



ACIF

Câmara de Comércio
e Indústria da Madeira

DF
i
M



AUXÍLIO ESTATAL S.A. 21259 – ZONA FRANCA DA MADEIRA – REGIME III

A ACIF-CCIM NA DEFESA DA ZFM E DAS EMPRESAS NELA SEDEADAS FACE AO

RELATÓRIO PRELIMINAR DA COMISSÃO EUROPEIA

ao abrigo do artigo 108º, nº 2 do TFUE

Handwritten signature in blue ink and the date '17/11' in black ink.

ÍNDICE

Nota Introdutória 3

Pronúncia:

1. Sobre a natureza do Regime de Auxílios da ZFM 7
2. Sobre a discriminação positiva da RAM enquanto RUP 10
3. Sobre a localização das atividades e dos postos de trabalho 20
4. Sobre o preenchimento de postos de trabalho 26
5. Sobre a importância da ZFM para a economia da Madeira 34

Anexos:

- I. Estudo da Strathclyde University
- II. Estudo do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa
- III. Resultados do Inquérito promovido pela ACIF - CCIM
- IV. Estatísticas da SDM

NOTA INTRODUTÓRIA

A ACIF – CCIM é a maior e mais prestigiada associação empresarial da RAM e representa os interesses das empresas de todos os setores de atividade. Esta instituição centenária, que este ano contempla 183 anos, tem assumido um papel de referência na história económica e social da Região Autónoma da Madeira e no País.

A 20 de Janeiro de 1836 é dissolvida a Comissão Momentânea e fundada a Associação Comercial do Funchal.

A partir de 1976 a Associação passa a designar-se de “Associação Comercial e Industrial do Funchal” (ACIF), em virtude do crescimento do peso do sector industrial na economia regional.

Em 1985, dado o seu contributo para a promoção das actividades económicas da Região Autónoma da Madeira (RAM), foi declarada Instituição de Utilidade Pública.

Exerce igualmente, há longos anos, a função de Câmara de Comércio e Indústria, apesar desta atribuição só lhe ter sido reconhecida em 1994, na sequência da aplicação à Região do decreto-lei n.º 244/92, de 29 de Outubro, que define as condições para o reconhecimento das Associações Empresariais como Câmaras de Comércio e Indústria e as respetivas atribuições e competências.

A responsabilidade da ACIF-CCIM, enquanto Câmara de Comércio e Indústria, é considerável na medida em que alarga o seu âmbito de intervenção a toda a RAM.

Hoje, a ACIF-CCIM é uma pessoa coletiva de direito privado, sem fins lucrativos. Como Associação Empresarial que é, representa as empresas que exercem a sua atividade na RAM nas áreas do Comércio e Serviços, da Indústria e do Turismo, tendo, neste momento, cerca de 800 empresas associadas (63% no setor do Comércio e Serviços, 23% no setor da Indústria e 14% no setor do Turismo). Como Câmara de Comércio e Indústria as suas responsabilidades alargam-se obrigando a intervenções de carácter mais geral, ao nível do território regional.

Através das suas variadas intervenções, a ACIF-CCIM procura contribuir para o desenvolvimento da RAM e das suas atividades económicas, salvaguardando os interesses da Região e das empresas madeirenses.

O Documento que se anexa integra, de forma estruturada em cinco grandes capítulos, o conjunto de observações que a ACIF-CCIM, como parte interessada e em defesa das empresas suas associadas, entendeu imprescindível comunicar à Comissão e tornar públicas face ao procedimento que esta entidade pretende dar início relativamente ao auxílio que Portugal

implementou a favor das sociedades com sede na Zona Franca da Madeira (ZFM). Cada um desses capítulos aborda, respetivamente e em resumo, o seguinte:

1. Contestação da qualificação como “auxílio de Estado”

O auxílio de Estado está bem definido e uma das condições da sua existência é a que lhe seja adjacente um custo fiscal; a mera existência de um regime fiscal mais favorável não é condição obrigatória para que se esteja perante uma situação de custo ou perda fiscal para o Estado em questão.

No caso do CINM estaremos, quanto muito, perante uma situação de perda fictícia de benefício/receita fiscal (PFRF), pois, se não tivesse sido implementado o regime fiscal em vigor, nenhuma das entidades que se estabeleceram na RAM para beneficiar do âmbito legal da Zona Franca (ou CINM ou tão só ZFM) o teriam feito em primeiro lugar.

Ademais, a interrupção do regime e dos benefícios fiscais concedidos atualmente, conduziria, quanto a nós, à migração imediata das entidades instaladas para outras jurisdições concorrentes, designadamente da própria EU, que não são RUP's e onde não é considerada a existência de um regime de auxílios de Estado, pese embora ofereçam regimes fiscais extremamente favoráveis e fortemente competidores do CINM/ZFM. São estes os casos de Luxemburgo e Holanda, entre outros, bem como os dos regimes fiscais mais favoráveis concedidos a entidades com propósitos específicos, reconhecidas habitualmente no jargão fiscal por *Special Purpose Vehicles*.

