

PROJECTO DE RESOLUÇÃO Nº 238/XI/1ª

- (Recomenda ao Governo que reabra e retome, de imediato, as negociações com a Comissão Europeia relativas ao Centro Internacional de Negócios da Madeira (C.I.N.M.) –

Foi atendendo ao carácter insular e ultraperiférico da Madeira, aos custos daí inerentes e aos constrangimentos desta pequena economia, que a União Europeia autorizou a criação da Zona Franca da Madeira/ZFM ou Centro Internacional de Negócios da Madeira/C.I.N.M., como forma de ajuda, sabendo que as limitações de uma frágil economia como a daquela Região Autónoma poderia encontrar, na área da prestação de serviços internacionais, alguma compensação ou benefício. Mas foi muito antes da Adesão à então Comunidade Económica Europeia que o Governo português decidiu criar este instrumento de desenvolvimento sócio económico de uma região ultraperiférica.

A ZFM não é um “Off Shore”, contrariamente ao que muitas vezes erradamente é invocado, tratando-se sim de um auxílio de Estado sob a forma fiscal com objectivos de desenvolvimento regional, que se caracteriza essencialmente pela concessão de benefícios fiscais em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas. Neste contexto, é um regime fiscal privilegiado e não um paraíso fiscal. O C.I.N.M. é um regime transparente que se encontra sujeito, sem qualquer tipo de restrição, a toda a legislação que vigora no território nacional sobre sigilo bancário, encontrando-se as entidades nele licenciadas sujeitas à supervisão das autoridades nacionais, nomeadamente da Inspeção Geral de Finanças e do Banco de Portugal, nos mesmos termos que as demais entidades.

Nas listas negras que a O.C.D.E. e outras entidades internacionais vêm regularmente elaborando, nunca o Centro Internacional de Negócios foi incluído e, antes, foi sempre considerado transparente e colaborante no âmbito inspectivo ou judicial, facultando toda a informação sempre que lhe tem sido solicitada pelas competentes instâncias nacionais e internacionais.

Naturalmente que, existindo, tanto na União Europeia, como fora dela, praças semelhantes dotadas até de condições mais atractivas, algumas delas não sujeitas às regras e ao controlo da União Europeia, Portugal não pode, nem deve, sacrificar e prejudicar o C.I.N.M., já que tal traduz-se em graves prejuízos para a Região Autónoma da Madeira e para o País, beneficiando, objectivamente, países estrangeiros que mantêm centros internacionais similares concorrentes.

Nada melhor para perceber a implantação e desenvolvimento do C.I.N.M. e da Z.F.M. do que fazer a sua retrospectiva histórica e o registo da sua evolução.

Por se tratar de documento profundo e tecnicamente elaborado com rigor, transcreve-se aqui artigo da Prof^a. Doutora Clotilde Palma, intitulado "A crise económica e o regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira", do seguinte teor:

*"A crise económica e o regime fiscal do Centro Internacional de
Negócios da Madeira*

1. Nota Introdutória

O regime fiscal da Zona Franca da Madeira (ZFM), ou Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) tem sido, entre nós, um filho mal amado. Trata-se, é bom ter presente, de um filho planeado, de um instrumento

especialmente concebido pelo Governo com o objectivo de desenvolvimento económico de uma região ultraperiférica especialmente protegida, nos termos do disposto no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Mas é, decididamente, um filho mal amado.

Convém relembrar as suas origens. O regime do CINM foi criado em 1980 por Portugal, através do Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro, 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). Foi concebido e instituído com o objectivo fundamental de contribuir para o desenvolvimento económico e social da Região, através da diversificação e modernização da respectiva 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 afectada 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 corresponde apenas a 54% da média da União.

Desde logo, esta é uma questão pouco conhecida, esquecida ou, simplesmente, manipulada junto dos muitos comentadores, de vários quadrantes, deste regime.

Atento o objectivo subjacente à respectiva criação, importa apurar se, efectivamente, o regime contribuiu e contribui para o desenvolvimento económico da Região. Manterá o regime a sua razão de ser? Justifica-se a sua manutenção? Em caso afirmativo, em que termos? Poderá o regime

consubstanciar um veículo de resposta à crise económica com que nos defrontamos? Em que medida?

Estas são algumas das questões sobre as quais propomos reflectir no presente artigo. Para o efeito, faremos uma breve incursão sobre as principais características do regime de forma a melhor dilucidarmos a realidade em causa.

2. Caracterização do regime fiscal do CINM

2.1 Um regime de auxílios de Estado

O regime do CINM configura-se como um regime de auxílios de Estado sob a forma fiscal, com objectivos de desenvolvimento regional de uma pequena ilha ultraperiférica, necessitando, enquanto tal, de ser devidamente notificado e aprovado pela Comissão Europeia¹.

¹ De acordo com o disposto nas regras constantes do Tratado, há uma proibição genérica de princípio relativamente à concessão dos denominados auxílios de Estado. Nestes termos, o actual artigo 107.º do TFUE vem determinar que “Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

Como excepções pontuais à proibição geral das ajudas de Estado, o artigo 107.º do TFUE, nos seus n.ºs 2 e 3, vem, respectivamente, enunciar taxativamente as situações em que tais auxílios “são compatíveis com o mercado interno” e em que “podem ser compatíveis com o mercado interno”.

A proibição geral relativamente aos auxílios de Estados comporta algumas excepções, designadamente, o caso dos “...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” (artigo 107.º, n.º 3, a), do TFUE). Este tipo de auxílios poderá ser considerado compatível com o mercado interno, devendo, para o efeito, ser notificado pelo Estado membro à Comissão para que esta o autorize. Só após a autorização da Comissão é que o regime poderá entrar em vigor, ou seja, a autorização da Comissão é condição de eficácia, e, conseqüentemente, de existência do regime de auxílios de Estado.

Em conformidade com a jurisprudência constante, o n.º 3 do artigo 107.º do TFUE confere à Comissão um poder discricionário cujo exercício implica apreciações de ordem económica e social que devem ser

Note-se, antes de mais, que está em causa uma região ultraperiférica, expressa e especialmente protegida nos termos do disposto no artigo 349.º do TFUE. Este normativo, ao determinar, no seu n.º 2, que se deverá ter em consideração “ a situação social e económica estrutural (...), 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, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento (...)”, vem, de forma específica, dar maior intensidade aos normativos relativos à política de coesão económica e social relativamente a estas regiões, a qual, como se prevê expressamente nesta disposição, se impõe horizontalmente na definição das outras políticas, nomeadamente em domínios como as políticas aduaneira, fiscal, de auxílios de Estado e as zonas francas.

Em sede de auxílios de Estado, o regime foi aprovado pela primeira vez 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, a título da derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do ex. artigo 92.º do Tratado, posteriormente artigo 87.º e actual artigo 107.º do TFUE, como um regime de auxílios fiscais composto por um registo internacional de navios, uma zona franca industrial, um sector de serviços financeiros e um sector de serviços

efectuadas num contexto comunitário. No exercício do seu poder discricionário, a Comissão deve demonstrar que o auxílio é susceptível de realizar o objectivo descrito nas referidas derrogações previstas no n.º 3 do artigo 107.º. Este exercício do poder discricionário é igualmente exigido à Comissão na sua apreciação da elegibilidade das regiões. A compatibilidade do regime de auxílios de Estado com o mercado comum é, após a sua aprovação, objecto de um exame permanente, devendo os Estados membros, para o efeito, fazer entrega de relatórios anuais. Na sequência deste exame a Comissão pode decidir que o regime continua a ser plenamente compatível com o mercado interno, ou, pelo contrário, pode solicitar ao Estado membro que o altere ou suprima.

internacionais. Com características idênticas, este regime veio a ser novamente aprovado a 18 de Dezembro de 1991, por um período de três anos e com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011, e a Fevereiro de 1995, por um período de seis anos e com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011 (regime constante actualmente do artigo 33.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais/EBF).

Após os trabalhos ocorridos no grupo do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas e da revisão das regras sobre auxílios de Estado e fiscalidade directa e sobre auxílios de Estado com finalidades de desenvolvimento regional, o regime voltou a ser aprovado, após vicissitudes diversas, a 11 de Dezembro de 2002 e 22 de Janeiro de 2003, por um período de quatro anos e com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011 (regime constante do artigo 35.º do EBF).

Finalmente, o regime que actualmente consta do artigo 36.º do EBF, foi aprovado a 27 de Junho de 2007, por um período de seis anos e com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2020².

2.2 Um regime de tributação privilegiada

O regime do CINM não é um regime típico de um paraíso fiscal. Trata-se, antes, de um regime preferencial, na medida em que determina a aplicação de taxas de tributação mais baixas, sendo transparente, procedendo-se, nos termos gerais, à troca de informações. Com efeito, a concessão de benefícios fiscais

² O regime foi apresentado ao Governo da República em Fevereiro de 2006, foi enviado para negociação em sede de auxílios de Estado nas instâncias comunitárias a 28 de Junho de 2006, foi aprovado pela Comissão a 27 de Junho de 2007, a autorização legislativa foi publicada a 21 de Novembro de 2007, através da Lei n.º 65-A/2007, e a 18 de Janeiro de 2008 é que veio a ser publicado, através do Decreto-Lei n.º 13/2008.

(essencialmente em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – IRC), é a única excepção ao regime geral aplicável no continente e tem uma razão de ser específica: contribuir para o desenvolvimento económico de uma região à qual restam poucas alternativas de desenvolvimento, dadas as perspectivas de esgotamento ao nível do sector turístico e das obras públicas, e atendendo às limitações dos fundos estruturais. E, note-se, é um regime preferencial com um estatuto especial, na medida em que, como salientámos, se trata de um regime de auxílios de Estado autorizado pela Comissão.

Desde sempre que este regime se encontra inserido na categoria dos regimes fiscais privilegiados e não dos paraísos fiscais, como incorrectamente muitas vezes o vemos qualificado. Por outro lado recorde-se que, como a própria Comissão reconheceu, em resposta ao Parlamento Europeu, a ZFM não tem características de “actividade off-shore”, qualificação que incorrectamente muitas vezes lhe é atribuída sobretudo nas discussões políticas.

Com efeito, a única singularidade do regime do CINM relativamente à demais legislação nacional consiste na atribuição dos referidos benefícios fiscais³.

Neste contexto, deverá denotar-se que a Madeira nunca figurou em nenhuma lista oficial de territórios ou regiões qualificadas como paraísos fiscais, quer da OCDE, quer do Grupo de Acção Financeira (GAFI), instituído pelo G-7 para o combate ao branqueamento de capitais proveniente do tráfico de droga.

Desde a criação do regime do CINM, que todas as entidades licenciadas para o exercício de qualquer tipo de actividades se encontram sujeitas às mesmas regras, condições e requisitos que as actividades exercidas no resto do território

³ A este propósito, note-se que após o 11 de Setembro, aquando do levantamento das situações de branqueamento de capitais ligados às redes terroristas, não foi detectada qualquer situação ligada à Madeira.

nacional, sem excepções. De salientar, a este propósito, a aludida total transparência do regime (da qual não goza a maioria dos verdadeiros paraísos fiscais), traduzida no facto de se aplicarem as mesmas regras relativas à fiscalização, controlo e supervisão aplicáveis no demais território nacional, não existindo quaisquer peculiaridades em matéria de sigilo, designadamente no que se reporta à troca de informações.

