



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'V' and several other marks.

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 1/VI/2021

Assunto: Proposta de lei intitulada “Regime de benefícios fiscais para as empresas que exerçam actividades destinadas à inovação científica e tecnológica”

I-INTRODUÇÃO

— 1. A proposta de lei denominada “Regime de benefícios fiscais para as empresas que exerçam actividades destinadas à inovação científica e tecnológica”¹ foi enviada no dia 29 de Outubro de 2020, pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa pelo Despacho n.º 1312/VI/2020 do Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 30 de Outubro de 2020.

2. Na reunião plenária realizada no dia 6 de Novembro de 2020, foi a proposta de lei agora em análise apresentada e também debatida na generalidade, tendo merecido a aprovação.

3. Pelo Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, n.º

¹ Inicialmente a proposta denominava-se: “Regime de benefícios fiscais para o exercício das actividades destinadas à inovação científica e tecnológica”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1338/VI/2020, datado de 6 de Novembro de 2020, foi a sobredita proposta de lei distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer, até ao dia 6 de Janeiro de 2021.

4. Atenta a complexidade da matéria em questão, a Comissão solicitou ao Senhor Presidente da Assembleia Legislativa uma prorrogação daquele prazo, a qual foi deferida.

5. Na fase do exame na especialidade, a Comissão reuniu-se nos dias 19 de Novembro e 14 de Dezembro de 2020, e 11, 14 e 15 de Janeiro de 2021, num total de 5 reuniões, tendo contado com a presença dos representantes do — Governo em duas dessas reuniões.

6. Entretanto, o proponente enviou a 4, 8 e 12 de Janeiro de 2021 versões informais da proposta de lei e, posteriormente, enviou à Assembleia Legislativa, em 15 de Janeiro de 2021, a versão final da proposta de lei.

7. Para além das anteriormente referidas reuniões formais em sede de Comissão especializada, foram realizadas 3 reuniões de trabalho entre as assessorias desta Assembleia Legislativa e do Governo, de que resultaram vários benefícios técnicos, os quais se acham devidamente espelhados na versão final.

8. No decurso do processo de análise desta proposta de lei, a colaboração provinda dos representantes do Governo foi sempre salutar, de elevada valia técnica e de abertura. A maioria das sugestões formuladas no seio da Comissão

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by initials 'CS', 'B', a crossed-out signature, '林', 'J.', 'A', 'T', and 'GC'.



encontrou também o devido eco na versão final da proposta de lei, e a versão final do articulado da proposta de lei em apreciação acha-se, em muitas matérias, melhorada no domínio técnico-jurídico, por referência à versão originalmente entregue.

9. É de referir que, ao longo do presente parecer, as referências aos artigos são feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando é conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificadas.

II- APRESENTAÇÃO

10. A Nota Justificativa com vista ao esclarecimento da motivação da apresentação desta iniciativa legislativa refere que: “*Tendo em conta os pontos relevantes das Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau para o ano de 2019 relativamente ao “Aprofundamento das construções urbanas”- “Grande impulso à inovação na área tecnológica e construção plena de uma cidade inteligente” e, a fim de articular com a implementação do plano de desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, procurando promover esta zona como um “Centro Internacional de Ciência, Tecnologia e Inovação” e construir um sistema industrial moderno com capacidade competitiva a nível internacional, atraindo empresas do exterior que se especializem em actividades destinadas à inovação científica e tecnológica para se instalarem em Macau, permitindo, desta forma, promover o desenvolvimento a longo prazo das actividades destinadas à inovação científica e tecnológica de Macau, reforçar a capacidade*

ca
us
B
林
J
A
林
ge



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

competitiva global das empresas e fomentar a diversificação industrial de Macau, é necessário elaborar medidas de atribuição de benefícios fiscais para incentivar a inovação científica e tecnológica”.

11. A Nota Justificativa refere ainda a natureza dos benefícios fiscais a atribuir:

“A presente proposta de lei...prevê a possibilidade de as empresas que preenchem os requisitos gozarem de benefícios fiscais no âmbito do Imposto Complementar de rendimentos, do Imposto do Selo, da Contribuição Predial, Urbana, bem como, relativamente aos seus trabalhadores, em sede do Imposto Profissional”.

12. Na apresentação da proposta de lei na Assembleia Legislativa, em 6 de Novembro de 2020, o senhor Secretário para a Economia e Finanças da RAEM, Lei Wai Nong, informou:

“Na fase inicial do exercício das actividades de ciência e tecnologia, os capitais investidos pelas empresas, na sua maioria, são utilizados para a aquisição de unidades fabris ou escritórios, assim como para o pagamento das despesas relacionadas com os trabalhadores. Se se oferecerem, relativamente a estas matérias, algumas reduções e isenções fiscais, atenuando os requisitos básicos para o acesso ao respectivo sector de actividade, concedendo a isenção do imposto do selo sobre a transmissão de bens, da contribuição predial urbana e do imposto profissional, acredita-se que possam, em certa medida, ajudar a encaminhar mais capitais empresariais para a área da ciência e tecnologia”.

13. Acrescentando, ainda:



“Uma vez que o investimento na fase inicial das empresas de ciência e tecnologia é avultado e conta com um prazo de retorno prolongado, e que só podem ser, normalmente, gerados rendimentos quando houver um novo avanço na tecnologia ou no lançamento de produtos no mercado, entende-se inadequada a isenção do imposto complementar de rendimentos para ser concedida logo no início da exploração das respectivas actividades. Por esta razão, sugere-se que o prazo de três anos de isenção do pagamento do imposto complementar de rendimento constante na presente proposta, comece a ser calculado a partir da obtenção de lucros tributáveis por parte das empresas relevantes”.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'u' at the top, followed by 'C', 'B', a signature, '林', 'J.', 'A', another signature, and '92' at the bottom.