O objetivo deste capítulo (defesa de natureza jurídica e também política) é afastar a aplicabilidade do conceito de auxílio de Estado relativamente ao modelo fiscal adotado na ZFM.

2. A defesa de uma discriminação positiva por oposição ao que se está a observar por parte da CE, tratando-se de uma Região Ultraperiférica da UE (RUP): pura discriminação negativa

A discriminação positiva por parte da CE não está de forma alguma a ser garantida em termos de coesão económica e social e de integração territorial e de estatuto de ultraperiferia. Ao invés, verifica-se e confirma-se a aplicação de uma política discriminatória negativa que em nada a protege contra a forte e implacável concorrência de outras regiões e estados mais centrais da UE.

A alternativa que parece pretender impor a CE a esta RUP é, desprovê-la da ZFM, em vez de lhe permitir encontrar os seus próprios caminhos de subsistência em busca de relativa

autossuficiência económica e financeira futuras, conduzi-la à instituição definitiva de uma real proliferação expansiva de uma política de subsidiodependência geral dos seus cidadãos e de todos os seus agentes económicos; ou então conduzir-nos à alternativa única de retomada de uma estratégia individual de emigração em massa para outros paradiros (talvez procurar e aderir à oferta de trabalho qualificado das regiões mais ricas e centrais europeias que pagam salários muito mais avultados dos que os que podemos nós praticar na ultraperiferia e condições de vida mais atraentes!), como o passado não tão longínquo o demonstra e constitui prova inegável de via última das nossas populações já demograficamente reduzidas (um quarto de milhão => incompatível com qualquer possibilidade de obtenção de benefícios resultantes de economias de escala, o que não será seguramente o caso da nossa vizinha Canárias) face a um retorno anunciado de pobreza crescente no arquipélago, uma vez que a sua dimensão territorial constantemente quebrada de verdadeira continuidade com o resto da sua nação em território continental, face a uma política comunitária totalmente desajustada à realidade desta RUP não lhe permite encontrar outras soluções viáveis para uma vida insular melhor. Tais políticas, ademais de insustentáveis são para nós inaceitáveis.

O objetivo desta etapa é substantivamente de defesa de natureza política.

3. Aporte de respostas claras e concisas às questões levantadas pela CE relativamente à localização

- a) das atividades
- b) dos postos de trabalho

4. Sobre o preenchimento de postos de trabalho

Aqui abordam-se aspetos relacionados com a ocupação dos postos de trabalho, quer do ponto de vista qualitativo quer da natureza do cargo ocupado na empresa, quer da carga horária associada.

5. Sobre a importância da ZFM na economia da Madeira

Este capítulo começa por destacar em números a importância que tem vindo a assumir a ZFM no contexto da economia regional, sendo o segundo pilar mais importante sobre o qual esta assenta e, numa segunda parte, integra também as conclusões de um histórico estudo da Strathclyde University na Escócia e ainda o estudo possível face às estatísticas disponíveis sobre o *"Impacto do Centro Internacional de Negócios da*



Madeira na economia da região” recentemente encomendado pela ACIF-CCIM ao Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa em Lisboa.

Importa contudo salientar a título preliminar que a Comissão tratou todas as actividades indistintamente, sendo certo que deveriam ter sido objeto de apreciação separada, consoante as características de cada uma delas.

PRONÚNCIA

1. Sobre a natureza do Regime de Auxílios da ZFM

Na sua Decisão, a Comissão Europeia parte do princípio de que o Regime de Auxílios da ZFM constitui um auxílio de estado, por se verificarem os requisitos previstos no artigo 107º, nº 1, do TFUE, que define como auxílio estatal qualquer auxílio concedido por um Estado-Membro, ou proveniente de recursos estatais independentemente da forma que assuma, que falseie ou ameace falsear a concorrência favorecendo empresas ou produções, na medida em que afeta as trocas comerciais entre Estados-Membros.

Ora, com vista a determinar se uma medida respeitante à fiscalidade direta das empresas constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107º, nº 1, do TFUE, devem estar reunidas **cumulativamente** as condições seguintes: A medida deverá conferir uma vantagem económica aos beneficiários, resultante da diminuição dos encargos que normalmente oneram os seus orçamentos; Deverá falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros; Deverá ser específica e seletiva no sentido de favorecer certas empresas, produções ou regiões; E, deverá ser concedida mediante recursos estatais na forma de despesas fiscais ou de perdas de receitas fiscais pré-existentes.