2.3 Principais características dos regimes existentes

A criação do CINM remonta há três décadas, tendo na sua origem a Zona Franca Industrial, circunscrita a um enclave territorial, mediante Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro, autorizando a criação de uma zona franca na Madeira, “que revestirá a natureza industrial, constituindo uma área de livre de importação e exportação de mercadorias”.

De Zona Franca Industrial evoluiu para Centro Internacional de Negócios.

O Decreto Regional n.º 53/82, de 23 de Agosto, veio alargar o âmbito da Zona Franca, passando a autorizar que nesta se exercessem todas as actividades de natureza industrial, comercial ou financeira. As actividades financeiras, concretamente, as sucursais financeiras exteriores, são regulamentadas pela primeira vez no Decreto-Lei n.º 163/86, de 26 de Junho, que procedeu à desmaterialização e internacionalização da ZFM. O Decreto-Lei n.º 165/86, de 26 de Junho, definiu os incentivos fiscais para promoção e captação de investimentos na ZFM.

O regime, tal como foi depois acolhido no EBF, com quatro sectores de actividade, é completado com o Decreto-Lei n.º 96/89, de 28 de Março, que veio criar o Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR), determinando a aplicação de benefícios fiscais às empresas e às tripulações. Finalmente, a

adaptação do regime, sendo coligidos os diversos benefícios fiscais, ocorre em 1989 com o EBF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, tendo sido acolhido no respectivo artigo 41.º, actual artigo 33.º.

Como é sabido, o regime fiscal do CINM consta dos artigos 33.º, 35.º e 36.º do EBF, tratando-se de um regime global unitário que abrange quatro sectores de actividade, a saber, as actividades financeiras e os serviços internacionais, o registo internacional de navios da Madeira (MAR) e a Zona Franca Industrial.

Actualmente poderemos distinguir três regimes de incentivos fiscais aplicáveis no CINM: Regime I, Regime II e Regime III ou regime novo⁴.

O Regime I, constante do artigo 33.º do EBF, consubstancia-se num conjunto de benefícios fiscais, dos quais se destaca uma isenção de IRC, aplicáveis aos aludidos quatro sectores de actividade. Este conjunto de benefícios produz efeitos até 31 de Dezembro de 2011, fazendo-se notar que a admissão de entidades no regime ocorreu até 31 de Dezembro de 2000⁵.

O Regime II, constante do artigo 35.º do EBF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/2003, de 24 de Julho, tem características próprias que o diferenciam claramente do regime anterior e que foram impostas a nível comunitário tendo-se a Comissão inspirado no caso do regime ZEC de Canárias, características estas que se consubstanciam numa natural perda de competitividade do

⁴ Sobre a evolução do regime da ZFM veja-se Francisco Costa, «Critérios e objectivos da revisão do regime fiscal da Zona Franca da Madeira», Fisco n.º 58, 1993, Conferência «O Novo Regime Fiscal da Zona Franca da Madeira», realizada a 16 de Junho de 1993 em co-organização da Fisco e da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, e Alberto Xavier, Direito Tributário Internacional, Almedina, 2.ª Edição, Abril de 2007, pp. 563 a 600.

⁵ Este regime foi aprovado pela Comissão europeia em sede de auxílios de Estado, para vigorar até 31 de Dezembro de 2000, o que significa que, a partir de 1 de Janeiro de 2001, seria necessária uma nova autorização da Comissão.

mesmo traduzida nos dados quantitativos disponíveis. Tal como os anteriores regimes, este regime pretende ser um veículo de desenvolvimento regional, contribuindo para a modernização e diversificação de uma pequena economia insular ultraperiférica. Contudo, distintamente dos anteriores 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.

Desde logo, o Regime II foi amputado do sector dos serviços financeiros excluindo-se expressamente as actividades de intermediação financeira, de seguro e das instituições auxiliares de intermediação financeira e de seguros, bem como as actividades tipo «serviços intragrupo» (centros de coordenação, de tesouraria e de distribuição)⁶.

Assim, no tocante à delimitação das actividades a exercer, abrangem-se os sectores da zona franca industrial, dos serviços internacionais e do shipping.

⁶ O modelo deste regime foi fortemente influenciado pelas «Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional», publicadas em 10 de Março de 1998, pela «Comunicação sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas», publicada em 10 de Dezembro de 1998, pela «Alteração das Orientações aos auxílios estatais com finalidade regional, por forma a tomar em consideração o n.º 2 do artigo 299.º do Tratado CE relativo às regiões ultraperiféricas da União», publicada em 9 de Setembro de 2000 e, indirectamente, pelos trabalhos do Grupo do Código de Conduta sobre a fiscalidade das empresas. Sobre este regime vide, da autora, «Características fundamentais do novo regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira», Revista «TOC» n.º 42, Setembro de 2003, «O novo regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira», Semanário Económico, Management de 5 de Junho de 2003, «O novo regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira – Enquadramento e características fundamentais», Fisco n.º 107/108, Março de 2003, ano XIV, e Ricardo Borges, Fernando Brás e Patrick Dewerbe, «The Madeira Free Zone and its standpoint within the European Union», Fiscalidade n.º 16, Outubro de 2003. Sobre a competitividade do regime do CINM veja-se, da autora, «O regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira - Um instrumento de competitividade fiscal?» – Jornal de Contabilidade, APOTEC, n.º 351, Junho 2006.

Como requisito principal de licenciamento surgiu-nos, pela primeira vez, a criação de postos de trabalho, condição sine qua non para efeitos de aplicação do regime.

Às empresas licenciadas entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2005, determinou-se a aplicação de uma taxa de IRC de um por cento em 2003-2004, de dois por cento em 2005-2006 e de três por cento em 2007-2011.

Os rendimentos das Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS) licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2003 e até 31 de Dezembro de 2006, são tributados em IRC nos termos anteriormente referidos, salvo os obtidos no território português, exceptuadas as zonas francas, ou em outros Estados membros da União Europeia, que são tributados nos termos gerais. Estas sociedades não estão, obviamente, sujeitas aos novos requisitos de admissão relativos ao emprego.

O Regime II vigorou, em termos de admissão de licenciamento de entidades, durante o período de 2003-2006 e os beneficiários admitidos até essa data poderão continuar a usufruir dos auxílios concedidos até 31 de Dezembro de 2011, data de produção de efeitos do anterior regime.

O Regime III ou novo regime, previsto no artigo 36.º do EBF, é aplicável às entidades que se licenciem para operar no CINM no período entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013⁷.

⁷ Sobre o novo regime veja-se, da autora, “Novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – Características fundamentais”, Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas n.º 100, Julho 2008 e “Novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira”, Revista de Finanças Públicas e Fiscalidade, FDL, IDEFF, n.º1, Março-Maio 2008.

No essencial, o regime mantém 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 colectável objecto do benefício fiscal em sede de IRC. Nestes termos, relativamente às entidades devidamente licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2007 e até 31 de Dezembro de 2013 para o exercício de actividades industriais, comerciais, de transportes marítimos e serviços de natureza não financeira, consagra-se um regime geral degressivo dos benefícios concedidos, passando a tributar-se os rendimentos em IRC às taxas de três por cento nos anos 2007 a 2009, de quatro por cento nos anos 2010 a 2012 e de cinco por cento nos anos 2013 e seguintes.

No tocante aos plafonds, questão essencial, como iremos verificar, para que o regime cumpra os seus objectivos, poderemos apresentar o seguinte quadro comparativo entre o Regime II e o Regime III:

Quadro 1. Limites máximos aplicáveis à matéria colectável (milhares de euros)

<i>Postos de trabalho criados e mantidos</i>	<i>Matéria colectável sujeita a taxa reduzida</i>	<i>Matéria colectável sujeita a taxa reduzida</i>
	<i>Regime II</i> <i>N 222/A/2002</i> <i>N 222/B/2002</i>	<i>Regime III</i> <i>N 421/2006</i>
<i>1 a 2 postos de trabalho</i>	<i>1 500</i>	<i>2 000</i>
<i>3 a 5 postos de trabalho</i>	<i>2 000</i>	<i>2 600</i>
<i>6 a 30 postos de trabalho</i>	<i>12 000</i>	<i>16 000</i>
<i>31 a 50 postos de trabalho</i>	<i>20 000</i>	<i>26 000</i>
<i>51 a 100 postos de trabalho</i>	<i>30 000</i>	<i>40 000</i>
<i>Mais de 100 postos de trabalho</i>	<i>125 000</i>	<i>150 000</i>

Relativamente às entidades devidamente licenciadas para operar na zona franca industrial, mantém-se a dedução de 50 por cento à colecta do IRC (já prevista no artigo 35.º do EBF quanto ao Regime II), desde que preencham, determinadas condições⁸.

São aplicáveis às entidades referidas, bem como aos seus sócios ou accionistas, para as situações não especificadas, os demais benefícios fiscais e condicionalismos previstos para o CINM.

Quanto às SGPS o regime é igual ao anterior.

⁸ Pelo menos duas das seguintes condições: I) Contribuam para a modernização da economia regional, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio;

II) Contribuam para a diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas actividades de elevado valor acrescentado;

III) Promovam a contratação de recursos humanos altamente qualificados;

IV) Contribuam para a melhoria das condições ambientais;

V) Criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que devem ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos;

Para beneficiar do regime especial, as entidades devem observar um dos seguintes requisitos de elegibilidade:

I) Criação de um a cinco postos de trabalho nos seis primeiros meses de actividade e realização de um investimento mínimo de (euro) 75 mil na aquisição de activos fixos, corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de actividade; II) Criação de seis ou mais postos de trabalho nos seis primeiros meses de actividade.

As entidades que estejam licenciadas ao abrigo dos regimes previstos nos artigos 33.º e 35.º do EBF, podem beneficiar do novo regime a partir de 1 de Janeiro de 2012.

3. Problemas recentes do CINM

3.1 A nível internacional

Nos finais dos anos 90, na União Europeia e na OCDE iniciaram quase concomitantemente dois exercícios similares sobre a concorrência fiscal prejudicial: o do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas e o do Fórum da OCDE sobre a Concorrência Fiscal Prejudicial.

Com estes exercícios inicia-se uma época caracterizada por uma nova perspectiva de abordagem das zonas francas não só a nível europeu como igualmente num espectro mais lato, a nível internacional, em que impende uma presunção de prejudicialidade, sobretudo quanto à vertente dos designados “serviços de natureza financeira”, especialmente delicada quanto estão em causa pequenos países, factor bastante significativo neste tipo de negociações a nível internacional⁹.