III- APRECIACÃO NA GENERALIDADE

Análise Jurídica

14. Nas últimas décadas Macau tornou-se num popular destino turístico, tendo sido uma das cidades mais visitadas do mundo em 2019, com cerca de 39 milhões de visitantes. As infra-estruturas dos casinos compreendem, para além das famosas salas de jogo, hotéis e resorts de luxo, entretenimento, estabelecimentos de restauração, spas e lojas de produtos de luxo que fazem do turismo o motor da economia da RAEM. Apesar dos evidentes benefícios do turismo para Macau, o Governo tem manifestado a necessidade de expansão de outros sectores da economia, tendo vindo a prosseguir uma política de promoção e diversificação das actividades económicas com o intuito de reduzir a dependência da Região em relação aos sectores do jogo e turismo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

15. A carga fiscal em Macau é baixa, com uma taxa do imposto profissional (imposto sobre os rendimentos das pessoas singulares) a variar entre 7% e 12%² e uma taxa do imposto sobre os rendimentos das pessoas colectivas que varia entre os 3% e os 12%³, não existindo um imposto sobre o consumo.

16. Para além deste atraente quadro fiscal, a RAEM oferece um conjunto de benefícios fiscais destinados a incentivar o investimento, tais como a isenção de contribuição predial urbana para as pessoas singulares ou colectivas que exerçam qualquer actividade industrial, quanto aos edifícios não arrendados, que se destinem exclusivamente à instalação e laboração dos respectivos estabelecimentos fabris⁴.

17. Atento o supra exposto, a Comissão questionou se o convidativo actual quadro fiscal da RAEM não seria, por si só, suficiente para atrair empresas do exterior a fim de se instalarem no Território. Será necessária a concessão de mais benefícios e isenções fiscais para atrair empresas do exterior para que estas se instalem no território da RAEM?

18. Tomando como referência as medidas de benefícios fiscais nos países e regiões adjacentes, o Governo está convicto de que os benefícios fiscais estabelecidos na presente proposta de lei continuam a ter uma certa atracção às empresas que pretendam estabelecer-se em Macau.

² Artigo 7.º da Lei n.º 2/78/M, de 25 de Fevereiro.

³ Vide Tabela das taxas do Imposto Complementar de Rendimentos, anexa à Lei n.º 21/78/M, de 9 de Setembro, alterada pelo artigo 2.º da Lei n.º 4/2005.

⁴ Artigo 8.º da Lei n.º 19/78/M, de 12 de Agosto, na redacção dada pelas Leis n.ºs 13/88/M e 1/2011.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by 'CS', 'B', a circled 'A', 'JF', 'J.', 'A', 'J', and 'GE'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

19. Por isso, a proposta de lei, ora em discussão, tem em consideração todas as vertentes dos benefícios fiscais, como por exemplo: a isenção do imposto complementar de rendimentos por parte das empresas, a redução dos encargos do imposto profissional dos seus trabalhadores, a isenção do imposto de selo sobre transmissões de bens incidente sobre a aquisição de bens imóveis destinados a estabelecimentos comerciais, etc. Trata-se, pois, de um regime fiscal muito competitivo, apto a atrair efectivamente as empresas a instalarem-se no território da RAEM.

20. A Comissão partilha do entendimento do Governo, segundo o qual a importância da diversificação no investimento aliada a um regime fiscal — suficientemente atractivo, é capaz de atrair empresas do exterior, especializadas nas áreas da inovação científica e tecnológica.

21. Ao nível do âmbito de aplicação da proposta de lei em apreciação a Comissão pretendeu apurar se o regime de benefícios fiscais, promovido pela presente proposta de lei se aplica, também, às empresas já estabelecidas em Macau há mais de um ano à data da entrada em vigor da presente proposta de lei.

22. De acordo com os esclarecimentos do Governo, aqueles que preenchem, cumulativamente, os requisitos referidos no artigo 3.º, da proposta de lei, podem usufruir dos benefícios fiscais neles previstos. Ou seja, as pessoas singulares e as colectivas, devidamente registadas, que se dediquem ao exercício das actividades de inovação científica e tecnológica por um período superior a um ano e, sejam contribuintes do grupo A, do imposto complementar de rendimentos. Assim, a presente proposta de lei será aplicável quer às empresas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

que pretendam instalar-se em Macau, quer às empresas que já se encontram aqui instaladas.

23. Espera-se que através do presente regime de benefícios fiscais, seja possível atrair a vinda das empresas do exterior especializadas em actividades destinadas à inovação científica e tecnológica a Macau e aqui instalarem-se, permitindo a promoção e desenvolvimento do sector da inovação científica e tecnológica em Macau.

24. A Comissão partilhando do mesmo entendimento do Governo entende que o regime de benefícios fiscais, plasmada na presente proposta de lei, pode ter um duplo efeito: por um lado promove-se a atracção de empresas do exterior; por outro lado, promove-se a retenção das empresas aqui instaladas, prevenindo-se, assim, a deslocalização das mesmas para outros territórios ou regiões.

25. No tocante aos requisitos para a obtenção dos benefícios fiscais, a proposta de lei, a proposta de lei previa três requisitos, consubstanciados na exigência de registo comercial, de tributação do Grupo A do imposto complementar de rendimentos e de desenvolvimento de actividade comercial de inovação tecnológica e científica. (artigo 3.º)

26. A Comissão aceita o quadro de requisitos proposto, contudo entende que as empresas candidatas só poderão beneficiar deste regime de benefícios fiscais sempre que demonstrarem, comprovadamente, que não possuem dívidas para com a Região Administrativa Especial de Macau e respectivos Serviços.

ca
cs
B
~~CS~~
林
✓
A
A
ge



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

27. O Governo, partilhando do entendimento da Comissão, consagrou um novo requisito para a obtenção de benefícios fiscais (parágrafo 40, do artigo 3.º), aditando-o aos já existentes, consubstanciado na exigência de não existência de dívidas ao cofre da Região Administrativa Especial de Macau.

