplicação no tempo das normas sobre benefícios fiscais”), onde refere que «as normas que alterem benefícios fiscais convencionais, condicionados ou temporários, não são aplicáveis aos contribuintes que já aproveitem do direito ao benefício fiscal respetivo, em tudo que os prejudique, salvo quando a lei dispuser em contrário», com as ressalvas previstas nos números seguintes. Ainda no tocante ao período temporal de aplicação e incidência dos benefícios fiscais, dispõe também o [artigo 14.º](#) (“Extinção de benefícios fiscais”) entre as suas premissas que «a extinção dos benefícios fiscais tem por consequência a reposição imediata da tributação-regra» (n.º 1 do artigo 14.º) assim como que «os benefícios fiscais, quando temporários, caducam pelo decurso do prazo por que foram concedidos e, quando condicionados, pela verificação dos pressupostos da respetiva condição resolutiva ou pela inobservância das obrigações impostas, imputável ao beneficiário» (n.º 2 do artigo 14.º). Nestes termos, cumpre referir a evolução legislativa do seguinte conjunto de artigos do EBF, abordados na iniciativa legislativa em análise, respetivamente:

- [Artigo 28.º](#) (“Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados”), na sua relação com o prazo previsto na alínea a) do n.º 3 do [artigo 65.º](#) do CPPT, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro](#) e com alterações decorrentes do artigo 34.º da [Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro](#), do

---

<sup>11</sup> Com alterações decorrentes do artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho](#), do artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho](#) e do artigo 144.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#)

<sup>12</sup> «O disposto no n.º 1 não se aplica aos benefícios fiscais constantes dos artigos [16.º](#), [17.º](#), [18.º](#), [21.º](#), [22.º](#), [23.º](#), [24.º](#), [32.º](#), [44.º](#), [60.º](#) e [66.º-A](#), bem como o [capítulo V](#) [37.º a 40.º-A] da parte II do presente Estatuto».

artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho](#), e do artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho](#);

- [Artigo 29.º](#) (“Serviços financeiros de entidades públicas”), na sua relação com as entidades referidas no [artigo 9.º](#) do [CIRC](#) e nos termos de tributação definidos no artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho](#)<sup>13</sup>, na sua redação atual. O presente artigo do EBF verificou alterações decorrentes do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 45.º da [Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro](#), do artigo 38.º da [Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro](#), do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho, e do artigo 3.º da [Lei n.º 43/2018, de 10 de agosto](#);
- [Artigo 30.º](#) (“Swaps e empréstimos de instituições financeiras não residentes”), na sua relação com as exclusões de beneficiários definidos no n.º 1 do [artigo 63.º-D](#) da LGT. O presente artigo do EBF verificou alterações decorrentes do artigo 47.º da [Lei n.º 52-C/96, de 27 de dezembro](#), do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 45.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro, do artigo 38.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho, do artigo 224.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), e do artigo 3.º da Lei n.º 43/2018, de 10 de agosto;
- [Artigo 31.º](#) (“Depósitos de instituições de crédito não residentes”), na sua relação com as exclusões de beneficiários mencionados no artigo acima. O presente artigo do EBF verificou alterações decorrentes do artigo 37.º da [Lei n.º 2/92, de 9 de março](#), do artigo 30.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de dezembro, do artigo 34.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, do artigo 56.º da [Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril](#), do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 45.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro, do artigo 38.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro, do artigo 42.º da [Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro](#), do artigo 73.º da [Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro](#), do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho, e do artigo 3.º da Lei n.º 43/2018, de 10 de agosto;

---

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho que «aprova o regime de tesouraria do Estado», com as alterações decorrentes da [Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril](#) e da [Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro](#).