Relativamente à 1ª condição atrás enunciada, sendo certo que o regime de auxílios de ZFM pode conferir uma diminuição de encargos, designadamente de natureza fiscal às empresas e atividades que cumpram os requisitos nele previstos, não é menos certo que as regiões europeias ultraperiféricas têm, com reconhecimento expresso nos tratados europeus, constrangimentos estruturantes e permanentes, que podem ser atenuados, ou reduzidos, mas nunca eliminados, razão pela qual a sua estrutura económica e social é condicionada e afectada no exercício das atividades que a enformam.

Por outras palavras, a diminuição da fiscalidade direta das empresas e atividades que optam pela ZFM, de que poderia resultar uma vantagem económica sobre as suas concorrentes, face aos constrangimentos que enfrentam, apenas lhes permite, na melhor das hipóteses, concorrer com as empresas e atividades congéneres exercidas em territórios continentais.

E se o benchmark se fizer por comparação com países europeus que dispõem de sistemas fiscais competitivos, que não enfrentam os mesmos constrangimentos permanentes e não limitam os benefícios fiscais em função dos postos de trabalho criados, fácil será concluir pela inexistência de vantagem económica para as empresas da ZFM. Antes pelo contrário (Vide saídas e deslocalizações de empresas da ZFM, designadamente para outros países, após a introdução no

regime das limitações aos benefícios fiscais da exclusão subjetiva de certas atividades económicas que supostamente não têm contributo para o desenvolvimento regional).

Em face desta realidade é também altamente improvável que a segunda condição se verifique, ou seja, de estarmos em presença de uma medida, o Regime III da ZFM, que falseie ou ameace falsear a concorrência e afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

Relativamente ao requisito de utilização de recursos estatais ou à perda de receitas fiscais pré-existentes, há que ter em atenção o seguinte:

- Os benefícios fiscais da ZFM representam o diferencial de impostos não cobrados relativos a rendimentos que, na ausência daqueles benefícios, não existiriam; e,
- A eliminação dos referidos benefícios, não daria lugar à arrecadação do referido diferencial de impostos.

Com efeito, as empresas só se instalam e permanecem na ZFM porque podem usufruir dos benefícios fiscais instituídos. Sem estes benefícios, as empresas optariam por deslocalizar ou cessar a sua atividade na Região, como sucedeu aliás, na sequência da transição do Regime I para o Regime II, e deste para o Regime III.

Daí que a despesa fiscal da ZFM seja uma despesa meramente teórica e artificial, orçada e calculada anualmente para fins contabilísticos, na medida em que a mesma não corresponde a uma despesa fiscal efetiva, ou a uma diminuição da arrecadação de receitas, não estando, portanto, em causa, o dispêndio ou a perda de quaisquer recursos estatais.

Bem pelo contrário, o regime da ZFM gera relevantes receitas fiscais, estas sim efetivas, e imprescindíveis para as finanças públicas da RAM.

Como atrás se refere, com vista a determinar se uma medida respeitante à fiscalidade direta das empresas constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107º, nº 1, do TFUE, devem estar reunidas **cumulativamente** as quatro condições que aí se reproduziam.

Constitui entendimento desta Associação, que, pelas razões enunciadas, o Regime Fiscal da ZFM, nomeadamente o Regime III, não pode ser qualificado como um auxílio de estado, na medida em que não se confirma a verificação cumulativa das condições necessárias para o qualificar como tal.

Handwritten signature and initials in blue ink, located in the top right corner of the page. The signature appears to be 'P.F.' followed by a stylized name, and the initials 'M.J.' are written below it.

E, mesmo que se possa defender que uma ou mais condições se verificam, designadamente a concessão de uma vantagem económica aos seus beneficiários e consequentes possíveis efeitos sobre a concorrência e trocas comerciais, ou mesmo o carácter seletivo, não é possível afirmar que da sua aplicação resulte o dispêndio ou a perda de recursos estatais, de onde resulta, face à não verificação cumulativa das quatro condições enunciadas, a mesma conclusão: o Regime da Auxílios da ZFM, nomeadamente o Regime III, não pode ser qualificado como um auxílio de estado.

2. Sobre a discriminação positiva da RAM enquanto RUP

A ZFM foi criada pelo Estado Português em 1980, ainda antes da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, tendo sido sedimentada como Centro Internacional de Negócios, através do Decreto Regulamentar 53/82, de 23 de agosto, que procedeu à regulamentação das suas atividades de natureza industrial, comercial ou financeira.

A decisão tomada por Portugal aquando da adesão às Comunidades, *de plena integração da Madeira no território comunitário, com integral aplicação das políticas e do acervo comunitários*, foi fundada no legítimo e precedente *pressuposto político fundamental* de que a ZFM seria mantida e o seu desenvolvimento assegurado.