28. Ainda relativamente à questão dos requisitos para a obtenção de benefícios fiscais, a Comissão pretendeu apurar por que é que só os contribuintes do Grupo A do imposto complementar de rendimentos se podem candidatar. Por que razão os contribuintes do Grupo B não são incluídos?

29. O Governo esclareceu que de acordo com o n.º2, do artigo 4.º do Regulamento do imposto complementar de rendimentos, os contribuintes do Grupo A devem possuir contabilidade devidamente organizada, assinada e verificada por contabilista habilitados, sendo as suas demonstrações contabilísticas elaboradas de acordo com as Normas de Contabilidade. Por outro lado, os contribuintes do Grupo B não estão obrigados, nem possuem, contabilidade devidamente organizada.

30. Alguns deputados tiveram dúvidas sobre a conexão entre os requisitos para a obtenção de benefícios fiscais (artigo 3.º) e benefícios fiscais a conceder (artigo 4.º). De acordo com o regime previsto na proposta de lei, apenas as empresas, devidamente registadas, podem requerer a concessão de benefícios fiscais, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no artigo 3º. Contudo, a proposta de lei prevê um benefício fiscal destinado exclusivamente aos trabalhadores contratados pelas empresas requerentes: *os trabalhadores contratados para assegurar os trabalhos de gestão administrativa e de*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, gozam do dobro do valor limite de isenção para os rendimentos sujeitos ao imposto profissional, ..., no exercício a que respeite, dentro do prazo de três anos a contar da data do deferimento do respectivo requerimento. (Vide parágrafo 5), do artigo 4.º). Isto posto, a Comissão pretendeu saber se, sendo o imposto profissional, um imposto de natureza pessoal, terão aqueles trabalhadores de realizarem o pedido formal, por si próprios, a fim de obterem a concessão daquele benefício fiscal? E, em caso afirmativo, quais os requisitos que devem ser preenchidos para que a concessão de benefícios fiscais possa ser autorizada pelo Director da Direcção dos Serviços de Finanças?.

- 31. Sobre esta matéria o Governo explicou que só as empresas, devidamente registadas, podem requerer a obtenção dos benefícios fiscais, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no artigo 3.º. E, as empresas requerentes devem anexar o mapa de pessoal- a listagem dos seus trabalhadores- juntamente com outros documentos e elementos complementares, ao seu pedido formal de requerimento para obtenção de benefícios fiscais, nos termos da presente lei. Posteriormente, efectuada a análise do mencionado mapa de pessoal, os serviços da DSF verificarão quais os trabalhadores que podem beneficiar do regime previsto no parágrafo 5), do artigo 4.º.

32. No tocante à tributação, são tributados os rendimentos em ambos os Grupos. Contudo, os rendimentos efectivos dos contribuintes do grupo A reflectem na contabilidade organizada, enquanto os dos contribuintes do Grupo B são fixados por presunção.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', 'ds', 'B', 'A', 'J.', 'A', 'F', and 'GC'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

33. Estão obrigados a inscreverem-se como contribuintes do Grupo A, as sociedades anónimas e em comandita por acções, as sociedades de qualquer natureza, com um capital social não inferior a 1 000 000 patacas, ou cujos lucros tributáveis sejam, em média dos últimos três anos, superiores a 1 000 000 patacas e as sociedades de qualquer natureza que sejam consideradas como entidades-mãe finais.⁵ Para além desta obrigatoriedade legal, é permitido a qualquer contribuinte a sua inscrição como contribuinte do Grupo A, desde que assim o requeira.

34. Neste contexto, esclarece o Governo, só os contribuintes do Grupo A poderão gozar de benefícios fiscais pois que os rendimentos destes contribuintes são relativamente claros e credíveis. A atribuição de benefícios fiscais deve ser cautelosa, para evitar o abuso, sob pena de não se atingir o objectivo da política legislativa que é a promoção da indústria tecnológica e científica.

35. A Comissão acolhe as explicações do Governo, considerando que os recursos da Região Administrativa Especial de Macau devem ser bem geridos e melhor administrados.

36. A Comissão de Avaliação é uma das inovações com maior alcance da presente proposta de lei. É verdade que a versão inicial da proposta de lei se limitava a consagrar um único artigo - o artigo 6.º - a esta importante matéria que mereceu uma particular atenção durante a discussão na generalidade da proposta de lei e, evidentemente, durante o curso do exame na especialidade.

⁵ N.º 2 do Artigo 4.º, do Regulamento do Imposto Complementar de Rendimentos.

ca
ca
B
~~ca~~
林
✓
A
李
95



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

37. E a razão de ser dessa atenção é fácil de perceber já que a intervenção deste órgão é fundamental na concessão dos benefícios fiscais a conceder às empresas requerentes. E a verdade é que quer em sede da discussão na generalidade quer em sede de exame na especialidade se registou uma unanimidade em torno da criação deste órgão, de natureza consultiva, por um motivo simples, a saber: a ideia da decisão política da concessão de benefícios fiscais ser antecedida da pronúncia de um órgão consultivo especializado como modo de emprestar à decisão do Director da DSF uma ponderação mais informada.

38. São dois os tópicos intimamente relacionados com a sua criação que geraram um interesse especial da Comissão, a saber: (i) o primeiro focava-se na natureza orgânica da Comissão de Avaliação; e (ii) o segundo prendia-se com a sua composição.

39. O primeiro tópico revela-se fundamental para perceber se a Comissão de Avaliação tinha perfil de órgão consultivo especializado e verdadeiramente habilitado a produzir uma ponderação informada ou se tinha natureza de Órgão da Administração Pública (Órgão Colegial), autónomo e independente, com competência para produzir deliberações.⁶ O segundo permitia avaliar a qualidade dos membros que deveriam integrar a composição da Comissão e, ainda, a existência de um eventual conflito de interesses entre de um dos seus elementos- a presidência da Comissão de Avaliação estar entregue ao Director da DSF.