- [Artigo 32.º-B](#) (“Regime fiscal dos empréstimos externos”), com as alterações decorrentes do artigo 171.º da [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#);
- [Artigo 52.º](#) (“Comissões vitivinícolas regionais”), na sua relação com o [Decreto-Lei n.º 212/2004, de 23 de agosto](#)<sup>14</sup>, e legislação complementar, O presente artigo do EBF verificou alterações decorrentes da Declaração de Retificação de 31 de outubro de 1989, do artigo 1.º [Decreto-Lei n.º 189/90, de 8 de junho](#), do artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 293/91, de 31 de agosto](#), do artigo 36.º da Lei n.º 2/92, de 9 de março, do artigo 30.º da [Lei n.º 30-C/92, de 28 de dezembro](#), do artigo 34.º da [Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro](#), do artigo 34.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, do artigo 48.º da [Lei n.º 10-B/96, de 23 de março](#), do artigo 47.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de dezembro, do artigo 43.º da [Lei n.º 127-B/97, de 20 de dezembro](#), do artigo 42.º da [Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro](#), pelo artigo 56.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, do artigo n.º 48.º da [Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro](#), do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 julho, do artigo 3.º do [Decreto n.º 108/2008, de 26 de junho](#) e do artigo 144.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#);
- [Artigo 53.º](#) (“Entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos”), de acordo com as alterações decorrentes do artigo 34.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 45.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho;
- [Artigo 54.º](#) (“Coletividades desportivas, de cultura e recreio”), na sua relação com o [artigo 11.º](#) do CIRC. O presente artigo do EBF verificou alterações decorrentes do artigo 34.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, do artigo 42.º da [Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro](#), do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 julho, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho e do artigo 144.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;
- [Artigo 55.º](#) (“Associações e confederações”), com alterações decorrentes do artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 187/92, de 25 de agosto](#), do artigo 34.º da Lei n.º

---

<sup>14</sup> Decreto-Lei n.º 212/2004, de 23 de agosto, que «Estabelece a organização institucional do setor vitivinícola», sendo de ressaltar que o referido diploma se encontra revogado pelo [Decreto-Lei n.º 61/2020, de 18 de agosto](#).

39-B/94, de 27 de dezembro, da Declaração de Retificação n.º 2/95, de 15 de abril, do artigo 48.º da [Lei n.º 10-B/96, de 23 de março](#), do artigo 1 do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho e do artigo 170.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março;

- [Artigo 58.º](#) (“Propriedade intelectual”), nomeadamente ao nível da exclusão para efeitos de englobamento do rendimento em IRS, de 50% do valor dos rendimentos definidos no artigo ora citado, com alterações decorrentes do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho, do artigo 144.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, do artigo 218.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e do artigo 5.º da Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro. A presente temática deverá igualmente considerar o disposto nos artigos 252.º (Programa de apoio ao trabalho artístico e cultura) e 253.º (Atividades profissionais ligadas ao setor das artes, do espetáculo e do audiovisual) da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2021. Ainda no âmbito desta temática, releva a referência ao [Artigo 62.º-B](#) (“Mecenato cultural”)<sup>15</sup> do EBF, artigo aditado pelo artigo 218.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, com alterações decorrentes do artigo 396.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro;
- [Artigo 59.º](#) (“Baldios”), na sua relação com a alínea *b*) do n.º 1 do [artigo 2.º](#) e do [artigo 9.º](#) do CIRC. O presente artigo do EBF verificou alterações decorrentes do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 39.º da [Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro](#), do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho e do artigo 5.º da Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro;
- [Artigo 63.º](#) (“Deduções à coleta do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares”), com alterações decorrentes do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho e do artigo 396.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro;
- [Artigo 64.º](#) (“Imposto sobre o valor acrescentado – Transmissões de bens e prestações de serviços a título gratuito”), com alterações decorrentes do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de julho, do artigo 45.º da Lei n.º 109-

<sup>15</sup> Ver a propósito o [Despacho n.º 415/2020-XXII](#), do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, de 31 de outubro de 2020.



B/2001, de 27 de dezembro, do 38.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro, do artigo 55.º da [Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro](#), do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho e do [artigo 291.º](#) da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#).