A preocupação subjacente a ambos os documentos é, essencialmente, a de combater regimes de tributação dos serviços financeiros e outros serviços móveis tidos por perniciosos do ponto de vista fiscal, pretendendo obrigar os países a congelarem e a desmantelarem tais regimes (cláusulas de standstill e

⁹ Note-se, por exemplo, que o conhecido Estado de Delaware dos Estados Unidos e Singapura nunca constaram de qualquer lista dos paraísos fiscais da OCDE...

de rollback)¹⁰. Para o efeito, foram instituídos o Grupo do Código de Conduta e o Fórum da OCDE para as Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial.

O Regime I foi avaliado no âmbito destes trabalhos quer na OCDE quer na União Europeia, tendo nesta sede o mecanismo dos auxílios de Estado funcionado como um indissociável instrumento complementar.

Em ambas as instâncias, os trabalhos tiveram basicamente em consideração a prejudicialidade dos regimes que beneficiam as actividades mais móveis, tais como as actividades de natureza financeira, facto que determinou a consideração como “prejudiciais” das actividades financeiras prosseguidas no

¹⁰ Sobre esta matéria e o Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas veja-se, entre nós, António Carlos dos Santos, *L’Union européenne et la régulation de la concurrence fiscale*, tese de doutoramento publicada pela Bruylant, 2009, “A posição portuguesa face à regulação comunitária da concorrência fiscal”, *Conferência sobre Fiscalidade Internacional*, Universidade Nova, Lisboa, 12 e 13 de Março de 2002, publicada no livro *Planeamento e concorrência fiscal internacional*, Fisco 2002, “Point J of the Code of Conduct or the Primacy of Politics over Administration”, *European Taxation*, vol. 40, n.º 9, 2000, António Carlos dos Santos e Clotilde Celorico Palma, “A regulação internacional da concorrência fiscal nefasta”, *Ciência e Técnica Fiscal* n.º395, Julho-Setembro de 99, Clotilde Celorico Palma, “A OCDE, a concorrência fiscal prejudicial e os paraísos fiscais: Novas formas de discriminação fiscal?”, *Ciência e Técnica Fiscal* n.º403, Julho-Setembro de 2001, Clotilde Celorico Palma, “O combate à concorrência fiscal prejudicial – Algumas reflexões sobre o Código de Conduta comunitário da Fiscalidade das Empresas”, *Fiscália*, Setembro de 99, n.º 21, “A concorrência fiscal sob vigilância: Código de Conduta comunitário da Fiscalidade das Empresas versus Relatório da OCDE sobre as Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial”, *Revisores & Empresas*, Jan/ Mar/99, “A OCDE, a concorrência fiscal prejudicial e os paraísos fiscais: Novas formas de discriminação fiscal?”, *Revista TOC* n.º 16, Julho de 2001, “A OCDE e o combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: ponto de situação e perspectivas de evolução”, *Fiscalidade* n.º 16, Outubro de 2003, “Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas – O desafio dos novos Estados membros”, in *15 anos da Reforma Fiscal de 1988/89*, Jornadas de homenagem ao Professor Pitta e Cunha, Almedina, Novembro 2005, “O controlo da concorrência fiscal prejudicial na União Europeia: dois pesos duas medidas?”, *Boletim informativo da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira*, n.º11, Outubro/Novembro 2005, “O controlo da concorrência fiscal prejudicial na União Europeia – ponto de situação dos trabalhos do Grupo do Código de Conduta”, livro de homenagem ao Professor Xavier de Basto, *Coimbra Editora*, Abril de 2006, e Freitas Pereira, “Concorrência Fiscal Prejudicial – O Código de Conduta da União Europeia”, *Ciência e Técnica Fiscal* n.º390, Abril-Junho 98. Sobre o papel da crise económica e acção do G20, veja-se Amaral Tomaz, “A reunião do G20 de 2 de Abril de 2009 e o futuro dos paraísos fiscais”, *Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal*, Ano II, n.º 2, Julho de 2009.

CINM no chamado Relatório Primarolo de 1999 (Grupo do Código de Conduta)¹¹ e no primeiro Relatório de Progressos dos Trabalhos do Fórum da OCDE¹².

No Ecofin de 20 e 21 de Janeiro de 2003, em sede do Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas, foi salvaguardada expressamente a data de produção de efeitos do regime das actividades financeiras do CINM previsto no artigo 33.º do EBF até 31 de Dezembro de 2011. Tal decisão foi, igualmente, respeitada ao nível da OCDE. Por outro lado, ao se terem retirado do regime em vigor a partir de Janeiro de 2003 as actividades financeiras, considerou-se em ambas instâncias que o regime deixara de ter aspectos prejudiciais.

No Ecofin de 19 de Março de 2003, as actividades financeiras, o único tipo de actividade que esteve em causa no Grupo do Código de Conduta, foram

¹¹ O Relatório Primarolo veio a ser publicado entre nós pelo Centro de Estudos Fiscais nos *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal* nº 185 de 2000. O Grupo do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas tem vindo a reunir-se várias vezes em Bruxelas, tendo o seu principal trabalho consistido na elaboração deste Relatório que identifica 66 medidas de Estados membros e de territórios dependentes, “qualificadas” como prejudiciais, mais conhecido por Relatório Primarolo, nome da Senhora Secretária de Estado inglesa que presidiu o Grupo durante dez anos desde a sua constituição. O Relatório Primarolo nunca foi objecto de aprovação oficial pelo Ecofin (de salientar que em conformidade com o acordo político sobre o Pacote Fiscal que se obteve no Ecofin de 20 e 21 de Janeiro de 2003, o Pacote Fiscal, incluindo os trabalhos desenvolvidos no contexto do Código de Conduta para a Fiscalidade das Empresas, deverá ser aprovado até o Conselho de Março de 2003), sendo certo que se encontra repleto de notas de rodapé que reflectem discordâncias dos Estados membros. Assim, não poderíamos falar da existência de um consenso nem de uma qualificação oficial das 66 medidas como prejudiciais, pelo que vários Estados membros se questionavam sobre o prosseguimento dos trabalhos, entre os quais a Bélgica, o Luxemburgo, a Áustria e Portugal. Por outro lado, conforme fizemos notar em nota de rodapé aposta ao Relatório Primarolo (nota nº8), Portugal nunca concordou com a avaliação que foi feita relativamente ao regime das actividades financeiras do CINM. Com efeito, contrariamente ao procedimento previsto no ponto G do Código de Conduta (disposição inserida no Código por intervenção das delegações portuguesa e espanhola), não foi analisada pelo Grupo a questão relativa à proporcionalidade da medida face aos objectivos económicos pretendidos, uma vez que o segundo relatório que para o efeito foi entregue por Portugal não foi objecto de discussão no seio do Grupo. De facto, contrariamente ao procedimento que foi adoptado relativamente a todos os demais relatórios entregues pelos outros Estados membros, a Presidente concluiu, após distribuição do relatório aos Estados membros, que o seu silêncio se traduzia na anuência quanto à avaliação da medida como prejudicial.

¹² “Report on Progress in Identifying and Elimination Harmful Tax Practices” OCDE, Paris, 2000.

qualificadas como não prejudiciais, tendo a situação sido definitivamente resolvida com a aprovação do “Pacote Fiscal” no Ecofin, de 3 de Junho de 2003.

Em suma, relativamente ao CINM poderemos concluir que o regime não apresenta quaisquer problemas na óptica da concorrência fiscal prejudicial quer na OCDE quer na União Europeia.

3.2 A nível interno

Paradoxalmente, no plano interno tem existido uma política indefinida relativamente ao CINM, verificando-se, desde logo, que se sucedem alterações legislativas inconsequentes, pouco claras, e que, contrariamente aos propalados objectivos de aumento da competitividade fiscal, têm vindo a deferir golpes duros ao regime e colocá-lo em causa face a regimes congéneres existentes noutras praças.

Neste contexto, é paradigmático o caso das alterações introduzidas com a Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2005, que veio aditar um novo n.º 10 ao artigo 46.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas que veio mais tarde a ser revogado.

Acresce o efeito negativo do excessivo arrastamento das negociações dos regimes de auxílios de Estado e a existência de determinadas exigências legais, desadequadas da prática internacional, que bloqueiam a execução e a agilização das operações, como é o caso da exigência generalizada de certificados de residência, mesmo em situações em que o interesse de controlo das mesmas por parte da Administração Fiscal nos parece suficientemente salvaguardado. Por outro lado, o timing das decisões administrativas não se compadece com as necessidades operativas de um regime deste tipo.

Mas de entre as questões mais paradoxais ressaltam a exigibilidade do Pagamento Especial por Conta (PEC) a entidades isentas licenciadas no CINM¹³ e o recentíssimo caso do “abandono” da negociação do aumento dos plafonds por parte do Governo, esta última história com contornos verdadeiramente inacreditáveis.

No que toca ao PEC, depois de um longo percurso, foi necessário que o Tribunal Constitucional, por Acórdão n.º 494/2009, de 29 de Setembro, viesse declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma contida no n.º 9 do artigo 98.º do CIRC, na parte em que impõe que efectuem pagamento especial por conta entidades que, no exercício a que o pagamento respeita, apenas auferam rendimentos isentos de IRC, declarando a inconstitucionalidade consequencial da norma contida no n.º 5 do artigo 44.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, na parte em que se refere às mesmas entidades, e ressaltando os efeitos produzidos até à publicação do Acórdão¹⁴.

Quanto à questão dos plafonds, que, como iremos analisar, se trata de um aspecto crucial para a consecução dos objectivos do regime, ficou acordado com a Comissão, ao longo da negociação do Regime III, que o Governo iria apresentar um estudo económico sobre a necessidade de rever os limites aos benefícios fiscais concedidos em sede de IRC (de forma a não se arrastar mais o processo negocial então em curso). Esse estudo veio a ser entregue em Janeiro de 2009, e este processo de alteração ao Regime III com aumento dos plafonds foi formalmente notificado pelo Governo à Comissão em Maio de 2009,

¹³ Através da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006.

¹⁴ Sobre esta questão veja-se António Carlos dos Santos, «A deriva constitucional do actual regime do pagamento especial por conta», Fisco n.º 122/123, 2007.

em consequência do acordo de princípio estabelecido no decurso de anteriores negociações de prolongamento do regime do CINM, realizadas em 2006. Iniciou-se, como é habitual, um processo negocial com os serviços da Direcção Geral da Concorrência da Comissão Europeia. O referido processo implicou a troca de cartas e a realização de reuniões técnicas com os serviços da Comissão, tendo decorrido com toda a normalidade desde Maio de 2009 até Abril de 2010, tendo sido sempre prestados à Comissão Europeia todos os esclarecimentos solicitados quer oralmente quer por escrito, designadamente em Julho e em Outubro de 2009. Eis quando, senão, à terceira carta da Comissão com questões meramente técnicas, o Governo pede uma prorrogação do prazo de resposta e acaba por não o cumprir enviando uma carta solicitando a retirada do processo por motivos relacionados com a crise económica, precisamente os mesmos que justificaram a apresentação do pedido de renegociação...Por estranho que pareça, no dia seguinte ao envio da carta, segue-se uma nova carta das autoridades portuguesas mas, desta feita, a dar o dito por não dito, solicitando que fosse dada sem efeito a carta anterior. A Comissão dá um novo prazo de resposta e, paradoxalmente, o Governo não responde dentro do prazo concedido (as respostas estavam preparadas há meses), tendo por efeito o encerramento desse processo...