Este pressuposto teve, aliás, expressa tradução no Tratado de Adesão da República Portuguesa às Comunidades Europeias, de 12 de Junho de 1985, designadamente na Declaração Comum relativa ao desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, anexa ao Tratado de Adesão, na qual, *“As Altas Partes Contratantes lembram que entre os objectivos fundamentais da Comunidade Económica Europeia se inclui a melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos povos dos Estados membros, bem como o desenvolvimento harmonioso das suas economias, pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas.*

Tomam nota de que o Governo da República Portuguesa e as autoridades das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira se encontram empenhados numa política de desenvolvimento económico e social que tem por fim ultrapassar as desvantagens destas Regiões, decorrentes da sua situação geográfica afastada do continente europeu, da sua orografia particular, das graves insuficiências de infra-estruturas e do seu atraso económico. Reconhecem que é do seu interesse comum que os objectivos desta política sejam atingidos e lembram que as disposições específicas relativas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira foram adoptadas nos instrumentos de adesão.

As Altas Partes Contratantes acordam em recomendar, para o efeito, às instituições da Comunidade que dediquem especial atenção à realização dos objectivos acima referidos.”

Este reconhecimento encontra-se igualmente consagrado no preâmbulo da Decisão do Conselho n.º 91/315/CEE, que criou o Programa Poseima, e no qual se refere que *“as zonas francas podem constituir um apreciável instrumento de desenvolvimento económico para as regiões insulares afastadas que são os Açores e a Madeira”*, assim como em todas as posteriores decisões da Comissão Europeia e do Conselho Europeu que tiveram por objeto a ZFM.

Por sua vez, o art.º 299.º do Tratado¹, ao determinar, no seu n.º 2, que se deverá ter em consideração “ a situação social e económica estrutural dos departamentos franceses ultramarinos, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento”, vem, de forma específica e expressa, dar maior intensidade aos normativos relativos à política de coesão económica e social e de integração territorial relativamente a estas regiões, a qual, recorde-se, se impõe horizontalmente na definição das outras políticas, nomeadamente em domínios como as políticas aduaneira, fiscal, de auxílios de Estado e as zonas francas, todas consagradas no mencionado preceito do Tratado.

O n.º 2 do art.º 299º do Tratado² fixa, assim, de forma clara e expressa, os constrangimentos ou deficiências a que as instituições comunitárias terão, no limite das suas competências, de atender obrigatoriamente, sempre que adotarem decisões com impacto nas regiões ultraperiféricas, atribuindo um **dever jurídico de discriminação positiva** em relação a estas regiões, formulando-as sempre com a observância e densificação conjugadas dos referidos domínios de atuação e não como medidas desgarradas desse corpo estatutário das RUP. Este facto impõe um tratamento objetivamente diferenciado destas regiões, como condição *sine qua non* de realização do princípio da igualdade no âmbito das políticas comunitárias.

Assim, a criação e prossecução do programa de modernização, de desenvolvimento e de diversificação da atividade económica consubstanciado na ZFM, com o seu regime de auxílios de Estado, representa uma opção política fundamental baseada numa *estratégia a longo prazo*. Esta estratégia assentou no reconhecimento da situação social e económica estrutural com constrangimentos permanentes e irreversíveis da ilha da Madeira enquanto pequena economia isolada e distante dos principais centros de decisão política e económica, isto é, ultraperiférica, e teve em conta um quadro temporal mínimo para a produção dos efeitos económicos necessários para atenuar os constrangimentos existentes.

O regime da ZFM pode ser analisado em dois períodos a que correspondem dois regimes diferenciados: o primeiro (Regime I), que vigorou, sem quaisquer alterações, de 27 de Maio de 1987 até 31 de Dezembro de 2000, com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011; e o segundo (consubstanciado nos Regimes II, III e IV da ZFM), em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2003.

O Regime I, constante do artigo 33º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado, na redação atual, pelo Decreto-Lei n.º198/2001, de 3 de Julho, abrangia quatro sectores de

¹ Atual artigo n.º 349º do TFUE.

² Idem.

atividade – a Zona Franca Industrial, englobando as atividades que envolvem movimentação física de mercadorias, os Serviços Internacionais, que agrupam atividades de gestão ou de comércio internacional, o Registo Internacional de Navios (MAR), que faculta o registo de embarcações de comércio ou de recreio, de modo a poderem navegar com a Bandeira Portuguesa, bem como a prestação de serviços conexos e os Serviços Financeiros, em que se inseriam as atividades bancárias e de intermediação financeira.

Este regime foi sucessivamente autorizado pela Comissão em 1987, por um período de três anos (Auxílio N 204/86); em 1991, por um novo período de três anos (Auxílio E 13/91); e, em 1994, por um período de seis anos e até 31 de dezembro de 2000 (Auxílio E19/94), nos exatos termos da primeira autorização. De acordo com esta última decisão da Comissão, poderiam ser concedidos auxílios fiscais, nomeadamente sob a forma de isenção total de impostos diretos, até final de 2011, às empresas industriais, financeiras e de serviços, bem como de *shipping*, que se instalassem na ZFM até 31 de dezembro de 2000.