No que concerne à matéria relativa ao [CIS](#), aprovado em anexo à [Lei n.º 150/99, de 11 de setembro](#), na sua [redação atual](#), na sua relação com o EBF e na decorrência da análise da iniciativa legislativa em apreço, cumpre mencionar os termos do [artigo 32.º-D](#) (“Operações de reporte”) do EBF, aditado pelo artigo 171.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, onde refere a isenção do imposto do selo aplicável às «...operações de reporte de valores mobiliários ou direitos equiparados realizadas em bolsa de valores, bem como o reporte e a alienação fiduciária em garantia realizados pelas instituições financeiras, designadamente por instituições de crédito e sociedades financeiras, com interposição de contrapartes». O enquadramento de isenção ora referenciado deverá levar em linha de conta a relação com o Código do Imposto do Selo, onde constam os diversos contextos da isenção do Imposto de Selo, nomeadamente ao nível do [Artigo 7.º](#) (“Outras isenções”), salientando-se aqui «o reporte de valores mobiliários ou direitos equiparados realizado em bolsa de valores» (alínea *m*) do n.º 1), assim como a aplicabilidade das isenções previstas no [artigo 44.º](#) do EBF às situações previstas na verba n.º 28<sup>16</sup> da [Tabela Geral do Imposto do Selo](#). O artigo 7.º do presente código verificou as alterações decorrentes do [artigo 7.º](#) do [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#), do artigo 36.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro, do artigo 47.º da [Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro](#), do artigo 82.º da [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#), do artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 175/2009, de 4 de agosto](#), do artigo 97.º da [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#), do artigo 109.º da [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), do artigo 193.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), do artigo 3.º da [Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro](#), do artigo 205.º da [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), do artigo 152.º da [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), do artigo 208.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) e do [artigo 343.º](#) da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#).

---

<sup>16</sup> Nos termos do artigo 210.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, verificou-se a redação da referida verba.

Ainda no âmbito do presente artigo, cumpre também referir o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 751/2020, de 25 de janeiro](#), que «declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral do artigo 154.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, na parte em que, ao atribuir caráter meramente interpretativo ao n.º 7 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo, aditado pelo artigo 152.º da citada Lei n.º 7-A/2016, determina a aplicabilidade nos anos fiscais anteriores a 2016, na norma do mesmo n.º 7, em conjugação com o artigo 7.º, n.º 1, alínea e), do Código do Imposto do Selo, na redação dada pela [Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro](#), segundo a qual a isenção objeto de tais preceitos não abrange as comissões de gestão cobradas pelas sociedades gestoras aos fundos de pensões por elas geridos».

No que concerne ao [CIRC](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro](#), apresentado aqui através da [redação atual](#) da [Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro](#), importa referir que o [Regime das mais-valias e menos-valias realizadas](#) constantes nos artigos 46.º a 48.º deste código tributário, é aplicável aos ganhos obtidos / às perdas sofridas mediante transmissão onerosa, qualquer que seja o título por que se opere, definido nos termos do [artigo 46.º](#). Neste âmbito, a determinação do lucro tributável definido no n.º 1 do [artigo 48.º](#) (“Reinvestimento dos valores de realização”) é considerada metade do seu valor quando observável, entre outros requisitos constantes do n.º 1, o requisito do prazo de reinvestimento «...na aquisição, produção ou construção de ativos fixos tangíveis, de ativos intangíveis ou, de ativos biológicos não consumíveis, no período de tributação anterior ao da realização, no próprio período de tributação ou até ao fim do 2.º período de tributação seguinte» (alínea a) do n.º 1 do artigo 48.º)<sup>17</sup>.

Já relativamente ao [CFI](#), aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro](#), na sua [redação atual](#), o mesmo visa, entre outros objetivos, reforçar os diversos regimes de benefícios fiscais aos projetos de investimento identificados no âmbito do [artigo 2.º](#), para a concessão da tipologia de benefícios definidos no [artigo 8.º](#), nomeadamente ao nível da criação ou manutenção de postos de trabalho e se localizem em regiões menos desfavorecidas.