4. O contributo do CINM para o desenvolvimento regional – principais dados económicos

Em 1988, estavam licenciadas no CINM 7 sociedades. Em 1989, estavam licenciadas 58 sociedades e, em 1993, mais de 1000 sociedades.

A passagem do Regime I para o Regime II, com as imposições que foram ditadas a nível internacional, especialmente a introdução de plafonds aos

benefícios fiscais em sede de IRC, caracteriza-se por uma perda de competitividade do regime.

Entre 2003 e 2006, o número de autorizações concedidas foi, apenas, de 145. De acordo com os dados publicados Instituto Nacional de Estatística, em 2002 o regime do CINM contribuiu em cerca de 21% para o PIB da Região.

Ainda em conformidade com os dados do Instituto Nacional de Estatística, em 2003 o volume total de emprego directo criado no CINM correspondia a 2 888 postos de trabalho, excluindo os trabalhadores no âmbito do registo internacional de navios. Destes trabalhadores constavam 422 nos serviços financeiros, 604 na ZFI e 1 862 nos serviços internacionais.

Em 2006 e 2007, os sectores com melhor desempenho foram a zona franca industrial e o registo internacional de navios.

Em 2008 encontravam-se licenciadas para operar no CINM, no total, 4674 entidades: 53 na zona franca industrial, 4334 nos serviços internacionais, 42 nos serviços financeiros e 245 no registo internacional de navios

De acordo com dados de 31 de Dezembro de 2009, encontram-se licenciadas as seguintes entidades:

<i>Sector de Actividade</i>	<i>N.º Entidades</i>
<i>Serviços Financeiros</i>	<i>51</i>
<i>Zona Franca Industrial</i>	<i>30</i>
<i>Serviços Internacionais</i>	<i>2.900</i>
<i>Sub-total de sociedades</i>	<i>2.981</i>

<i>Registo de Navios – MAR</i>	240
<i>Total</i>	3.221

Note-se que foram efectuados vários estudos sobre o contributo deste regime para o desenvolvimento regional, procurando-se, designadamente, apurar da proporcionalidade dos benefícios concedidos face aos resultados económicos atingidos. De entre estes destaca-se, nomeadamente o estudo elaborado pelo Centre for European Policy Studies¹⁵, de Bruxelas, que, após uma análise substancial e aprofundada, confirma as conclusões de um relatório entregue por Portugal junto da União Europeia quanto ao mérito e indispensabilidade da prossecução do programa consubstanciado no CINM, concluindo que “julgamos ser da máxima importância para a região e também do interesse da própria EU, que a Madeira seja autorizada a manter o regime actual, na sua totalidade, até ao ano 2011 ou mesmo até mais tarde”¹⁶.

*Mais recentemente, em Janeiro de 2009, o European Policies Research Centre da Universidade de Strathclyde, apresentou o estudo *The reform of the Madeira free zone: impact and implications of regime change*, fundamentado em informações recolhidas em entrevistas junto dos profissionais do sector, na análise das estatísticas disponíveis, na comparação com outros regimes concorrentes e na crítica metodológica aos fundamentos das anteriores decisões da Comissão.*

¹⁵ *The Madeira International Business Centre: The Economic Context and European Interests*, report prepared by Wolfgang Hager and Matthias Levin, January 2002.

¹⁶ De notar que nos termos deste estudo se conclui ainda 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*”.

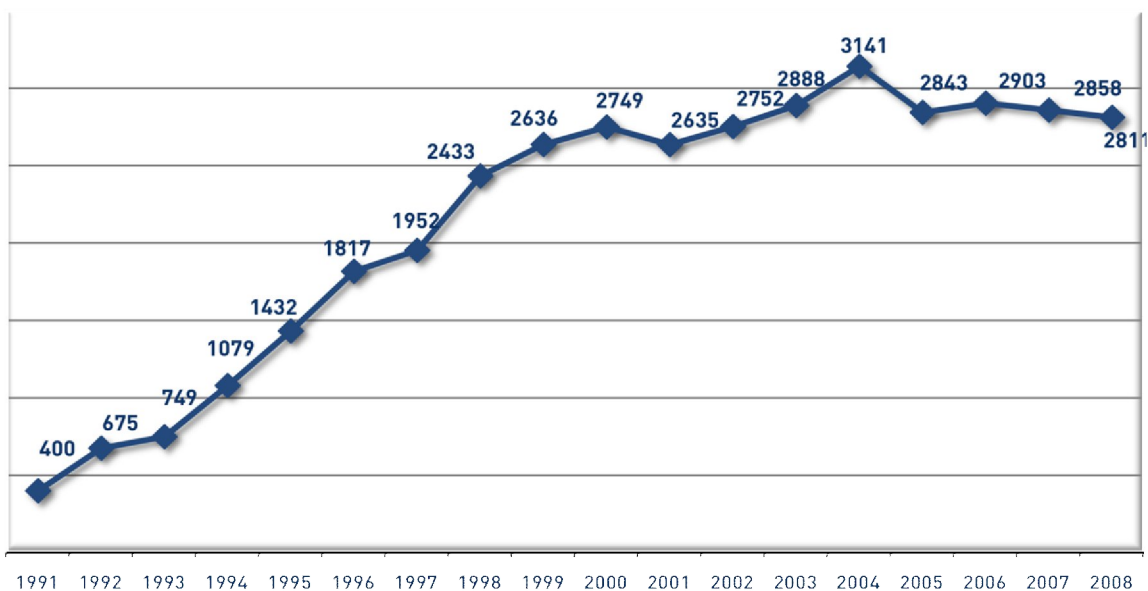
Até 2000, não há dúvidas quanto ao contributo do Regime I para o desenvolvimento regional, quer em termos de contributo para o PIB regional, quer em termos de VAB, quer em termos de diversificação e modernização do tecido empresarial, quer em termos de resposta à globalização, quer em termos de emprego (directo e indirecto) qualificado, quer ainda em termos de incentivo indirecto ao turismo de negócios. Para o conjunto das actividades não financeiras, o CINM representa 17% em 2000 e 2001 e 20% em 2002 do VAB total de tais actividades da RAM. As empresas do CINM representavam, em termos de VAB, respectivamente 23%, 22% e 27% do VAB total das empresas não financeiras da Madeira, nos mesmos anos. A importância relativa do CINM no que respeita ao conjunto das actividades financeiras exercidas na Madeira era de 70%, 48% e 49% respectivamente em 2000, 2001 e 2002. Nos mesmos anos de referência (2000, 2001 e 2002), o contributo total do CINM para o PIB regional da Madeira e para o respectivo VAB a preços de base atingiu percentagens idênticas, respectivamente de 21%, 18% e 21%. Ou seja, em geral e segundo estes indicadores, a ZFM representava nos mencionados anos cerca de um quinto da economia da Madeira, com forte prevalência das actividades dos sectores não financeiros.

A questão que se suscita é a de saber se os Regimes II e III, tal como foram concebidos, possibilitam o reforço ou, pelo menos, a continuação, do contributo do CINM para o desenvolvimento regional.

*Como demonstra o estudo *The reform of the Madeira free zone: impact and implications of regime change*, esta questão só pode ser objecto de resposta negativa: sobretudo em comparação com o Regime I, os Regimes II e III estão longe de assegurar esse objectivo.*

Os condicionalismos do novo regime, nomeadamente a introdução de plafonds limitativos dos benefícios e a obrigatoriedade de criação de postos de trabalho para o estabelecimento de novas entidades, não permitiram sequer realizar inteiramente as previsões que subjaziam à respectiva notificação e consequente autorização.

No tocante à questão da evolução do emprego, por exemplo, atendamos ao seguinte gráfico:



O ponto de partida da análise levada a efeito no aludido estudo é a constatação que a atractividade relativa dos três regimes, tal como o quadro seguinte o demonstra, é muito distinta, com nítida vantagem para o Regime I. Para além da não elegibilidade dos serviços financeiros nos Regimes II e III, ressalta o peso das sociedades admitidas ao abrigo do Regime I (representando mais de 90,7 por cento do total) e dos serviços internacionais (representando mais de 91 por cento das licenças activas). O quadro demonstra, em particular, a relativa falta de atractividade dos Regimes II e III, nomeadamente para os serviços internacionais.

Quadro 2: Licenças activas a 31 de Dezembro de 2008

	<i>Regime I</i>	<i>Regime II</i>	<i>Regime III</i>	<i>Total</i>
<i>Serviços Internacionais</i>	3174	66	63	3303
<i>Indústria</i>	30	21	5	56
<i>Financeiro</i>	33	0	0	33
<i>MAR</i>	54	115	69	238

<i>Total</i>	<i>3291</i>	<i>202</i>	<i>137</i>	<i>3630</i>
--------------	-------------	------------	------------	-------------

De acordo com dados de 31 de Dezembro de 2009, encontram-se licenciadas as seguintes entidades:

<i>Sector de Actividade</i>	<i>N.º Entidades</i>
<i>Serviços Financeiros</i>	<i>51</i>
<i>Zona Franca Industrial</i>	<i>30</i>
<i>Serviços Internacionais</i>	<i>2.900</i>
<i>Sub-total de sociedades</i>	<i>2.981</i>
<i>Registo de Navios - MAR</i>	<i>240</i>
<i>Total</i>	<i>3.221</i>

Os dados apresentados demonstram que os Regimes II e III, sendo absolutamente necessários, nos seus fundamentos e finalidades estruturais, para o desenvolvimento da Madeira, não são, na sua conformação concreta, adequados para atingir os objectivos a que se propuseram. Por isso eles devem ser, quanto antes, objecto de reapreciação.

A principal razão de ser desta saída está, em conformidade com entrevistas efectuadas para o efeito, na imposição de limites máximos sobre os lucros tributáveis a taxas reduzidas, determinados pela criação de emprego, limites esses inexistentes em regimes europeus afins, isto é, na existência dos plafonds tal como se encontram concebidos.

As economias beneficiárias da perda de competitividade do CINM são aquelas que têm regimes alternativos com níveis muito baixos de tributação efectiva, como os do Luxemburgo, da Holanda, de Malta, de Chipre ou das Ilhas Anglo-Normandas e do Canal da Mancha, economias mais desenvolvidas e desprovidas de muitos dos constrangimentos impostos à Região da Madeira em sede de auxílios de Estado.

5. A urgente necessidade de alteração do regime

De acordo com os dados disponíveis, o CINM representa para a RAM 21% do PIB (Fonte: INE/Contas Regionais, 2002), 21% do Imposto sobre o Valor Acrescentado liquidado (Fonte: SRPF, 2004), receitas significativas a título de taxas de instalação e funcionamento e dividendos, 10% da massa salarial da RAM (Fonte: SDM), cerca de 3.000 postos de trabalho em 2008, sendo a maioria qualificados, bem como sinergias com outros sectores da economia (turismo, imobiliário, telecomunicações, comércio). Ou seja, o CINM é um instrumento indispensável ao desenvolvimento económico e social da RAM.