⁶ Vide, o artigo 16.º do Código do Procedimento Administrativo de Macau.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by initials 'CS', 'B', a crossed-out signature, '林', a checkmark, 'A', another signature, and '92'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

40. Com efeito o articulado da versão inicial da proposta de lei dispunha:

- *A Comissão de Avaliação funciona junto da DSF, que lhe presta apoio técnico- administrativo, sendo os encargos com o seu funcionamento suportados pela DSF. (Vide n.º 10, do artigo 6.º, da versão inicial da proposta);*

- *As deliberações da Comissão de avaliação são tomadas por maioria relativa de votos, tendo o presidente, em caso de empate na votação, voto de qualidade. (Vide n.º 6, do artigo 6.º, da versão inicial da proposta de lei) ; e*

- *Das deliberações da Comissão de Avaliação relativas ao reconhecimento das actividades de inovação científica e tecnológica exercidas pelos interessados, podem estes reclamar junto da Comissão de Avaliação, no prazo de 15 dias a contar da data da recepção da notificação, ou interpor recurso contencioso para o Tribunal Administrativo, no prazo de 30 dias. (Vide n.º 2, do artigo 10.º, da versão inicial da proposta de lei).*

41. Feita a análise, entende a Comissão que esta redacção levantava fundamentalmente dois problemas, a saber: (i) as competências da Comissão de Avaliação - análise do preenchimento dos requisitos para a obtenção dos benefícios fiscais - podem interferir com as competências do Director da DSF previstas no artigo 5.º da proposta de lei; e (ii) o facto de a Comissão de Avaliação produzir deliberações, impugnáveis judicialmente pelos interessados, o que a qualifica como um autêntico Órgão da Administração Pública, mas já não como um mero órgão consultivo que presta apoio técnico-administrativo junto da DSF. Tal como, aliás, está previsto parágrafo 10), do artigo 6.º, da proposta de lei.

42. Em resposta, o Governo informou que a intenção legislativa inicial é a de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

que só após ouvida a Comissão de Avaliação, o Director da DSF pode tomar a decisão de autorizar os benefícios fiscais, pelo que a audição da Comissão é obrigatória. Esclareceu, ainda, que a Comissão de Avaliação possui conhecimentos técnicos e especiais para analisar e reconhecer se as actividades desenvolvidas pelas empresas são, ou não, de inovação tecnológica e científica, por isso, quanto a esta questão, pelo que considera que essa “análise e reconhecimento” deve possuir natureza vinculativa para a futura decisão do Director da DSF. E, para melhor determinar a intenção legislativa inicial, reconhece que a redacção do articulado da proposta de lei, deve ser alterada.

43. E, de facto, a versão final da proposta de lei consegue responder melhor a esta questão: A Comissão de Avaliação não produz “deliberações” mas tão somente “pareceres” (n.º 2 do artigo 6.º); a autorização da concessão de benefícios fiscais é da competência do Director da DSF, mas condicionada ao parecer produzido pela Comissão de Avaliação, que tem natureza vinculativa (artigo 5.º); a cessação dos benefícios fiscais é da competência do Director da DSF e, também, condicionada ao parecer da Comissão de Avaliação, que tem natureza vinculativa (artigo 8.º, n.º 1 e n.º 2); o número 2, artigo 10.º da proposta inicial da proposta de lei, relativo ao recurso contencioso sobre as deliberações da Comissão de Avaliação, foi eliminado.

44. Com estas alterações, discutidas entre a Comissão e o Governo durante o exame na especialidade, parece ficar determinada a natureza orgânica e as competências da Comissão de Avaliação, a saber: é um órgão de consulta da DSF, à qual presta apoio técnico-administrativo, com a competência de produzir pareceres, que têm natureza vinculativa, para as decisões do Director da DSF,

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller initials and marks.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

em matéria de concessão de benefícios fiscais, nos termos da presente proposta de lei.

45. O segundo tópico reporta-se ao eventual conflito de interesses, pelo facto de o Director da DSF possuir, cumulativamente, a qualidade de presidente da Comissão de Avaliação, tal como estava previsto no parágrafo 1), do n.º 3, do artigo 6.º, na versão inicial da proposta de lei.

46. A Comissão considerou que a presidência da Comissão da Avaliação, em razão da sua natureza- órgão consultivo da DSF- parece ser incompatível com as atribuições do cargo ou função pública da autoridade - Director da DSF- como tal considerada, inclusive, a actividade desenvolvida em áreas afins à competência funcional e eventual dependência hierárquica.

47. O Governo acolhendo o entendimento da Comissão retirou do texto da proposta de lei a referência ao Director da DSF, excluindo-o quer da composição, quer da presidência da Comissão de Avaliação, o que foi feito com a eliminação da parte inicial do parágrafo 1), do n.º 3, do artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei.

48. Uma outra questão prende-se, ainda, com a composição da Comissão de Avaliação, isto é, porque é que não se incluem os representantes do “Conselho de Ciência e Tecnologia”⁷ ou do “Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e

⁷ Regulamento Administrativo n.º 16/2001, artigo 1.º, “O Conselho de Ciência e Tecnologia... é um órgão de consulta que tem por finalidade assessorar o Governo na formulação das políticas de modernização e desenvolvimento científico e tecnológico”.

ca
cs
B
林
A
GE



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

da Tecnologia”⁸ na composição da Comissão de Avaliação? De facto, as competências daquele Conselho consistem na emissão de pareceres e apresentação de propostas ao Governo da RAEM sobre as políticas de modernização e desenvolvimento científico e tecnológico; e a criação do Fundo visa a concessão de apoio financeiro ao ensino, investigação e realização de projectos, no quadro dos objectivos da política das ciências e da tecnologia da Região Administrativa Especial de Macau.