Na decorrência da matéria em apreço, importa adicionalmente ressaltar:

---

<sup>17</sup> Artigo retificado pela Declaração de Retificação n.º 18/2014, de 13 de março e alterado pelo artigo 197.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



- Os prazos de dedução à coleta à coleta apurada nos termos da alínea a) do n.º 1 do [artigo 90.º](#) do CIRC e previstos no n.º 3 do [artigo 23.º](#) do CFI;
- Os prazos da possibilidade de dedução de despesas à coleta constantes no n.º 4 do seu [artigo 38.º](#), respetivamente, «as despesas que, por insuficiência de coleta, não possam ser deduzidas no exercício em que foram realizadas podem ser deduzidas até ao 8.º exercício seguinte»; e,
- O período temporal (1 de julho de 2014 a 31 de dezembro de 2020) do mapa nacional de auxílios estatais com finalidade regional constante do [artigo 43.º](#).

Relativamente à matéria respeitante à Zona Franca da Madeira, cumpre enquadrar a presente análise no contexto assinalado pelo GT<sup>18</sup>, onde se refere que «...poder-se-á argumentar que existem situações que não correspondem efetivamente a receita cessante uma vez que, na ausência de benefício, não existiria a atividade que origina o benefício», sendo referenciado neste contexto a Zona Franca da Madeira. O contexto legal da presente temática é resulta do [Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de outubro](#), sendo que o Regulamento das Atividades Industriais, Comerciais e de Serviços Integrados no âmbito Institucional da Zona Franca da Madeira decorre do [Decreto Regulamentar Regional n.º 21/87/M, de 5 de setembro](#), na sua [redação atual](#). Ainda para efeitos do contexto legal aplicável, cumpre ainda fazer referência ao [Decreto-Lei n.º 165/86, de 26 de junho](#)<sup>19</sup>, que «concede benefícios fiscais e financeiros de âmbito regional para promoção e captação de investimentos na zona franca da Madeira».

Na decorrência do contexto legal do EBF aplicável à Zona Franca da Madeira, o [Capítulo IV](#) do diploma versa sobre os benefícios fiscais às zonas francas, sendo que cumprirá adicionalmente referir os termos do disposto no n.º 2 do [artigo 7.º](#) (“Fiscalização do EBF”), respetivamente, «as entidades licenciadas para operar na Zona Franca da Madeira que beneficiem dos regimes previstos no [artigos 36.º](#) e [36.º-A](#) são fiscalizadas nos termos do número anterior, sendo que releva para efeitos da análise em apreço, a evolução do [Artigo 36.º-A](#) (“Regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de janeiro de 2015”), com alterações do artigo 3.º da [Lei n.º](#)

---

<sup>18</sup> Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologia e prática (Maio 2019) - Xviii. Pag xviii.

<sup>19</sup> Diploma alterado pela [Lei n.º 55/2013, de 8 de agosto](#).

[64/2015, de 1 de julho](#) (nos termos da remissão do seu n.º 13, aos n.ºs 4 a 20 do artigo 33.º), aplicável a «...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...», as quais serão tributadas à taxa 5%, até 31 de dezembro de 2027, nos termos descritos no referido artigo 36.º-A.

Relativamente ao âmbito do [Código do Imposto sobre Veículos](#), aprovado em anexo à [Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho](#), na sua [redação atual](#), cumpre fazer referência aos benefícios fiscais constantes do [artigo 2.º](#) (“Incidência objetiva”), relativo à exclusão da incidência do imposto sobre veículos aplicado a «automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, sem caixa ou de caixa fechada que não apresentem cabina integrada na carroçaria, com peso bruto de 3500 kg, sem tração às quatro rodas», constante da alínea c) do n.º 2), com as alterações decorrentes do artigo 137.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, do artigo 212.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e do artigo 159.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

Finalmente, no âmbito do [Código do Imposto Único de Circulação](#), também aprovado em anexo à Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, cumpre referir a tipologia de isenção constante da alínea a) do n.º 8 do [artigo 5.º](#), relativa à isenção de 50% do imposto único de circulação aplicável aos «...veículos de categoria D, quando autorizados ou licenciados para o transporte de grandes objetos».