Os Regimes II, III e IV, este último instituído ao abrigo do atual RGIC, aplicáveis à Zona Franca Industrial, ao sector de Serviços Internacionais e ao Registo Internacional de Navios (MAR), com expressa exclusão dos Serviços Financeiros e de intermediação financeira e das atividades do tipo “serviços intragrupo”, diferenciam-se ainda do Regime I pela diminuição dos benefícios concedidos (introdução de taxas de tributação reduzidas em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas/IRC e introdução de *plafonds* limitativos dos benefícios), pela imposição de requisitos de admissão (obrigatoriedade de criação de postos de trabalho e de realização de investimento mínimo) e pelo facto de terem passado a estar associados, e enquanto tal limitados e dependentes na sua vigência, a períodos de programação a cada sete anos.

De um regime de auxílios estável, abrangente, competitivo e enquanto tal desenhado para ir ao encontro das fragilidades e *handicaps* permanentes da economia regional num quadro de crescente e irreversível globalização, passou-se a um regime que deixou de assegurar um adequado ‘*level playing field*’ entre a RAM e as jurisdições concorrentes na atração de investimento estrangeiro, conforme, lamentavelmente, ficou comprovado pelo êxodo da maioria das empresas admitidas até ao final do ano 2000, nunca compensado por novas admissões na vigência dos regimes que se seguiram ao Regime I da ZFM.

E, gorado o almejado objetivo expressamente assumido pela Comissão Europeia de recuperar alguma da competitividade perdida, prosseguido com a iniciativa de revisão dos *plafonds* limitativos dos benefícios em sede de IRC instituídos já no decurso da vigência do Regime III, [cfr. o considerando 31 da Decisão C (2013) 4043 final] a Comissão Europeia, em vez de assumir o papel que lhe compete na defesa das disposições do Tratado e de salvaguardar os objetivos prosseguidos com aquela Decisão de 2013, opta, já após o termino da vigência daquele regime (prorrogado, por duas vezes, a seu pedido), por pôr em causa os termos em que o mesmo foi

aplicado, tentando impor conceitos inusitados de localização física e material das atividades e dos postos de trabalho, que contrariam os princípios pelos quais se rege a própria União Europeia, designadamente no que se refere à livre circulação, à liberdade de estabelecimento e às normas que regem as relações laborais.

Esta contradição afigura-se, ainda, de maior gravidade e perniciosidade, quando se tem em consideração que a Comissão Europeia não só conhecia desde sempre a natureza, o âmbito e os fins das atividades licenciadas na ZFM, as quais desde 1987 – e com a exclusão dos prosseguidos com as atividades financeiras em 2000 - , são inalteradamente os mesmos, como reconheceu que os benefícios fiscais seriam concedidos tão-somente a não residentes nalgumas delas, como foi o caso das atividades financeiras, assim como foi e é o das atividades de serviços internacionais e a armazenagem no interior da ZFI.

Nessa data, a Comissão Europeia fez depender tal revisão de uma detalhada análise das atividades e dos seus operadores, visando o objetivo comum de atrair um maior número de sociedades no âmbito do Regime III [cfr. o considerando 31 da Decisão C (2013) 4043 final].

Em suma, de um direito legítimo ao apoio assente numa discriminação positiva por parte das instituições europeias relativamente à Madeira, incluindo o seu programa de modernização, de desenvolvimento e de diversificação da atividade económica consubstanciado na ZFM, enquanto RUP, a Comissão Europeia, sem apresentação alternativa de qualquer política económica credível e de eficácia equivalente, orientou-se pela unilateral imposição de uma discriminação negativa do referido programa político-económico.

O texto das primeiras Orientações para os Auxílios Regionais (OAR 2000-2006)³ instituídas pela Comissão, publicadas em 1998, para vigorar no período de programação 2000-2006, constitui o primeiro exemplo de discriminação negativa, neste caso das RUP no seu todo.

Desde logo, por as mesmas incluírem no seu clausulado os auxílios ao funcionamento para as Regiões Ultraperiféricas (RUP), quando o que está em causa nestas regiões são *handicaps* permanentes decorrentes das suas características geográficas, demográficas e económicas, realidade que não se coaduna com a adoção de medidas com caráter temporário.