49. Neste sentido, entende-se que os representantes do “Conselho de Ciência e Tecnologia” ou do “Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia”, devem fazer parte da composição da Comissão de Avaliação, com vista a aumentar a sua imparcialidade e profissionalismo. Em particular, o “Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia”, que tem sido responsável, ao longo dos anos, pelos trabalhos de avaliação do “Prémio de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico”, pela organização dos “Prémios para o desenvolvimento das ciências e da tecnologia”, e pelo financiamento de projectos de inovação científica e tecnológica das empresas, entre outros trabalhos.

50. Os representantes do Governo não acolheram as opiniões da Comissão por entenderem que, neste momento, não há precedente de membros quer do “Conselho de Ciência e Tecnologia” quer do “Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia” de serem membros de outras comissões ou organizações da RAEM, entendendo que a composição da Comissão prevista na

⁸ Regulamento Administrativo n.º 14/2004, artigo 4.º, “O FDCT visa a concessão de apoio financeiro ao ensino, investigação e realização de projectos, no quadro dos objectivos da política das ciências e da tecnologia da Região Administrativa Especial de Macau”.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and the letter 'A'.



presente proposta de lei é suficientemente representativa. Além disso, a Comissão de Avaliação pode convidar, caso seja necessário, especialistas e académicos locais (incluindo os do “Conselho de Ciência e Tecnologia” ou do “Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia”) ou do exterior, para emitirem opiniões ou sugestões.

Análise Económica e Financeira

51. A proposta de lei intitulada “Regime de benefícios fiscais para as empresas que exerçam actividades de inovação científica e tecnológica” abrange os seguintes **impostos**: o imposto do selo sobre a transmissão de bens pela aquisição de bem imóvel, a contribuição predial urbana, o imposto complementar de rendimentos e o imposto profissional.

52. Tal como se refere na nota justificativa da proposta de lei apresentada pelo Governo, o regime de benefícios fiscais previsto na presente proposta de lei tem como **objectivo** atrair empresas do exterior que se especializem em actividades destinadas à inovação científica e tecnológica para se instalarem em Macau, permitindo, desta forma, promover o desenvolvimento a longo prazo das actividades destinadas à inovação científica e tecnológica de Macau, reforçar a capacidade competitiva global das empresas e fomentar a diversificação industrial de Macau.

53. Os beneficiários são, principalmente, as empresas que se vão dedicar, no futuro, à inovação científica e tecnológica em Macau. Tendo em conta que não se consegue saber, neste momento, quantas empresas podem ser atraídas a exercer estas actividades após a entrada em vigor da proposta de lei, não estão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

reunidas as condições para fazer uma estimativa do impacto real sobre as **receitas fiscais** acima referidas.

54. No entanto, considerando que, actualmente, as receitas fiscais do **imposto do selo sobre a transmissão de bens pela aquisição de bem imóvel** e da **contribuição predial** urbana provêm principalmente dos bens imóveis destinados a habitação, assim sendo, a entrada em vigor da proposta de lei só vai ter um pequeno impacto nas duas receitas acima referidas.

55. Quanto às influências sobre o **imposto complementar de rendimentos** e o **imposto profissional**, neste momento, as empresas de Macau que se — dedicam às actividades de inovação científica e tecnológica ainda estão na fase inicial, e estima-se que os rendimentos dos impostos provenientes das referidas empresas e dos seus trabalhadores são muito baixos.

56. De um **ponto de vista positivo**, se, após a entrada em vigor da proposta de lei, se conseguir alcançar os objectivos previstos, atraindo as empresas que se especializem em actividades destinadas à inovação científica e tecnológica para se instalarem em Macau, tal não só vai contribuir para a diversificação industrial de Macau, mas também para o aumento das receitas fiscais no futuro.

57. No entanto, para atingir os objectivos previstos, o Governo deve elaborar um conjunto de **políticas** perfeitas e, para além das **medidas de benefícios fiscais** constantes da presente proposta de lei, deve ainda lançar outras **medidas complementares**, tais como, por exemplo, otimizar o ambiente de negócios e as instalações das empresas que exerçam actividades de

Ca
CS
P
E
林
J.
Am
A
GE



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

inovação científica e tecnológica, elevar a qualidade de vida de Macau a fim de atrair os profissionais das novas tecnologias para trabalharem em Macau, etc., pois só assim é que as empresas podem ser atraídas para se instalarem aqui.

58. A pedido da Comissão, o Governo facultou exemplos concretos e esclarecimentos sobre os “serviços relacionados com as actividades de inovação científica e tecnológica”, previstos no n.º 1 do artigo 2.º da proposta de lei.

59. Segundo os esclarecimentos do Governo, os exemplos dos **serviços** relacionados com as actividades acima referidas são os seguintes: a técnica de condução não tripulada, a plataforma de prestação de serviços nos bairros por robôs, a telemedicina, etc. Para além disso, o Governo esclareceu ainda quais as **circunstâncias** em que as empresas que prestam “serviços” preenchem os requisitos dos benefícios fiscais:

1) Quando as empresas se dedicam à investigação e desenvolvimento de serviços relacionados com as actividades de inovação científica e tecnológica, e vendem os resultados de investigação e desenvolvimento para obter rendimentos, as respectivas despesas decorrentes das actividades e os rendimentos provenientes da venda dos resultados estão de acordo com os benefícios fiscais previstos na proposta de lei;

2) Quando as empresas se dedicam à investigação e desenvolvimento de serviços relacionados com as actividades de inovação científica e tecnológica e, após o seu sucesso, prestam os respectivos serviços para obter rendimentos, as respectivas despesas decorrentes das actividades e os rendimentos obtidos com a prestação dos serviços estão de acordo com os benefícios fiscais previstos na proposta de lei;

ca
os
B
林
A
A
9E



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

3) Quando as empresas adquirem apenas a propriedade intelectual dos serviços relacionados com as actividades de inovação científica e tecnológica, os rendimentos obtidos com a prestação dos serviços não estão de acordo com os benefícios fiscais previstos na proposta de lei.