Ora, os dados económicos supra demonstram, claramente, a perda sucessiva de competitividade do regime do CINM e a urgente necessidade quanto à respectiva alteração.

Os Regimes II e III revelaram-se, de acordo com o que o Estado Português sustentou, inadequados para se consubstanciarem como verdadeiros incentivos a um desenvolvimento regional sustentado, para proceder ao reforço da coesão social no espaço europeu, para atenuar os constrangimentos estruturais da RAM e, inclusive, para evitar deslocalizações de empresas para outras regiões ou países da Europa (situados fora da área das regiões ultraperiféricas), com reflexos negativos no emprego criado pelo regime inicial de auxílios ao CINM. A

drástica diminuição de licenças emitidas e os planos, revelados em entrevistas e inquéritos a empresários e investidores, para empresas localizadas no CINM abandonarem, a curto prazo, esta região para zonas geográficas fiscalmente mais competitivas, como a Holanda, o Luxemburgo, Chipre, Malta ou a Suíça, aliados ao contexto de grave crise financeira, implicam uma urgente reapreciação dos plafonds. A manutenção dos limites actuais aos benefícios consagrados em sede de IRC tem, rapidamente, conduzindo à ineficácia do incentivo e ao atrofamento do regime, tornando-o inapto para atingir os objectivos a que se propunha. A revisão dos plafonds, respeitando o princípio da proporcionalidade, daria cumprimento aos critérios do desenvolvimento regional, criando-se um verdadeiro efeito de incentivo, evitando-se que a Madeira tenha, no futuro, de recorrer de novo a um estatuto prioritário no acesso aos Fundos Estruturais.

Quer durante o processo negocial dos regimes de 2003 e 2007, quer posteriormente, o Estado Português chamou a atenção para o facto de o Regimes II e, por maioria de razão, o Regime III, não serem adequados para atingir os objectivos a que se propuseram. É o mesmo Estado que agora recua de forma paradoxal no processo encetado nesse sentido.

A situação existente na Madeira, agravada pela conjuntura de crise, justifica a urgente reapreciação dos plafonds.

Se já é irónico que o estatuto da Madeira como região comunitária (mesmo com o estatuto de RUP) restrinja, de forma manifesta, a sua capacidade para proporcionar incentivos similares aos de países ou de regiões que não estão sujeitos ao regime dos auxílios de Estado, mais irónico seria que a promoção de um desenvolvimento sustentável fosse prejudicada pela imposição de condições

suplementares que, no final, apenas beneficiariam directamente países ou regiões que não são consideradas como ultraperiféricas.

*Tal facto, como refere o estudo *The reform of the Madeira free zone: impact and implications of regime change*, levará a Madeira a ter, a exemplo do passado, que recorrer a um estatuto prioritário no acesso aos Fundos Estruturais."*

A transcrição que se fez permite fazer uma avaliação dos antecedentes de todo este processo e ajuda a compreender o seu enquadramento actual, o que se passa a fazer:

As reservas do Estado Português e a situação actual

Quer durante o processo negocial dos regimes de 2003 e 2007, quer posteriormente, o Estado Português tem vindo a chamar a atenção para o facto de os Regimes II, e por maioria de razão o Regime III, não serem adequados para atingir os objectivos a que se propuseram.

Assim, por exemplo, nos Relatórios anuais de 2005 e 2006, relativos à aplicação do regime, é relembrado que a ZFM, sujeita agora à proibição de actividades e a requisitos administrativos para o estabelecimento de novas actividades, se encontra numa situação menos favorável em termos de competitividade face à grande maioria de regimes e praças concorrentes europeus, daí resultando uma menor eficácia em termos de contributos esperados para a economia regional. Os condicionalismos do novo regime, nomeadamente a introdução de *plafonds* limitativos dos benefícios e a obrigatoriedade de criação de postos de trabalho para o estabelecimento de novas entidades, não permitiram sequer realizar inteiramente as previsões que subjaziam à respectiva notificação e consequente autorização.

Do mesmo modo, numa carta em resposta ao ofício da Comissão de 19 de Janeiro de 2007, o Estado Português alertava para o facto de o regime que vigorou de 1 de Janeiro de 2003 a 31 de Dezembro de 2006 se ter revelado muitíssimo menos eficaz na capacidade de atracção de novos investidores e de estímulo de novas actividades empresariais na economia madeirense do que o regime vigente até 31 de Dezembro de 2000. Tal facto devia-se sobretudo à introdução, no regime de 2003, de *plafonds* máximos à matéria colectável objecto de incentivo fiscal, inexistentes em economias concorrentes (em especial, as que não satisfazem os requisitos da ultraperificidade ou às quais não se aplica o regime dos auxílios de Estado) e que influenciam decisivamente as decisões dos investidores e das empresas.

Por todas estas razões defendia-se assim que a reintrodução de eficácia no regime da ZFM, indispensável para o cumprimento dos seus objectivos como elemento insubstituível do modelo de desenvolvimento económico e social da Região Autónoma da Madeira, passava necessariamente pela reestruturação do sistema de *plafonds* máximos à matéria colectável objecto de incentivo fiscal, simplificando a sua formulação e aumentando os seus limites, de modo a aproximar, tanto quanto possível, o nível de fiscalidade directa da ZFM do vigente em outras economias europeias que concorrem directamente com a Madeira no estímulo e atracção de investimentos de diversificação e modernização das respectivas estruturas produtivas de bens e de serviços.

Aí se referia ainda que as actividades de serviços mais aptas para satisfazerem os referidos objectivos de modernização e de diversificação da economia da Madeira, pela sua própria natureza, tenderiam a não criar um número elevado de novos empregos nas primeiras fases do seu processo de instalação. Por isso se defendia que a vigência de *plafonds* que restringissem excessivamente o incentivo fiscal para empresas com poucos postos de trabalho acarretava, de

facto, uma discriminação negativa da Madeira no contexto concorrencial hoje vigente na economia globalizada, cerceando fortemente a capacidade de atracção de novas empresas.

Um outro aspecto que tem suscitado reservas ao Estado Português, com reflexos negativos na decisão de autorização do Regime III da ZFM, é o facto de a Comissão persistir em tomar a situação de Canárias como quadro de referência da análise da situação sócio-económica da Madeira. Partindo da equiparação formal da situação da Madeira e das Canárias como RUP, o Regime III, na sequência do Regime II, continuou a ser moldado, no essencial, a partir do regime de auxílios de Estado relativo à Zona Especial de Canárias (ZEC), desvalorizando-se as profundas diferenças entre a situação das Canárias e da Madeira e, além disso, utilizando-se métodos de análise do critério da proporcionalidade muito divergentes e desfavoráveis à Madeira.

Nas notificações anteriores, o Estado Português sempre chamou a atenção para o facto da utilização do critério da proporcionalidade em relação à ZFM não estar suficientemente definido, centrando-se muito em factores quantitativos como o custo adicional de transportes e a perda de receitas fiscais, com subalternização de muitos dos factores qualitativos enunciados no então artigo 299.º, n.º 2, do Tratado, actual artigo 349º, nº 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Acresce que as análises da Comissão têm dado pouca atenção à importância do regime da ZFM como elemento de um novo modelo de desenvolvimento da Região que não pode continuar a apostar apenas no modelo anterior baseado nas obras públicas, no turismo e nas indústrias tradicionais e que tem óbvios constrangimentos (dimensão de mercado, maiores dificuldades para criar um sector exportador, etc.) para atrair empresas do sector industrial tradicional.

Nenhum programa de auxílios estatais conseguirá induzir empresas industriais a localizarem-se, em larga escala, na Região.

Reapreciação dos regimes de auxílios e das condições estabelecidas para a sua fruição

As condições necessárias para que um auxílio possa ser concedido são normalmente apreciadas previamente, como pressuposto da autorização do auxílio pela Comissão (avaliação *ex ante*). Mas, em bom rigor, no momento dessa apreciação, não pode ser avaliada a eficácia da medida.

A existência de uma avaliação posterior à entrada em vigor da medida é essencial para aferir da sua adequação. Deve, assim, assegurar-se que a avaliação prévia do efeito de incentivo, caso não tenha sido a mais correcta e venha a provocar sérias disfunções, pondo em causa o próprio sistema de incentivos, seja corrigida durante a sua vigência, no quadro da aplicação das orientações existentes.

Nada na lei impede a existência de uma reapreciação regular dos incentivos a fim de assegurar a sua pertinência. Mais: uma vez que esta questão não é apenas do interesse dos Estados membros, mas da União no seu conjunto (coesão social, protecção das RUP), tudo aconselha a que se proceda a essa reapreciação no âmbito do *exame permanente* dos regimes efectuado em colaboração entre a Comissão e os Estados membros, desde que preenchidas certas condições:

- Que se verifique a existência de um défice de eficácia do efeito de incentivo para os objectivos de desenvolvimento a que se propôs, traduzido na sua inadequação ou no carácter excessivo das condições impostas;

- Que se constate que esse défice de eficácia decorre de uma incorrecta avaliação do incentivo e dos seus potenciais efeitos, nomeadamente por não terem sido tomados em consideração nessa avaliação, critérios, factores ou dados essenciais, ou de uma alteração de circunstâncias.

A comparação de um determinado regime com os regimes anteriores ou com a situação de regiões (como a dos Açores) onde não se concretizou qualquer regime similar, funciona, no plano metodológico, como cenário contrafactual.

Critério da Proporcionalidade

Na apreciação do Regime III a Comissão teve em conta o critério da proporcionalidade, analisando essencialmente, quer em termos globais, quer em termos do beneficiário individual (a empresa), a relação entre os custos adicionais das desvantagens a compensar e os custos da medida, em termos de despesa fiscal.

Note-se, contudo, que a própria Comissão admite que as estimativas dos custos adicionais apresentadas num estudo do ECORYS-NEI, de Janeiro de 2004, eram bastante conservadoras, quando comparadas com outros estudos realizados por conta desta instituição europeia, os quais permitiram concluir que as RUP enfrentam custos adicionais mais elevados. Além disso, o estudo da ECORYS-NEI não teve em conta uma série de custos adicionais que são extremamente difíceis de quantificar, como por exemplo, os que decorrem dos obstáculos ao desenvolvimento de determinadas actividades na Madeira ou os que advêm do desaparecimento de certas empresas, que poderiam ter sobrevivido se não tivessem de suportar os custos adicionais ligados à situação ultraperiférica da região. O mesmo acontece com outros custos adicionais não quantificados, associados à excessiva fragmentação do mercado e aos constrangimentos

específicos decorrentes da dificuldade de obter economias de escala, em razão da reduzida dimensão da economia.

Ou seja: embora a Comissão reconheça que há custos de difícil quantificação já detectados relativamente a outras RUP (que poderiam ser invocáveis numa óptica de colaboração mútua para o desenvolvimento de um interesse que não é apenas da Região da Madeira ou do Estado Português, mas da União no seu conjunto), a verdade é que tais custos não foram tomados em consideração, facto que, só por si, altera claramente a relação custo-benefício dos incentivos a conceder.