Depois, secundarizado o objetivo primordial dos auxílios ao funcionamento das RUP - o seu contributo para o desenvolvimento regional – e limitando, simultaneamente, os seus montantes máximos, ao fazer depender a sua aprovação da prova da existência de custos adicionais para

³ ORIENTAÇÕES RELATIVAS AOS AUXÍLIOS ESTATAIS COM FINALIDADE REGIONAL (98/C 74/06), JO Série C, Nº 74, de 10 de Março de 1998, alteradas pela Comunicação (2000/C 258/06), JO Série C, Nº 258, de 09 de setembro de 2000.

as atividades económicas resultantes dos *handicaps* permanentes de cada RUP e aos respetivos valores.

Finalmente, ao tentar impor aos Estados-Membros a adequação de regimes de auxílios autorizados anteriormente ao abrigo de outras disposições, ao previsto nas novas OAR, sempre que a sua vigência coincidissem no tempo com a vigência daquelas Orientações, imposição que, no caso específico do regime de auxílios da ZFM em vigor (Regime I), teria tido como consequência, se tivesse sido aceite por Portugal, a alteração das suas regras no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro do ano 2000.

As reticências de Portugal em acatar a referida imposição, fundamentadas e legalmente suportadas, não obviaram, porém, a que a Comissão Europeia desse início em Julho de 2000 ao procedimento de investigação previsto no nº 2 do artigo 88º do Tratado⁴.

Este procedimento, iniciado pela Comissão Europeia em Julho de 2000, que só viria a ser encerrado decorridos mais de dois anos, em dezembro de 2002⁵, teve como consequência direta a suspensão do regime de auxílios da ZFM nos anos de 2001 e 2002, com inevitáveis prejuízos para o mesmo, em termos da sua imagem, da confiança e da segurança junto de potenciais investidores e daqueles que tinham optado por se fixar na Região até ao final do ano 2000.

Mas outras consequências adviriam deste procedimento: perante a inexistência de regime ou a existência de um regime menos adequado à prossecução dos seus objetivos, as autoridades regionais e nacionais viram-se compelidas a sujeitar-se às exigências da Comissão e aceitar um regime de auxílios, o Regime da II da ZFM⁶, semelhante ao da Zona Especial Canária (ZEC) que havia sido recentemente criada no âmbito do Regime Económico e Fiscal (REF)⁷ de Canárias, instrumento, esse sim, que compara no seu alcance e objetivos com o programa de desenvolvimento e de diversificação da atividade económica da Madeira consubstanciado na

⁴ Atual artigo 108º do TFUE.

⁵ Decisão de 11 de Dezembro de 2002 relativa à aplicação por Portugal do regime de auxílios financeiros e fiscais na Zona Franca da Madeira no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2000, JO Série L Nº 111, de 06 de maio de 2003

⁶ Decisão C (2002) 4811 final, de 11 de dezembro de 2002. Auxílio estatal N 222/A/02 – Portugal. Regime de Auxílios da Zona Franca da Madeira para o período 2003-2006.

⁷ O REF, um regime fiscal histórico, cuja versão original data do ano de 1972, anterior portanto ao Regime da ZFM (1980), é constituído, na sua versão atual (*Real Decreto-Ley 15/2014*, de 19 de dezembro) pela *Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)*, o *Registro Especial de Buques y Empresas Navieras*, o *Régimen Aduanero*, a *Deducción por Inversiones en Canarias*, a *Deducción por inversiones en producciones de largometrajes cinematográficos y de series audiovisuales de ficción, animación o documental*, a *Deducción por inversiones en territorios de África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad*, os *Incentivos a la Inversión*, a *Bonificación por producción*, o *AIEM (Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias)*, o *IGIC (Impuesto General Indirecto de Canario)* e a *ZEC (Zona Especial Canaria)*.

ZFM, e, pelos mesmos motivos, com o histórico conjunto de auxílios ao funcionamento há muito aprovados e sucessivamente renovados para os Departamentos do Ultramar Francês (DOM)⁸.

A aplicação deste regime (Regime II ZFM), que vigorou de 2003 a 2006, com produção de efeitos até ao final do ano 2011, determinou a exclusão das atividades de intermediação financeira e de seguros, a pretexto do seu reduzido contributo para o desenvolvimento regional, introduziu a tributação progressiva em sede de IRC a taxas reduzidas, 1% em 2003-2004, 2% em 2005-2006 e 3% em 2007-2011 e a obrigatoriedade de realização de um investimento mínimo de 75.000 euros, condicionou a atribuição de incentivos em sede daquele imposto à criação de postos de trabalho e limitou os seus montantes ao fixar *plafonds* máximos para a matéria coletável sujeita a taxa reduzida, em função do número de postos de trabalho criados e mantidos em cada ano. Tudo isto apesar do clausulado das OAR 2000-2006, ao abrigo das quais o regime foi aprovado, não conter, salvo no que toca ao período de vigência, qualquer norma ou disposição que determinasse a obrigatoriedade de introduzir no regime de auxílios da ZFM as alterações acima enunciadas.