60. A alínea 3), do artigo 4º (Benefícios fiscais) prevê a isenção do pagamento do imposto complementar de rendimentos, no prazo de três anos a contar da declaração de lucros tributáveis e aplicável apenas aos rendimentos derivados das actividades de inovação científica e tecnológica, devendo para esse efeito **discriminar separadamente as receitas e despesas** dessas actividades. Na prática operacional, quando uma empresa exerce a sua actividade, é mais fácil distinguir os rendimentos obtidos com o exercício das actividades de inovação tecnológica dos outros rendimentos, mas é impossível distinguir claramente muitas das suas despesas, tais como, por exemplo, os salários dos trabalhadores, as despesas com água, electricidade, etc., deste modo, a Comissão perguntou ao Governo se já tinha **critérios e orientações/instruções** claros para as empresas observarem no futuro.

61. Segundo o Governo, “dado que os contribuintes do grupo A possuem uma contabilidade devidamente organizada, os seus rendimentos podem, de uma maneira geral, ser claramente especificados. Quanto às despesas, no caso de as mesmas serem complementadas com despesas de outras actividades, não podem ser divididas para o efeito com nitidez, podendo ser adoptada a proporcionalidade das despesas dos rendimentos, com vista a distinguir, claramente, as respectivas despesas”. Para além disso, o Governo afirmou que ia elaborar orientações/instruções para as empresas observarem, para que saibam



como distinguir as despesas decorrentes do exercício das actividades de inovação científica e tecnológica das de outras actividades.

IV-APRECIACÃO NA ESPECIALIDADE

62. Para além da apreciação global constante do precedente ponto, a Comissão procedeu, em observância do disposto no artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à análise tendo em vista apurar a adequação das soluções concretas vertidas na proposta de lei aos princípios estruturantes do ordenamento jurídico de Macau, assim como assegurar a perfeição técnico-jurídica das normas.

63. Do ponto de vista técnico, a Comissão prestou a sua atenção à questão relativa à correspondência entre denominação e o conteúdo material da proposta de lei.

64. A proposta de lei intitula-se “Regime de benefícios fiscais para o exercício das actividades destinadas à inovação científica e tecnológica”. Porém, da simples leitura do conteúdo da proposta de lei verifica-se que os destinatários da presente proposta de lei são as pessoas singulares e colectivas devidamente registadas na Conservatória do Registo Comercial. (parágrafo 1), do artigo 3.º). Desse modo, qualquer actividade de índole científica ou tecnológica exercida por alguém que não se encontre registado comercialmente está fora do âmbito de aplicação desta proposta de lei.

65. Trata-se, pois, de uma questão formal que, por não ser considerada

ca
es
12
林
A
A
92



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

despicienda, a Comissão discutiu esta questão não somente nas reuniões da própria Comissão, mas também na discussão técnico-jurídica realizada entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo.

66. De uma perspectiva técnica é ideal que a identificação do acto normativo demonstre, fielmente, a matéria sobre que versa. Por isso, a proposta de lei deveria ter incluída na sua denominação a menção às empresas, que exerçam actividades destinadas à inovação científica e tecnológica. Na fase inicial da discussão na especialidade o Governo, aludindo à existência de soluções diversas no ordenamento jurídico e de situações em que se observou a critério adoptado na proposta de lei em apreciação, considerou adequada a denominação proposta a exemplo do que ocorreu com a designação da Lei n.º 7/2019 (Regime dos benefícios fiscais para a locação financeira), na qual são atribuídos benefícios fiscais a determinadas actividades/empresas, pelo que não se justifica o aditamento do termo “empresas” na denominação da proposta de lei ora em apreciação. Contudo, posteriormente, o Governo acabando por partilhar das opiniões da Comissão, procedeu à alteração da identificação do acto normativo de modo a que este, reflectisse, o mais fielmente possível o conteúdo material da proposta de lei.

● **Artigo 1.º - Objecto**

Neste artigo foram introduzidas algumas melhorias ao nível de redacção, adaptando o texto deste normativo à nova identificação do acto normativo.

● **Artigo 2.º - Definição e âmbito**

A epígrafe deste artigo, (Definições) na sua redacção inicial, foi objecto de

ca
CS
P
E
林
J.
A
A
GE



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

melhorias, de modo a resumir, de forma exacta, o conteúdo material do normativo.

Procedeu-se, também, ao ordenamento das matérias vertidas neste artigo. Assim, a definição de “actividades de inovação científica e tecnológica” está inserida no número 1, do normativo; e o âmbito de aplicação da proposta de lei está inserido no seu número 2.

Alguns deputados tiveram dúvidas sobre a definição de actividades de inovação científica e tecnológica constante do número 1, em que “actividades de inovação científica e tecnológica” é definido como a inovação e invenção ou aquelas actividades onde se aplica de forma inovadora o conhecimento científico, a tecnologia ou a técnica no fabrico de produtos ou na prestação de serviços, entendendo que se trata de uma definição demasiado vaga⁹. Por outro lado, também se vislumbra alguma dificuldade em relacionar estas actividades na área da prestação de serviços.