Para além disso, a Comissão utilizou metodologias distintas para a Madeira e para as Canárias, quer no cálculo dos custos adicionais, quer no cálculo das receitas cessantes, sendo certo que a escolha de tais critérios e dos numeradores e denominadores na avaliação do valor do auxílio tem implicações directas para a percepção da proporcionalidade.

À luz dos resultados do estudo do ECORYS-NEI, os custos adicionais *mínimos* decorrentes da situação ultraperiférica da Madeira elevam-se a 26% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) do sector privado ou 16,7% do Produto Interno Bruto da Região (isto é, 400 milhões de euros em 1998).

A Comissão limitou, na apreciação da proporcionalidade, as vantagens da medida aos custos adicionais enfrentados pelas empresas registadas na ZFM, ajustando tais custos à dimensão económica da ZFM estimada com base na contribuição desta para a economia regional. Por outro lado, ao contrário do que ocorreu com Canárias, comparou as receitas que *teriam existido* se as empresas, mesmo na ausência do incentivo, se tivessem vindo a instalar na ZFM, com os custos adicionais imputáveis às empresas registadas na ZFM, calculados de acordo com a metodologia acima indicada. Concluiu que a

vantagem concedida (representando entre 16,5% e 20,16% do total dos custos adicionais da ZFM) se mantinha significativamente abaixo dos custos adicionais, pelo que a medida não originando uma compensação excessiva dos custos, respondia positivamente ao critério da proporcionalidade.

Contrariamente ao que aparentemente ocorreu na apreciação do regime das Canárias, a Comissão procurou ainda verificar se o regime era proporcional em relação aos beneficiários individuais ou se haveria o risco de estes serem objecto de uma compensação excessiva. Para tal, tentou estimar a proporcionalidade da medida a nível de cada beneficiário através da comparação dos custos adicionais suportados pela empresa com o benefício fiscal conferido pela medida, tendo concluído que o regime era proporcional a nível dos beneficiários individuais e não conduzia a uma compensação excessiva dos custos adicionais que pretendia contrabalançar.

Critério do desenvolvimento regional

O desenvolvimento regional das RUP é um objectivo de interesse comum decorrente do próprio Tratado (artigos 2.º, 158.º e 299, n.º 2).

Por isso, este é um dos critérios para a autorização dos auxílios ao funcionamento a conceder às RUP. Segundo as OAR, este critério implica que os incentivos sejam justificadas em função do seu contributo para o desenvolvimento regional e da sua natureza (partindo do pressuposto, até hoje não suficientemente demonstrado, que, em princípio, certos auxílios não seriam, em si mesmos, normalmente aptos para prosseguir o desenvolvimento regional).

Na análise do regime da ZFM, a Comissão tomou igualmente em consideração este critério, embora dando forte ênfase à óptica de criação de emprego,

designadamente na indústria, e limitando-se a uma breve referência ao contributo da ZFM para a economia regional em termos de VAB (cerca de 20,3%).

Este facto motiva, desde já, as duas observações seguintes:

Primeira: a questão do emprego não se pode pôr da mesma maneira na Madeira que em outras regiões, como, por exemplo, as restantes RUP e, em particular, as Canárias. De facto, na Madeira, ao contrário do que ocorre com as restantes RUP, tem historicamente existido níveis muito baixos de desemprego (perto de 5% em 2005/06, embora desemprego de longa duração e relativo a pessoal pouco qualificado), tanto comparativamente a Portugal continental como ao resto da UE. Tal facto pode ser explicado, em parte, pela emigração (cerca de um milhão, dos quais 300.000 emigrantes na África do Sul e outros tantos na Venezuela, em comparação com os cerca de 250 mil residentes) e pelos altos índices de sub-emprego, em particular nos sectores da agricultura e do artesanato.

Pelo contrário, em Canárias, a população tem aumentado consideravelmente ao longo do tempo, enquanto que a taxa de desemprego permanece substancialmente mais alta do que a verificada a nível nacional.

Daqui decorre que, enquanto que os critérios de elegibilidade relacionados com a criação de postos de trabalho poderão ser eventualmente relevantes no caso das Canárias, a sua adequação à Madeira é altamente questionável.

Segunda: a questão do emprego na ZFM deve ser vista, antes de mais, como defesa dos postos de trabalho já existentes, em particular do emprego qualificado, que da criação de novos postos de trabalho. Com efeito, os postos de trabalho profissionais e vocacionados para o mercado internacional, que são

disponibilizados no âmbito dos serviços internacionais, adquirem particular importância, apesar do seu número relativamente limitado (cerca de 3000 em anos recentes). É de igual modo importante sublinhar o impacto indirecto da ZFM no número e qualidade de postos de trabalho na Madeira, bem como o facto da qualidade dos serviços locais ter aumentado significativamente graças às exigências impostas pelas empresas da ZFM, em especial no caso de empresas de serviços tecnológicos.

Tendo estas considerações como pano de fundo, importa agora analisar em que medida os Regimes I, II e III contribuem, de facto, para o desenvolvimento regional.

Até 2000, não há dúvidas quanto ao contributo do Regime I para o desenvolvimento regional, quer em termos de contributo para o PIB regional, quer em termos de VAB, quer em termos de diversificação e modernização do tecido empresarial, quer em termos de resposta à globalização, quer em termos de emprego (directo e indirecto) qualificado, quer em termos de incentivo indirecto ao turismo de negócios.

Estes pontos estão evidenciados na resposta, já referida, do Estado Português à Comissão datada de 19.01.2007, onde se conclui que:

- Para o conjunto das actividades não financeiras, a ZFM representa 17% em 2000 e 2001 e 20% em 2002 do VAB total de tais actividades da Região Autónoma da Madeira;
- As empresas da ZFM representavam, em termos de VAB, respectivamente 23%, 22% e 27% do VAB total das empresas não financeiras da Madeira, nos mesmos anos;

A importância relativa da ZFM no que respeita ao conjunto das actividades financeiras exercidas na Madeira era de 70%, 48% e 49% respectivamente em 2000, 2001 e 2002;

Nos mesmos anos de referência (2000, 2001 e 2002), o contributo total da ZFM para o PIB regional da Madeira e para o respectivo VAB a preços de base atingiu percentagens idênticas, respectivamente de 21%, 18% e 21%;

Em geral e segundo estes indicadores, a ZFM representava nos mencionados anos cerca de um quinto da economia da Madeira, com forte prevalência das actividades dos sectores não financeiros.

Acresce que uma evolução mais recente do contributo das *actividades não financeiras* da ZFM para o VAB da Madeira foi estimada pelo Governo Regional da Madeira, no pressuposto de que o regime manteria a atractividade até agora demonstrada. Os resultados das estimativas efectuadas constam dos quadros seguintes e ilustram a importância capital da ZFM na economia madeirense:

Quadro 3

Zona Franca da Madeira

VAB Não Financeiro

(Estimativa)

ANO :2004

SECTORES	VAB (10 ³ Euros)	%
INDÚSTRIA	55 203	7.8%
TRANSPORTES MARÍTIMOS	254 565	35.8%
SERVIÇOS INTERNACIONAIS	402 280	56.4%
TOTAL	712 048	100.0%



Fontes: Governo Regional da Madeira (SRPF) e SDM

Quadro 4

Contribuição da Zona Franca da Madeira para o VAB não financeiro

Região Autónoma da Madeira

(Estimativa)

10⁶
Euros

RUBRICAS	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
VAB RAM	(1) 2 561	(1) 2 792	(1) 2 921	(2) 3 133	(3) 3 352
Tx. Cresc.%	-	9.0	4.6	7.3	7.0
VAB ZFM	(1) 441	(1) 470	(1) 577	ND	712
Tx. Cresc.%	-	6.6	22.8	-	-
ZFM / RAM	17%	17%	20%	ND	21%

Fontes: Governo Regional da Madeira (SRPF) e SDM

Notas :

(1) Valores INE.

(2) Valores DRE (fonte INE).

(3) Estimativa com base no crescimento verificado em 2003.

Pergunta-se agora: Os Regimes II e III, tal como foram delineados, permitem o reforço ou, pelo menos, a continuação, do contributo da ZFM para o desenvolvimento regional?

Segundo o Estudo, esta questão só pode ser objecto de resposta negativa: em si mesmo e sobretudo em comparação com o Regime I, os Regimes II e III estão longe de assegurar tal desiderato. Enquanto o Regime I foi manifestamente um caso de sucesso no quadro das políticas europeias para o

crescimento e desenvolvimento regional e para a consolidação da coesão económica e social, aferível, entre outras coisas, por uma análise comparativa com a situação dos Açores e de outras regiões do Continente (ver gráfico 30 do Estudo), a continuação dos Regime II e III, tal como aprovados, conduzirá, de acordo com os resultados dos inquéritos efectuados, à saída de um vasto número de importantes empresas existentes na ZFM no final de 2011, quando (ou até antes de) os benefícios do Regime I expirarem.

As economias beneficiárias desta saída são aquelas que têm regimes alternativos com níveis muito baixos de tributação efectiva, como os do Luxemburgo, da Holanda, de Malta, de Chipre ou das Ilhas Anglo-Normandas e do Canal da Mancha, e desprovidos de muitos dos constrangimentos impostos à Região da Madeira em sede de auxílios de Estado.

A principal razão de ser desta saída está, segundo resulta da panóplia de entrevistas efectuadas, na imposição de limites máximos sobre os lucros tributáveis a taxas reduzidas, determinados pela criação de emprego, limites esses inexistentes em regimes europeus afins. Um dos dados a reter em relação aos serviços internacionais é que os Regimes II e III, tal como estão, interessa sobretudo a beneficiários envolvidos em actividades com forte propensão especulativa, susceptíveis de proporcionarem mais-valias, mas sem qualquer articulação com um escopo de desenvolvimento regional.

Na sequência do mau desempenho do Regime II em termos de desenvolvimento regional, é assim altamente previsível um falhanço do Regime III, com afectação negativa de todos os objectivos de desenvolvimento regional, incluindo o da manutenção do emprego existente.

O critério do efeito de incentivo

A autorização do regime depende igualmente da existência de um efeito de incentivo.

Esta condição é expressamente reconhecida pelo ponto 38 das Orientações sobre Auxílios Regionais (OAR), que estabelece ser fundamental garantir que os auxílios regionais produzam um *verdadeiro efeito de incentivo* à realização de investimentos que, de outra forma, não seriam realizados nas regiões assistidas. Por sua vez, o Vademecum da DG Concorrência, para análise deste ponto, põe as seguintes questões: “o auxílio altera o comportamento do beneficiário? O beneficiário deve, graças ao auxílio, exercer actividades i) que não exerceria na ausência do auxílio, ou ii) que só exerceria de forma limitada ou diferente”.