## II. Enquadramento parlamentar

---

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

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foi identificado apenas 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” que propõe alterações ao artigo 36.º-A do EBF, também visado pela presente iniciativa.

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

Dado o número significativo de normas visadas pela presente iniciativa, não cabe, nesta sede, uma análise exaustiva dos antecedentes parlamentares de todas.

Contudo, atendendo ao facto de que se encontra agendada a discussão da presente iniciativa, na generalidade, para o próximo dia 11 de fevereiro, conjuntamente com o Projeto de Lei n.º 615/XIV/2.ª (PSD) referido *supra*, destacam-se, em particular, os antecedentes parlamentares relativos à Zona Franca da Madeira:

- [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.

Adicionalmente, por terem introduzido alterações aos códigos objeto da presente proposta de lei – EBF, CFI, CIS – são de salientar as seguintes iniciativas:

- [Proposta de Lei n.º 61/XVI/2.ª](#) “Aprova o Orçamento do Estado para 2021”, que foi aprovada, em votação final global, na reunião plenária de 26 de novembro

de 2020, com os votos a favor do PS, a abstenção do PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc) e com os votos contra do PSD, BE, CDS-PP, DURP CH e DURP IL, dando origem à [Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro](#) “Orçamento do Estado para 2021”

- [Proposta de Lei n.º 5/XVI/1.ª](#) “Aprova o Orçamento do Estado para 2020”, que foi aprovada, em votação final global, na reunião plenária de 6 de fevereiro de 2020, com os votos a favor do PS, a abstenção do BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc) e com os votos contra do PSD, CDS-PP, DURP CH e DURP IL, dando origem à [Lei n.º 2/2020 de 31 de março](#) “Orçamento do Estado para 2020”.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Assume a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas,

realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Não obstante fazer referência ao estudo «Benefícios Fiscais em Portugal» realizado pelo «Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais», o Governo, na exposição de motivos, não menciona ter realizado qualquer audição, nem junta quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei observa o limite à admissão das iniciativas estabelecido no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecendo não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 22 de dezembro de 2020, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – «Altera matéria de benefícios fiscais e cria uma medida extraordinária de contagem de prazos no âmbito do IRC» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário<sup>20</sup>, embora, em caso

---

<sup>20</sup> [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.º [2/2005, de 24 de janeiro](#), [26/2006, de 30 de junho](#), [42/2007, de 24 de agosto](#), e [43/2014, de 11 de julho](#).

de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Saliente-se, a este respeito, que a proposta de lei altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Código do Imposto do Selo e o Código Fiscal do Investimento, revogando normas do Código do Imposto Sobre Veículos e do Código do Imposto Único de Circulação, alterações que deverão ter reflexo no título da iniciativa, por motivos de segurança e de informação<sup>21</sup>. O título deverá, assim, identificar todos os atos alterados, por exemplo, do seguinte modo:

«Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Código do Imposto do Selo, o Código Fiscal do Investimento, o Código do Imposto Sobre Veículos e o Código do Imposto Único de Circulação»

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A previsão de início de vigência da iniciativa «no dia seguinte ao da sua publicação» (n.º 1 do artigo 8.º) mostra-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Não obstante, a proposta de lei contém, nos vários números do mesmo artigo 8.º, algumas especificidades relativamente à sua produção de efeitos.

O n.º 2 prevê que a iniciativa produza efeitos «desde 1 de janeiro de 2021», excepcionando, no entanto, algumas normas que prevê que retroajam os seus efeitos a 1 de janeiro de 2020.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cf. Duarte, D., Pinheiro, A., Romão, M. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 202.

<sup>22</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 8.º, retroagirão a 1 de janeiro de 2020 «a prorrogação do artigo 58.º prevista no n.º 2 do artigo 2.º e a medida extraordinária prevista no artigo 6.º».