Sobre esta matéria o Governo entende que a definição de “actividades de inovação científica e tecnológica”, plasmada neste artigo, é clara: prevê a inovação a invenção e todas as actividades onde se aplica de forma inovatória o conhecimento científico, a tecnologia ou a técnica no fabrico de produtos. Além disso, a definição faz referência a algumas medidas de promoção da construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, apresentadas no estudo da província de Guangdong, constantes do ofício emitido pelo gabinete para os assuntos de Hong Kong e Macau do Conselho de Estado da República Popular da China. Acrescenta, ainda, que é possível a aplicação das actividades de inovação científica e tecnológica nas áreas de prestação de serviços,

⁹ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, define “Inovação tecnológica e científica” como as novidades implementadas pelo sector produtivo que aumentem a eficiência do processo produtivo ou que impliquem um novo produto. Manual de Oslo, 4ª edição, 2018.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several initials or marks below it.



exemplificando as transferências electrónicas de pagamentos (nos serviços bancários), a telemedicina (nos serviços e prestações de saúde), a técnica de condução não tripulada (nos serviços de transportes e turismo).

Não obstante introduziu alterações na definição de actividades de inovação científica e tecnológica, que clarificaram, de algum modo, a redacção, a eliminação da expressão “artesanato”, por exemplo, que consiste no trabalho manual utilizando-se matéria-prima natural, nada consentâneo, portanto, com os conceitos de novas tecnologias ou inovação científica.

Foram, ainda, feitos melhoramentos de redacção no número 2 deste artigo.

● **Artigo 3.º - Requisitos para a obtenção de benefícios fiscais**

— Na redacção do parágrafo 1) deste artigo foi eliminada a expressão “empresários comerciais”, clarificando-se, desse modo, o conteúdo material do normativo. As pessoas singulares ou colectivas, devidamente registadas no registo comercial, são empresários comerciais. A repetição de conceitos, para além de desnecessária, provocava confusão na interpretação da norma.

Também a redacção do parágrafo 2) foi alvo de algumas melhorias de redacção.

Foi introduzido um novo parágrafo - o número 4 - ao texto deste artigo, por sugestão da Comissão, que o Governo acolheu. Deste modo, como requisito para a obtenção dos benefícios fiscais previstos na presente proposta de lei, o requerente não pode ser titular de qualquer dívida ao cofre da Região Administrativa Especial de Macau. Por razões de equidade, é perfeitamente compreensível que apenas aqueles que provem nada dever ao Cofre da RAEM possam usufruir dos benefícios fiscais concedidos pela administração da RAEM.

ca
es
B
~~ca~~
林
J.
A
A
GE



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

para o qual se remete.

Contudo, nos vários números deste artigo foram introduzidas algumas melhorias de redacção.

Assim, de acordo com o número um, a Comissão de Avaliação passou a denominar-se Comissão de Avaliação das Empresas de Actividades de Inovação Científica e Tecnológica.

O número 2, deste artigo, que define as competências da Comissão de Avaliação, foi alvo de melhorias de redacção de forma a clarificar que esta Comissão procede à análise e ao reconhecimento do preenchimento dos requisitos dos requerentes, emitindo o respectivo parecer de deferimento ou indeferimento, o qual possui carácter vinculativo para a posterior decisão do Director da DSF.

No número 6 foram introduzidas algumas melhorias de redacção. O termo “deliberações”, foi substituído pelo termo “resoluções”, na versão em língua portuguesa. A razão desta alteração destina-se a evitar qualquer confusão com as “deliberações” produzidas pelos Órgãos Colegiais da Administração Pública, previstas no Código de Procedimento Administrativo¹⁰. Na versão em língua chinesa não houve necessidade de se proceder à qualquer alteração do carácter. E, finalmente, no número 9, foi introduzida uma alteração na redacção, de forma a clarificar que os substitutos dos membros da Comissão de Avaliação, têm direito a receber senhas de presença sempre que sejam chamados a participar nas reuniões da mencionada Comissão de Avaliação.

¹⁰ Código de Procedimento Administrativo: Artigo 21.º (Objecto das deliberações) - Só podem ser objecto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da reunião, salvo se, tratando-se de reunião ordinária, pelo menos dois terços dos membros reconhecerem a urgência de deliberação imediata sobre outros assuntos.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', 'B', 'A', '林', 'A', and '92'.



ca
cs
B
[Signature]
J.
A
林
A
GZ

● **Artigo 7.º - Procedimentos de requerimento e instrução de processo**

Encontrando-se já em vigor a Lei n.º 2/2020 (Governação electrónica), a Comissão propôs ao Governo que fosse permitida a possibilidade aos interessados na concessão de benefícios fiscais previstos na presente proposta de lei, de procederem à apresentação do requerimento e, demais, documentos e elementos complementares por meios electrónicos.

Esta sugestão foi acolhida pelo Governo. De acordo com o estipulado no número um, deste artigo, o requerimento é apresentado em impresso próprio, podendo, contudo, ser apresentado por via electrónica.

Os contribuintes devem estar sujeitos ao dever de colaboração para com os serviços da DSF, especialmente quando estão em causa a concessão de — benefícios, no caso em apreço, benefícios de natureza fiscal. E tal é assim que o Governo aceitou a sugestão da Comissão acrescentando normaçoão no parágrafo 4, deste artigo. Assim, sempre que o Director da DSF ou Comissão de Avaliação, durante a fase de análise e reconhecimento do pedido, solicite ao interessado documentos ou elementos complementares, é estabelecido o prazo de 30 dias para o cumprimento daquela solicitação. A sua apresentação extemporânea é considerada como desistência do pedido.

● **Artigo 8.º - Revisão**

Alguns deputados tiveram dúvidas sobre o regime de revisão da concessão de benefícios fiscais, previsto neste artigo. Como a Comissão de Avaliação procede à revisão da concessão dos benefícios apenas no quarto ano após a data da análise e reconhecimento, efectuada nos termos do disposto no artigo 6.º, como poderá verificar o incumprimento de alguma empresa ocorrido nos anos imediatamente anteriores à data da revisão? E, caso tenha ocorrido



ca

cs
B
E

J.
A
林

李
GZ

incumprimento por parte das empresas beneficiárias, haverá obrigação de devolução de todos os benefícios entretanto concedidos?