Esta condição (existência de um efeito de incentivo) pressupõe, no fundo, duas coisas: 1º – que a existência de um dado regime de incentivos seja condição para a efectivação do investimento: não há efeito de incentivo se o investimento se tivesse realizado independentemente da criação do incentivo em causa; 2º – que o regime se mostre eficaz para que o investimento seja de facto efectuado. Ou seja: que o regime tenha um *efectivo* efeito de incentivo, não sendo a sua aplicação letra morta ou, pior ainda, desincentivadora e mesmo impeditiva dos objectivos a atingir.

Neste contexto, há que articular a questão do efeito de incentivo com o princípio de proporcionalidade: um determinado regime pode ser mais restritivo que um regime anterior, se se entender que, com menor nível de auxílios, será possível atingir o mesmo objectivo de investimento (respondendo assim de forma mais eficaz ao princípio da proporcionalidade). Mas não pode ser tão restritivo que torne ineficaz, inútil ou quase, o próprio regime de incentivos (deixando este de produzir efeitos de atracção de investimento), ou, pior ainda

que desincentive a continuidade dos investimentos já efectuados, isto é, que seja desincentivador em vez de incentivador. Conforme os factos vieram a demonstrar, um regime assim delineado não responde ao teste do equilíbrio entre princípios distintos que o regime deve satisfazer e a que davam resposta as propostas iniciais relativas aos Regimes II e III, apresentadas, em 2002 e 2006, pelo Estado Português.

Ora, a permanência das condições existentes, nomeadamente dos *plafonds* em vigor, tem um efeito perverso: funciona como uma forma de atrofiamento da ZFM, tornando-se, na prática, num desincentivo excessivo à permanência de empresas nesta região e num incentivo à promoção de regiões da União Europeia que não necessitam dessa benesse suplementar.

Cabe completar esta já longa fundamentação com a transcrição da Circular nº 1/2010, de 23 de Junho, da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, SA (SDM), concessionária do Centro Internacional de Negócios da Madeira, relativamente à inusitada interrupção das conversações com a Comissão Europeia, e que se passa a transcrever:

"Conforme é do conhecimento geral, o Governo da República, através do Ministério das Finanças (Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais), decidiu recentemente cancelar o processo negocial que se encontrava em curso com a Comissão Europeia sobre o regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM). Para tal, recusou deliberadamente a entrega à Comissão das últimas informações por esta solicitadas no quadro das negociações.

Porque esta decisão tem consequências potencialmente muito graves para o desenvolvimento do CINM, para a realização dos seus objectivos fundamentais e, mesmo, para a mera manutenção de muitas actividades exercidas no seu âmbito, e porque, a seu propósito, têm sido suscitadas questões e propalados

comentários e informações em termos por vezes imprecisos, incorrectos ou com objectiva deturpação dos factos ocorridos, importa, em curta síntese, lembrar e esclarecer o seguinte:

- 1. O processo negocial em causa teve por objectivo, unicamente, eliminar parcialmente uma forte desvantagem competitiva do regime do CINM relativamente aos regimes, equivalentes e concorrentes, vigentes em outros países europeus, v.g. em Malta, Chipre, Luxemburgo e Holanda. Visava, em concreto, aumentar os limites máximos (plafonds) ao benefício fiscal em IRC fixados pela Comissão Europeia, já que tais limites máximos não existem nos regimes concorrentes daqueles países e, como tal, caso não ocorresse intervenção correctiva neste domínio, a capacidade de competição do CINM na atracção e sustentação de investimento externo manter-se-ia muito diminuída.*

Esta necessidade absoluta de corrigir o regime do CINM, aumentando os referidos plafonds, foi sustentada pela S.D.M. com a concordância dos Governos da República e Regional em anteriores processos negociais com a Comissão Europeia, tendo ficado entendido, em 2007, entre todas aquelas partes que este processo se poderia reabrir em 2009, de modo a obter uma decisão favorável da Comissão nunca depois de 2010.

A orientação oficial assim adoptada por Portugal e o seu timing alicerçavam-se no conhecimento prático e objectivo das condições de funcionamento dos mercados e da análise comparativa das medidas em vigor para atracção de investimento externo, bem como na convicção da indispensabilidade do CINM a elas se adaptar adequada e atempadamente.

Tal orientação foi ainda técnica e inequivocamente confirmada pelo estudo intitulado "The Reform of the Madeira Free Zone: Impact and Implications of Regime Change" que, logo no começo de 2008, a S.D.M. encomendou ao European Policies Research Centre (EPRC), da Universidade de Strathclyde, cujas conclusões apontam não apenas para o referido aumento dos plafonds (medida considerada minimamente indispensável) mas até para a sua eliminação total.

- 2. Foi com estes fundamentos que, em Maio de 2009, Portugal notificou oficialmente a Comissão Europeia da decisão de alterar o regime fiscal do CINM, exclusivamente quanto aos plafonds aos benefícios em IRC como referido. E fê-lo com suporte técnico exaustivo (incluindo o referido estudo do EPRC), conforme sempre tem acontecido nos processos negociais respeitantes ao CINM.*

Foi assim iniciado o processo negocial ora abandonado pelo Governo da República, processo esse que, como referido:

- Resultou da constatação de uma necessidade inequívoca do regime do CINM e não constituiu, nunca, uma iniciativa oportunística de obtenção de vantagens indevidas;*
- Foi planeado cuidadosamente e com grande antecedência e obteve, desde a sua génese, o consenso inequívoco dos Governos da República e Regional da Madeira;*
- Apesar do forte contributo técnico e operacional da Região, incluindo da S.D.M., foi conduzido formalmente, como todos os processos negociais com a Comissão Europeia, pelo Governo da República.*

3. *Conforme consta da nota cronológica em anexo, o processo negocial decorreu com normalidade durante cerca de um ano. Os diversos pedidos de esclarecimento formulados pela Comissão, habituais nestes processos, foram sendo devida, cabal e tempestivamente respondidos, apesar da sua densidade e complexidade técnica; e foram entretanto realizadas reuniões formais entre representantes de ambas as partes (Comissão Europeia e Portugal) para debate directo sobre a matéria em análise. Em todos estes momentos, as posições portuguesas foram sempre caucionadas pelo Governo da República e pelos seus representantes.*

De tais posições oficiais portuguesas consta evidência abundante e inequívoca quanto à formulação correcta de alguns temas fundamentais na análise deste processo, tal como, a título exemplificativo, a constatação e sustentação de que:

- *Por causa do actual nível dos plafonds, o presente regime do CINM é inadequado para se constituir como um verdadeiro incentivo a um desenvolvimento regional sustentado, por força da sua muito menor eficácia na capacidade de atracção de novos investidores;*
- *Em consequência de tal inadequação, a situação actual é caracterizada pelo perigo real de abandono de empresas já instaladas, para além da incapacidade de atrair novas empresas em número suficiente para substituir as que saem;*
- *A situação económica existente na Madeira, agravada pela conjuntura de crise, justificava a apreciação urgente das medidas correctivas apresentadas, não fazendo qualquer sentido que, a não ser assim, fossem indirectamente favorecidos regiões e Estados europeus bem*

mais prósperos que a Madeira (beneficiários da deslocalização de empresas do CINM);

- *O processo negocial então em curso correspondia à obrigação de assegurar os meios indispensáveis à sustentabilidade económica da Madeira, enquanto região ultraperiférica, bem como dos seus equilíbrio e coesão sociais, particularmente num contexto de grandes dificuldades acentuadas pela conjuntura económica negativa;*
- *Caso os plafonds ao benefício fiscal em IRC não fossem corrigidos nos termos notificados à Comissão, ocorreriam consequências muito graves e porventura irreversíveis, com diminuição do emprego, decréscimo das receitas fiscais da Região, deterioração dos indicadores económicos da Madeira e declínio do seu nível geral de actividade económica.*

4. A decisão subitamente tomada pelo Governo da República de não entregar à Comissão Europeia as respostas às últimas questões por esta formuladas (respostas essas já devidamente preparadas pela Região e entregues ao Ministério das Finanças, para os devidos efeitos, com antecedência superior a um mês em relação ao termo do respectivo prazo) e o conseqüente abandono oficial deste processo negocial são dificilmente compagináveis com as razões que fundamentaram e determinaram o seu início em Maio de 2009 e a sua sustentação firme ao longo de quase um ano.

Para além da aparente obstinação na afirmação formal de autoridade, ou de eventual condicionamento por putativas considerações de natureza político-partidária, a única explicação que foi possível obter para esta radical mudança de atitude do Governo da República foi a de que, no actual contexto de necessidade de consolidação orçamental, não faria

sentido conceder mais benefícios às empresas do CINM, aumentando, em consequência, a respectiva “despesa fiscal”.

A natureza do processo negocial e toda a sua argumentação oficial de suporte contrariam inteiramente a tese da concessão indevida de mais benefícios. E qualquer observador minimamente esclarecido percebe que a alegada “despesa fiscal”, criada pelas empresas do CINM, não passa de uma mera ficção contabilística, já que a receita teoricamente correspondente nunca seria cobrável na hipótese de inexistência do regime de benefícios fiscais do CINM. Isto mesmo, de resto, tem vindo a ser reconhecido e afirmado formalmente em diversas instâncias, não só, com a devida ênfase, na documentação oficial de suporte deste processo negocial como em outras ocasiões, v.g., em Relatórios de Orçamentos de Estado onde expressa e correctamente se afirma que, em termos rigorosos, não há uma efectiva receita fiscal cessante no CINM (“despesa fiscal”), porquanto a eliminação do seu regime de benefícios não conduziria certamente à obtenção dessa receita.

5. Resulta assim surpreendente e lamentavelmente inequívoco que esta decisão do Governo da República:

- É inteiramente contraditória com todas as posições oficialmente sustentadas por Portugal durante este processo negocial e em todos os anteriores respeitantes aos regimes do CINM;*
- É totalmente desprovida de qualquer racionalidade na sua formulação e fundamentação;*
- Constitui uma gravíssima ruptura na prática sempre anteriormente observada de solidariedade institucional entre a República e a Região na condução de processos negociais com a Comissão Europeia;*

- *Contribuí, objectiva e conscientemente, para a diminuição das receitas fiscais, para o aumento do desemprego e para o decréscimo do nível geral de actividade económica da Região quando, no actual contexto de crise, se exigiria exactamente o contrário;*
- *Introduz, seguramente, um factor de erosão profunda e duradoura da confiança dos operadores económicos e dos mercados nas Instituições e Governantes Portugueses, pelo risco de novas futuras manifestações de erratismo e de obstinação irracional nos processos decisórios em matérias fundamentais;*
- *Afecta, duradoura, negativa e profundamente, a estratégia de diversificação e modernização da economia madeirense de que o CINM é um instrumento fundamental, particularmente em contexto de crise de outros sectores relevantes da economia regional.*

Como sempre aconteceu no passado, a S.D.M. colaborou neste processo negocial com recta e rigorosa intenção, contribuindo tecnicamente para a sua atempada programação e adequada e tempestiva condução pelos decisores políticos, com o sentido de necessidade e de urgência que as circunstâncias amplamente reclamavam."