Prevê-se ainda, no n.º 3, que a produção de efeitos das revogações de normas do Código do Imposto Sobre Veículos e do Código do Imposto Único de Circulação, previstas no artigo 7.º, se inicie apenas «a partir de 1 de julho de 2021».

Finalmente, o n.º 4 do mesmo artigo 8.º introduz uma especificidade relativamente à produção de efeitos do artigo 28.º do EBF, alterado pela iniciativa, determinando que «o disposto no artigo 28.º do EBF, na redação anterior à introduzida pela presente lei, *continua 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 (...)*».

A este respeito, sugere-se a separação temática dos vários números do artigo 8.º, de acordo com as regras de legística aplicáveis, por forma a autonomizar as normas de entrada em vigor e de produção de efeitos do ato.<sup>23</sup>

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

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em sede de União Europeia (UE), por regra, “*são incompatíveis com o mercado interno (...) os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais*” (n.º 1 do artigo 107.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE), assumindo os benefícios fiscais a qualidade de “auxílio estatal”.

São, todavia, compatíveis com o mercado interno “*os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no artigo 349.º, tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social (...)* Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou

---

<sup>23</sup> Cf. A. e ob. cit., p. 269.



*regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum*” (artigo 107.º, n.º 3, al. a) e c) do TFUE).

O artigo 349.º<sup>24</sup> do TFUE faz referência expressa a regiões cujas características propiciam o acesso a medidas específicas que podem passar pela concessão de auxílio dada a sua *“situação social e económica estrutural”*, bem como *“pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos”*.

As medidas específicas incidem, especificamente, sobre políticas aduaneira e comercial, orçamental, regime das zonas francas, políticas nos domínios da agricultura e das pescas, condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade. No mesmo sentido, e porque se trata de regiões ultraperiféricas, as regras relativas aos auxílios estatais e às condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União podem ser adaptadas às necessidades destas regiões.

Entre os instrumentos da UE em vigor, destaca-se o [Código Aduaneiro da União](#) cuja secção 3, do capítulo 3, do título VII (artigos 243.º a 249.º) é dedicada exclusivamente às zonas francas, mais concretamente estabelecendo regras gerais e outras referentes a entrada e saída de mercadorias e funcionamento destas áreas. Assim, é possível constatar que *“As mercadorias não-UE podem, durante o período de permanência numa zona franca, ser introduzidas em livre prática ou sujeitas aos regimes de aperfeiçoamento ativo, de importação temporária ou de destino especial, nas condições previstas para esses regimes.”*

Relativamente à Zona Franca da Madeira, o regime de [auxílios estatais com finalidade regional](#) concedidos à Região Autónoma da Madeira foi inicialmente aprovado em 1987, pela decisão da Comissão de 27 de maio de 1987, no processo N 204/86, por carta SG

---

<sup>24</sup> Art. 349.º *“Tendo em conta a situação social e económica estrutural da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, da Reunião, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns.”*



(87) D/6736 de 23/5/1987. Este regime<sup>25</sup> de auxílios financeiros e fiscais na Zona Franca da Madeira, constituía uma zona franca industrial, um centro de serviços financeiros, um centro de serviços internacionais e um registo marítimo internacional.

Em 2002, foi aprovado, pela Comissão Europeia, um novo regime para a Zona Franca da Madeira (Regime II), por decisão da Comissão de 11 de dezembro de 2002 no processo [N222/A/2002](#), que passou a comportar uma Zona Franca Industrial e um registo marítimo Internacional. De realçar que, foram retirados os serviços financeiros no novo regime, uma vez que à luz dos princípios do [Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas](#), este setor era considerado como prejudicial. Todavia, foi respeitada a data de produção de efeitos do anterior regime<sup>26</sup>.

Por decisão da Comissão de 27 de junho de 2007 no processo [N 421/2006](#), foi aprovado um novo auxílio Estatal a esta região ultraperiférica (Regime III), com a constituição de uma Zona Franca Industrial, um Centro de Serviços Internacionais e um Registo Marítimo Internacional, ficando novamente de fora os serviços financeiros, tal como anterior Regime. Em 2013, este regime de auxílio foi alterado pela decisão da Comissão de 2 de julho de 2013 no processo [SA. 34160 \(2011/N\)](#), tendo prorrogado os benefícios do regime até 31 de dezembro de 2020.