É também no texto desta Decisão da Comissão que surge pela primeira vez a expressão "... os benefícios fiscais serão limitados às atividades efetiva e materialmente realizadas na Madeira...", exigência que, face à natureza, âmbito e fins das atividades antes prosseguidas e então continuadas, foi entendida, sem qualquer oposição da Comissão, como visando a necessidade da sede e direção efetiva das entidades licenciadas no CINM serem asseguradas a partir da Região Autónoma da Madeira.

Este entendimento nunca foi questionado desde então, como se alcança da negociação do Regime III em 2006 e da sua revisão em 2013, carecendo de qualquer verosimilhança ou plausibilidade a alegada novel "descoberta" de tais atividades terem um cariz internacional.

Quando se apregoou a comumente almejada vinda de um maior número de sociedades para o revisto e propalado regime mais competitivo do CINM, que entidades, que atividades e que finalidades teve a Comissão Europeia em consideração que não as advenientes da herança cultural e empresarial sedimentada desde 1987 e alterada em 2002?

Carece em absoluto de sentido pensar e mesmo sustentar que a Comissão Europeia em 2002, 2006 e 2013 tenha aprovado os regimes do CINM sem ter consciência ou ciência da natureza, âmbito e fins prosseguidos com as atividades versadas nas múltiplas reuniões havidas com as

⁸ Veja-se, por exemplo, a Decisão da Comissão C (2007) 5115 final, de 23 de outubro de 2007, relativa à renovação de 10 Auxílios de Estados aos DOM, dos quais se salientam os seguintes auxílios ao funcionamento, porque classificados como perenes pela Comissão: N 524/2006: TVA non perçue récupérable, N 542/2006: exonération de charges sociales patronales, N 540/2006: Contrat d'accès à l'emploi, N 667/2006: soutien à l'emploi des jeunes diplômés, N 668/2006: Prime à la création d'emploi e N 560/2006: taxe réduite sur les salaires.

autoridades Portuguesas e plasmadas nos documentos por estas prestados a pedido da Comissão Europeia.

E muito menos se aceita que a Comissão Europeia, que agora questiona tais atividades com imputação em 2012-2013, tenha infundadamente sugerido, por sua iniciativa, em 2013, a prorrogação do Regime III por duas vezes.

Fê-lo sem considerar a natureza, âmbito e fins das supramencionadas atividades?

Tais atividades foram totalmente aceites, na senda das aceitações anteriores, com a única exceção das atividades financeiras e os serviços intragrupo, excluídas, como já se referiu *supra*, em 2002.

A sujeição à caducidade anunciada no final de cada período de programação e aos poderes discricionários da Comissão Europeia, determinou que o regime de auxílios da ZFM que se seguiu (Regime III), aprovado ao abrigo das OAR 2007-2013, mas que viria a vigorar de 2007 a 2014⁹, com produção de efeitos até ao final do ano 2020, mantivesse as mesmas características e limitações do regime que o precedeu, tendo-se gorado a tentativa prosseguida por Portugal em 2009, com o objetivo de o tornar mais competitivo através de um reajustamento e revisão em alta dos *plafonds* máximos da matéria coletável em sede de IRC, fundamentado em estudo elaborado pelo European Policies Research Centre, da Universidade de Strathclyde, que, coerentemente tratou o Regime como um regime de auxílios ao funcionamento e não como um “esquema de emprego” (*sic*), sem prejuízo de preliminarmente ter sustentado a falta de racionalidade e eficácia económicas dos referidos *plafonds*.

Semelhante iniciativa viria a ser intentada por Portugal em maio de 2014 na notificação do novo regime da ZFM (Regime IV), e já ao abrigo das OAR 2014-2020. A demora do processo e a intransigência da Comissão levaram à retirada da notificação, tendo Portugal acabado por aceitar a “sugestão” da Comissão de o novo regime ser instituído ao abrigo do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC 2014-2020)¹⁰, de modo a garantir a sua vigência a partir

⁹ Decisões C(2007)3037 final, de 27 de junho de 2007 – Auxílio estatal N 421/2006 – Portugal Zona Franca da Madeira, C(2013) 4043 final, de 02 de Julho de 2013 – Auxílio estatal SA.34160 (2011/N) – Portugal – Alteração do regime da Zona Franca da Madeira, C(2013) 8348 final, 26 de Novembro de 2013 – Auxílio estatal nº SA.37668 (2013/N) – Portugal – Prorrogação do regime aprovado N 421/2006 (Zona Franca da Madeira) até 30 de junho de 2014 e C92014) 3089 final de 08 de Maio de 2014 – Auxílio estatal nº SA.38586 (2014/N) – Portugal – Prorrogação e aumento do orçamento do regime de auxílios estatais aprovado N 421/2006 (Zona Franca da Madeira) alterado por SA.34160, até 31 de dezembro de 2014.