Em resposta, o Governo explicou que a revisão da concessão dos benefícios fiscais é, efectivamente, realizada no quarto ano após a data de concessão dos benefícios fiscais, data em que as empresas de inovação tecnológica e científica normalmente consolidam a sua actividade após os primeiros anos de investimento e prejuízo. Contudo, esclareceu, que os serviços da DSF acompanham toda a actividade das empresas através das suas declarações anuais do imposto complementar de rendimentos. Com essa declaração anual, os serviços da DSF têm conhecimento, efectivo, do volume de negócios, do montante de facturação, e da natureza dos produtos adquiridos e alienados, o que permite acompanhar o aviamento da empresa e, se a mesma vai cumprindo os requisitos previstos na presente lei. Na versão final da proposta foi aditada, no número 2, normação sobre a obrigatoriedade do pagamento dos impostos e contribuições de que os beneficiários tenham usufruído entre a data de concessão e a data de cessação dos benefícios fiscais.

A Comissão acolheu os esclarecimentos do Governo.

Foram, ainda, feitos pequenos ajustamentos na redacção dos dois números deste artigo.

● **Artigo 9.º -Caducidade**

A Comissão nada teve a acrescentar em relação a este artigo, nem o mesmo sofreu qualquer alteração.

● **Artigo 10.º - Tratamento de dados pessoais**

Por sugestão da Comissão, este artigo foi aditado de novo ao texto do



articulado, prevendo um regime de protecção dos dados pessoais dos requerentes dos benefícios, nos termos do disposto na Lei n.º 8/2005 (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

● **Artigo 11.º - Dever de colaboração**

Por sugestão da Comissão, este artigo foi aditado de novo ao texto do articulado, estabelecendo um dever de colaboração dos interessados, beneficiários e diversos serviços públicos ou organismos privados, para com o Director da DSF e a Comissão de Avaliação nos procedimentos de concessão e de revisão dos benefícios fiscais.

● **Artigo 12.º - Dever de sigilo**

Por sugestão da Comissão, este artigo foi aditado de novo ao texto do articulado, estabelecendo um dever de sigilo, a todos os funcionários da DSF e aos membros da Comissão de Avaliação, relativamente às informações e documentos fornecidos pelos requerentes de benefícios fiscais.

A Comissão e o Governo reconhecem que a atracção de empresas dotadas de alta tecnologia para o território de Macau não depende apenas da concessão de benefícios fiscais. Torna-se imperativo que os segredos relativos às patentes, métodos e processos produtivos, destas empresas se mantenham preservados do conhecimento público e, principalmente das empresas suas concorrentes. Só assim, Macau será suficientemente atraente para o estabelecimento deste tipo de empresas no Território.



cr

cs
B

~~CS~~

✓

si

林

其

GE

● **Artigo 13.º - Responsabilidade legal**

Por sugestão da Comissão, este artigo foi aditado de novo ao texto do articulado, prevendo um regime de responsabilidade legal para a violação da presente lei, nomeadamente no que concerne à prestação de informações falsas ou o uso de meios ilícitos para a obtenção de benefícios fiscais.

Não obstante, na versão final da proposta de lei, o Governo aditou um número – o número 2 - a este artigo, no qual se consagra norma sobre a obrigatoriedade de pagamento dos impostos e contribuições de que o beneficiário tenha usufruído.

A Comissão acolheu este aditamento normativo proposto pelo Governo.

— ● **Artigo 14.º -Legislação subsidiária**

A redacção do artigo sofreu um pequeno aditamento, na sua parte final, em consequência da transposição do disposto no número 1, do artigo 10.º, (Impugnações) da versão inicial da proposta de lei, que foi eliminado durante a fase de discussão na especialidade.

● **Artigo 15.º -Aplicação no tempo**

Foram introduzidas neste artigo algumas melhorias da redacção.

● **Artigo 16.º - Entrada em vigor**

Considerando a necessidade de iniciar os trabalhos de composição da Comissão de Avaliação, no sentido de identificar, contactar e convidar os respectivos membros- recorde-se que quatro dos sete membros são pessoas estranhas à Administração Pública de Macau - o Governo considerou-se adequado estabelecer o dia 1 de Abril de 2021, para a data de entrada em vigor



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

da presente lei. Nesse sentido, estabeleceu-se no n.º 2, que o disposto nos n.ºs 3 a 5 do artigo 6.º, entram em vigor no dia seguinte ao da publicação da presente lei.

V – CONCLUSÃO

Apreciada e analisada a presente proposta de lei, a Comissão:

a) É de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa;

b) Mais sugere que, na reunião plenária o Governo seja convidado a
— fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, 15 de Janeiro de 2021

A Comissão,

Ho Ion Sang

(Presidente)

Ma Chi Seng

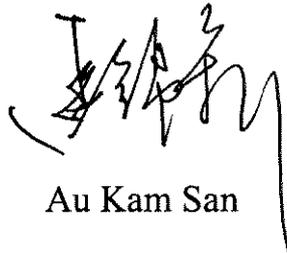
(Secretário)

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '林' (Lin) and 'Ar'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

W
CS



Au Kam San



Lei Cheng I

Song Pek Kei



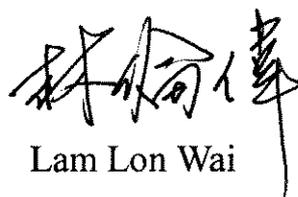
Ip Sio Kai



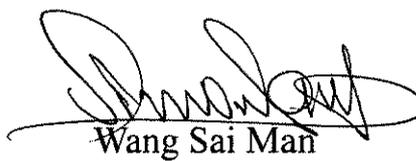
Iau Teng Pio



Fong Ka Chio



Lam Lon Wai



Wang Sai Man