De realçar que, na aplicação deste instrumento de assistência, a Comissão estabeleceu regras específicas em matéria de auxílios estatais, nomeadamente, orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período [2007-2013](#) e para o período de [2014-2020](#) e ainda, a partir de 2014, a aplicação do [Regulamento Geral de Isenção por Categoria](#). De salientar que este regulamento foi alterado pelo [Regulamento \(UE\) 2020/972](#) da Comissão de 2 de julho de 2020, pelo facto de algumas das disposições legais que regiam os auxílios estatais expiravam no final de 2020.

No âmbito da monitorização pela Comissão Europeia dos auxílios estatais<sup>27</sup>, Portugal foi convidado a apresentar informações sobre a aplicação do regime da Zona Franca da

---

<sup>25</sup> Este regime foi prorrogado por duas vezes, tendo sido a primeira por decisão da Comissão de 27 de janeiro de 1992, no processo E 13/91 e a segunda extensão, pela decisão da Comissão de 3 de fevereiro de 1995 no processo E 19/94.

<sup>26</sup> Auxílio Estatal - N 204/86, por carta SG (87) D/6736 de 23/5/1987

<sup>27</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 108.º do [TFUE](#) "A Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá

Madeira, e, em consequência das informações prestadas, a Comissão deu início a um procedimento formal de investigação em [2018<sup>28</sup>](#), cuja decisão final foi [proferida no dia 04 de dezembro de 2020](#) mas não se encontra ainda disponível por questões de confidencialidade.

Num âmbito mais generalizado, importa referir que, por decisão de 11 de junho de 2014, a [Comissão Europeia aprovou](#) o mapa português dos auxílios com finalidade regional para o período 2014-2020, tendo este mapa sido prorrogado até 31 de dezembro de 2021, por [decisão da Comissão](#) de 22 de outubro 2020.

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

No âmbito da temática em apreço, recomenda-se a consulta do levantamento de medidas elaborado pela Comissão Europeia «[Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus](#)», à data de 16 de novembro de 2020, onde se detalham, entre outras, as medidas de política fiscal adotadas por os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia e Suécia.

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha.

---

*também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado interno.”*

<sup>28</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 108.º do [TFUE](#) “Se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.o, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.”

## ESPANHA

Para além do levantamento de ações levadas a cabo no estudo supracitado, e no que concerne à matéria em apreço, importa referir o enquadramento legal decorrente da [Ley 58/2003, de 17 de diciembre](#), *General Tributaria* (texto consolidado). Nos termos do seu [artículo 8](#) (*Reserva de ley tributaria*), refere-se na sua alínea *d*) que são regulados nos termos da lei, entre outros, os referente ao «...*establecimiento, modificación, supresión y prorroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y otras beneficios o incentivos fiscales*».

Em função do surto pandémico da COVID-19, cumpre fazer referência a um conjunto de diplomas entretanto publicados, nomeadamente:

- O [Real Decreto 8/2020, de 17 de marzo](#), *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19* (texto consolidado), no que concerne à suspensão de prazos no âmbito tributário;
- O [Real Decreto-Ley 14/2020, de 14 de abril](#)<sup>29</sup> (texto consolidado), onde se referencia no seu [artículo unico](#) a «*extensión del plazo para la presentación e ingreso de las declaraciones y autoliquidaciones*»;
- O [Real Decreto 15/2020, de 21 de abril](#)<sup>30</sup> (texto consolidado), nomeadamente ao nível do seu [Capítulo III](#), relativo a um conjunto de medidas fiscais enquadradas na matéria decorrente da presente iniciativa legislativa;
- O [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#)<sup>31</sup> (texto consolidado), designadamente ao nível da suspensão de prazos constante da [disposición adicional cuarta](#); e
- O [Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de diciembre](#) (texto consolidado), *de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia*

<sup>29</sup> *Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias.*

<sup>30</sup> *Real Decreto 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.*

<sup>31</sup> *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

*tributária*, no que concerne a medidas de natureza tributária e onde importa referir, no âmbito da política fiscal aplicado ao apoio à cultura, os termos constantes da [Disposición final quinta](#).