Importa ainda deixar aqui consignada a cronologia dos factos:

1. Notificação

- 13 de Maio de 2009: Notificação à Comissão Europeia, por parte de Portugal, de uma alteração ao regime de auxílios em vigor N421/2006, visando a revisão dos "plafonds" estabelecidos aos benefícios em IRC usufruídos pelas entidades licenciadas para operar no Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM).

2. Diligências seguintes

- 6 de Julho de 2009: A Comissão solicitou por carta às autoridades Portuguesas informações adicionais às prestadas na notificação;
- 5 de Agosto de 2009: as autoridades Portuguesas prestaram oficialmente as informações e esclarecimentos solicitados;
- 25 de Setembro de 2009: a Comissão solicitou de novo, por carta, informações adicionais às autoridades Portuguesas;
- 27 de Novembro de 2009: as autoridades Portuguesas voltaram a prestar oficialmente as informações solicitadas;
- 28 de Janeiro de 2010: a Comissão voltou a solicitar, por carta, dados e informações adicionais às autoridades Portuguesas, presumivelmente os últimos necessários antes da Decisão;
- 30 de Abril de 2010: as autoridades Portuguesas comunicaram oficialmente à Comissão, por carta subscrita pelo Representante Permanente, que o processo se mantinha activo;
- 7 de Maio de 2010: a Comissão fixa o prazo final de 26 de Maio de 2010 para a entrega por Portugal das últimas informações solicitadas e ainda em falta;
- 4 de Junho de 2010: a Comissão comunica que, não tendo sido recebidas as informações solicitadas no último prazo fixado, a notificação em causa foi retirada.

Em suma e no essencial, não tem o menor sentido este voltar de costas a este compromisso assumido pelo Governo Português, abandonando-se precisamente num período mais crítico as negociações relativas à Zona Franca da Madeira que tinham sido assumidas e estavam em curso com a Comissão Europeia.

Trata-se, desde logo, de uma situação em que o Governo Português, pela sua incoerência, fica mal colocado junto às mais altas instâncias da União Europeia.

A Região Autónoma da Madeira está, nesta matéria, subordinada à soberania do Estado, não podendo, por si só, continuar as negociações interrompidas, pese embora todo o apoio técnico dado pelo Governo Regional e pela S.D.M. e a disponibilidade que mantêm para tanto.

A situação é tanto mais incompreensível, quanto é certo ter o Primeiro Ministro, no debate quinzenal, de 4 de Junho de 2010, na Assembleia da República, em réplica ao Deputado Francisco Louçã do Bloco de Esquerda, ter dito exactamente o contrário do que sustentam o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que, desautorizando o Chefe do Executivo, abandonaram as negociações com a Comissão Europeia.

Vejamos, assim, o diálogo que, a este propósito, se estabeleceu entre o Deputado Francisco Louçã e o Primeiro Ministro:

"O Sr. Dep. Francisco Louçã (BE): – O Sr. Primeiro-Ministro pôde, na Madeira, há uma semana, anunciar que o offshore, em Portugal, continuará depois do fim do seu prazo legal de 2011, sabendo, como sabemos todos, que, ao longo do seu Governo, na Zona Franca da Madeira, perderam-se 7856 milhões de euros em receitas fiscais, calculadas por si, ou seja, com esses recursos, este ano, o défice seria de 2%.

O Sr. Primeiro Ministro: – Sr. Deputado, quanto ao offshore, a linha do Governo é conhecida: acompanhamos todos aqueles que, na Europa e no mundo, querem limitar todas estas actividades, mas queremos fazê-lo em concertação à escala europeia, pelo menos, porque de nada serviria, seria apenas um gesto gratuito e sem sentido, acabarmos com o nosso offshore na Madeira, uma vez

que, afinal de contas, os capitais iriam para outros offshore, ali ao lado, sem qualquer resultado positivo!

O Sr. Deputado sabe tudo isto mas insiste, apenas porque pensa que este discurso, que é apenas de demagogia, que não tem qualquer consequência, pode render-lhe alguma afirmação do Bloco de Esquerda.

Não rende, Sr. Deputado, porque os portugueses já perceberam que esse é um discurso absolutamente inconsequente e lamento muito que o Bloco de Esquerda não se junte àquela que é uma esquerda responsável e empenhada em responder aos problemas do País.

E, depois, uma outra ideia: tudo isto se resolvia, em Portugal, se eliminássemos as vantagens fiscais da zona franca, porque os dinheiros que para ali foram passariam a pagar impostos. Santa ingenuidade! Então, esses capitais não iriam para outro offshore?!

Não! Eles viriam imediatamente pagar os seus impostos! Sr. Deputado, lamento muito mas essa é uma visão ingénua que não tem correspondência com a realidade."

Não é por acaso que é longo este projecto de Resolução, pois, com tanta deturpação e manipulação política, relativamente ao C.I.N.M./Z.F.M., era tempo de, por forma exaustiva, repor a verdade, exigindo coerência ao Governo e empenho na defesa intransigente dos interesses de Portugal, que, ao mesmo tempo, são da maior importância para uma Região Autónoma insular e ultraperiférica, em que todos os instrumentos são relevantes para atenuar as fragilidades da sua economia e ajudar a superar as dificuldades agravadas com a catástrofe de 20 de Fevereiro último.

Não deixa de ser chocante que o Governo espanhol, apesar de socialista, esteja a negociar com a Comissão Europeia a melhoria das condições da “Zona Especial Canaria”, para a tornar ainda mais competitiva e o Governo português, por omissão relativamente à Z.F.M., acabe por ajudar as Canárias.

E ainda recentemente, o Congresso dos Deputados de Espanha aprovou, por unanimidade, uma Lei que aumenta as isenções daquela Zona, tornando-a mais competitiva (v. Boletín Oficial de Las Cortes Generales, nº 236-1-Serie B, de 16 de Abril de 2010).

Que magnífico exemplo de solidariedade de todas as forças políticas de Espanha para com a sua Região Insular das Canárias, que deveria fazer reflectir os Partidos com assento na Assembleia da República.

A interrupção das negociações com a Comissão Europeia, por parte do Governo Português, traduz-se numa efectiva ajuda à “Zona Especial Canaria”, para onde se transferirão as empresas da Zona Franca da Madeira, privando a Região de uma receita anual da ordem dos 60 milhões euros.

Por tudo isto justifica-se que se retome o citado estudo da Prof^a. Doutora Clotilde Palma, transcrevendo aqui as suas:

“6. Conclusões

O CINM foi deliberadamente criado pelo Governo português para fazer face aos constrangimentos económico–sociais de uma pequena ilha ultra periférica, especialmente protegida nos termos do disposto no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Os dados económicos apresentados demonstram claramente que o regime tem sido essencial para a concretização do objectivo para o qual foi criado. A

Comissão Europeia tem vindo a provar este facto através das sucessivas aprovações dos regimes de auxílios estatais para o efeito apresentados e do controlo anual dos mesmos.

Quais têm sido, então, os principais problemas deste regime? Do exposto conclui-se que os principais problemas, ultrapassada a questão a nível internacional quanto às actividades financeiras, se têm colocado a nível interno, exactamente nas mesmas instâncias que aprovaram o regime invocando o seu carácter imperativo tendo em vista os objectivos económicos e sociais para os quais foi criado.

Na realidade o regime é mal compreendido entre nós e tem sido, sucessivamente, utilizado de forma demagógica por diversos responsáveis supostamente esclarecidos sobre estas matérias.

Tem sido prestado um bom serviço ao país através de atitudes como as descritas, das quais o recente e paradoxal caso da negociação dos plafonds é um exemplo paradigmático? A resposta parece-nos óbvia. Trata-se, fundamentalmente, de conferir ao CINM condições mínimas de operação equivalentes às vigentes nos regimes seus congéneres europeus, evitando assim que, no imediato, se assista a uma deslocalização em larga escala de empresas para tais regimes, criando desemprego qualificado (estando em risco cerca de dois mil postos de trabalho), com as consequentes rupturas no tecido económico e social da Região, e prejudicando seriamente a capacidade de cobranças fiscais geradas pelas empresas do CINM que, a partir de 2012, e apenas em IRC, se estimam em mais de sessenta milhões de euros por ano, com a inerente afectação negativa da autonomia financeira da Região. E, note-se sem que, também contrariamente à argumentação infundada de alguns, ocorra qualquer desvantagem para o Estado, já que a alegada “despesa fiscal”

das empresas do CINM não passa de uma mera ficção contabilística, dado que a receita teoricamente correspondente nunca seria cobrável no caso de inexistência do regime de benefícios do CINM, tal como foi reconhecido pelo Estado nos documentos oficiais respeitantes a este processo negocial e em anteriores orçamentos gerais do Estado (veja-se, nomeadamente, os relatórios dos OE de 1999 a 2004).

Para além de se voltarem as costas aos reais interesses económicos e sociais em causa, a imagem do país e dos seus decisores a nível internacional num processo como estes é profundamente lamentável.

Este regime constitui um compromisso firme de Portugal para com a comunidade económica internacional, importando acautelar os direitos adquiridos e as legítimas expectativas económicas, quer no tocante aos agentes económicos que operam no CINM, quer relativamente a todos aqueles que, directa ou indirectamente, beneficiam da sua existência por motivos diversos, especialmente porque os respectivos postos de trabalho dependem da existência deste regime tal como foi previamente delineado.

Há, todavia, que ter em consideração que este programa ainda não produziu a plenitude dos efeitos económicos esperados. Os resultados económicos já atingidos, bem como o facto de o nível de consecução do programa concebido para o CINM ainda não ter atingido a respectiva maturação, e de, por outro lado, as capacidades dos modelos de desenvolvimento centrados nos grandes projectos de obras públicas e no turismo terem limites óbvios, tornam evidente a necessidade de manutenção daquele regime, como um veículo imprescindível para o desenvolvimento económico e social da Madeira, através da diversificação e modernização da respectiva estrutura produtiva de bens e serviços.

Importa proceder à alteração da legislação em causa, clarificando-a de forma inequívoca, de forma a não afectar o normal funcionamento do regime e os motivos de desenvolvimento regional subjacentes a este auxílio de Estado.

Como temos vindo a salientar, não existindo impedimentos de natureza legal à existência de controlos, a credibilidade do funcionamento de um regime como o do CINM passa, naturalmente, por uma correcta inspecção do seu funcionamento, como, aliás, tem sido prática.

O regime do CINM apresenta-se como uma alternativa fundamental de desenvolvimento económico e social da Região Autónoma da Madeira e, neste momento de crise que atravessamos, com sectores como o do turismo fortemente afectados, não compreender esta realidade factual é, no mínimo, perturbador."

Em face do anteriormente exposto, a Assembleia da República, ao abrigo do disposto na alínea b), do art. 156º, da C.R.P. e da alínea b), do nº 1, do art. 4º do Regimento, delibere recomendar ao Governo:

- Que adopte, de imediato, as necessárias providências para retomar com a Comissão Europeia as negociações relativas à revisão dos plafonds, nos termos notificados, do regime da Z.F.M., no ponto em que se encontravam.

Palácio de S. Bento, 20 de Julho de 2010.

Os deputados,

Guilherme Silva Manuel Correia de Jesus Vânia Jesus Hugo Velosa