As alterações ao nível da política fiscal, introduzidas pela [Ley 11/2020, de 30 de diciembre](#), de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2021* (texto consolidado) podem ser consultadas [aqui](#), sendo importante relevar o disposto no [artículo 63](#) (*Prórroga de los limites excluyentes del método de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*), assim como o [artículo 65](#) (alterações no âmbito da [Ley 27/2014, de 27 de noviembre](#), del *Impuesto sobre Sociedades*). A totalidade de medidas tributárias no âmbito do combate à pandemia do COVID-19 encontra-se também compilado no seguinte [link](#) do [Boletín Oficial del Estado](#), sendo que o [Ministerio de Hacienda](#) disponibiliza também a seguinte listagem [diplomas e medidas de índole fiscal](#) enquadráveis na matéria em apreço.

## Organizações internacionais

### ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)

A [OCDE](#) tem como [objetivo](#) a promoção de políticas que visam:

- Alcançar o mais elevado nível de crescimento económico e de emprego sustentável e uma crescente qualidade do nível de vida nos países membros, mantendo a estabilidade financeira e contribuindo assim para o desenvolvimento da economia mundial;
- Contribuir para a expansão económica dos países membros e dos países não membros em vias de desenvolvimento económico;
- Contribuir para a expansão do comércio mundial, numa base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais.

No âmbito da temática em apreço, a OCDE define o conceito de despesas fiscais como a consequência orçamental do desagravamento fiscal, respetivamente, disposições da lei fiscal, regulamentação ou práticas que configuram uma redução ou um diferimento

por um grupo específico de sujeitos passivos, face ao sistema de tributação regra (conjunto de regras gerais de tributação/opções estruturais do imposto e que pode variar significativamente de país para país). Ainda segundo este organismo, as despesas fiscais constituem derrogações deliberadas ao sistema normal de tributação, que permitem intervir na economia do mesmo modo que por despesas diretas (subvenções ou subsídios), representando um pagamento implícito feito pelos poderes públicos por intermédio de uma redução de impostos a pagar, ou seja, uma despesa pública feita através do sistema fiscal. Neste contexto, esta tipologia de instrumentos são a componente “negativa” das receitas fiscais e devem ser controladas sob os mesmos parâmetros das despesas públicas diretas (OCDE 2004)<sup>32</sup>.

Para efeitos de métodos de quantificação de despesas fiscais (OCDE 2010)<sup>33</sup>, a OCDE identifica três tipologias de categorias, respetivamente, o “método de receita cessante” [*Revenue Foregone Method* ou *Initial Revenue Loss (Gain) method*], o “método de receita potencial” [*Final Revenue Loss (Gain) Method*] e o “método da despesa equivalente” (*Outlay Equivalence Method*).

Para aprofundamento da presente temática, recomenda-se a consulta da publicação [Tax Expenditures in OECD Countries](#), assim como as compilações deste organismo, relativamente às [diferentes respostas dos Estados-membros](#) no âmbito do [combate à pandemia da COVID-19](#).

## V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

### **Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 30 de dezembro de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do RAR e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam

<sup>32</sup> [OECD \(2004\), “Off-budget and Tax Expenditures».](#)

<sup>33</sup> [OECD \(2010\). Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing.](#)

enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados no sítio da Assembleia da República, mais especificamente na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

Até ao momento foram recebidos os pareceres da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou à proposta de lei a respetiva avaliação de impacto de género ([AIG](#)), De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

### **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**

Caso seja aprovada, a iniciativa terá impacto orçamental, pois visa a prorrogação da vigência de benefícios fiscais. Contudo, os dados disponíveis não permitem determinar ou quantificar esse impacto.