¹⁰ Regulamento (EU) Nº 651/2014 da Comissão JO Série L 187, de junho de 2014, alterado pelo Regulamento (EU) 2017/1084 da Comissão, JO série L 156, de 20 de junho de 2017, retificado em 31 de janeiro de 2018, JO série L 26. “Artigo 15º, nº 4. Nas regiões ultraperiféricas, os regimes de auxílio regional ao funcionamento devem compensar os custos adicionais de funcionamento suportados nessas regiões em consequência direta de uma ou várias das desvantagens permanentes referidas no artigo 349.o do Tratado, sempre que os beneficiários exerçam a sua atividade

de 01 de Janeiro de 2015, assegurando a transição para o novo regime, sem qualquer descontinuidade no tempo.

No respeito pelo compromisso anteriormente assumido perante a Comissão, o Regime IV da ZFM¹¹, com um período de vigência até ao final de 2020 e produção de efeitos até 31 de dezembro de 2027, instituiu também a tributação reduzida em sede dos impostos sobre o património (IMI e IMT) e do imposto do selo, mantendo-se no restante, por razões de prudência, as características e as limitações do regime anterior.

Como atrás se refere, o programa de modernização, de desenvolvimento e de diversificação da atividade económica da Madeira, consubstanciado na ZFM, foi e é a solução propugnada pelas autoridades regionais e nacionais para proporcionar a uma região isolada, insular, desprovida de recursos endógenos e dependente do exterior, um adequado *'level playing field'* para prosseguir o seu desenvolvimento num quadro de crescente competitividade a nível internacional. A modulação desta opção de desenvolvimento económico, nos termos em que viria a ser aprovada em 1980 e revista, passados dois anos, foi precedida aliás, de aprofundados estudos, de que a ACIF-CCIM se orgulha de ter promovido, na assunção plena das suas responsabilidades e atribuições enquanto entidade representativa das empresas e empresários da Madeira.

A solução então preconizada para a Madeira, que, como se disse anteriormente, compara, no seu alcance e objetivos, com o Regime Económico e Fiscal de Canárias, e no caso dos DOM, com o conjunto de históricos e diversificados auxílios de estado instituídos naqueles territórios, seria similar às prosseguidas e bem sucedidas experiências de desenvolvimento de pequenas economias, insulares ou não, para sobreviverem e participarem num mercado comum alargado, muito embora sem os *handicaps* permanentes que a Madeira apresenta.

A continuidade e o desenvolvimento da ZFM, também como antes se afirmou, viria a ter expressa tradução no Tratado de Adesão da República Portuguesa às Comunidades Europeias, de 12 de Junho de 1985, designadamente no compromisso assumido pelas Altas Partes Contratantes expresso na Declaração Comum relativa ao desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, anexa ao Tratado de Adesão da adesão às

económica numa região ultraperiférica, e desde que o montante anual de auxílio por beneficiário a título de todos os regimes de auxílio ao funcionamento implementados ao abrigo do presente regulamento não exceda uma das seguintes percentagens:

- a) 35 % do valor acrescentado bruto gerado anualmente pelo beneficiário na região ultraperiférica em causa;*
- b) 40 % dos custos anuais de mão de obra suportados pelo beneficiário na região ultraperiférica em causa;*
- c) 30 % do volume anual de negócios do beneficiário realizado na região ultraperiférica em causa.»*

¹¹ Vide artigo 36º A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Comunidades, num quadro de plena integração da Madeira no território comunitário, com integral aplicação das políticas e do acervo comunitários.

Com a consagração do estatuto da Madeira enquanto RUP ao nível do direito primário da União Europeia no final da década de noventa, era pacífico que estariam criadas as condições formais para se prosseguir ao nível do direito derivado com a discriminação positiva da realidade ultraperiférica.

Este consenso radicava e entroncava nas posições inequívocas da Comissão Europeia sobre o mérito e imprescindibilidade da ZFM como instrumento fundamental na estratégia do seu desenvolvimento económico e social, entre as quais se destaca a assumida expressamente em 1995, aquando de uma das prorrogações do Regime I, atestando que a ZFM constituía um dos elementos mais dinâmicos da economia regional.

Fê-lo sem cuidar de saber da natureza, âmbito e fins das atividades licenciadas?

Fê-lo porque entendeu que tais atividades com conexão internacional permitiram à Região, com salvaguarda dos princípios comunitários da coesão económica, social e da integração territorial, se preparar e enfrentar o desafio da economia crescentemente aberta e globalizada.

Porém, ao arrepio do aquis adquirido, tal não viria a suceder, muito menos no caso específico do regime de auxílios da ZFM.

De facto, após um período em que foi possível à RAM competir com regimes fiscais reconhecidamente estáveis, previsíveis e consolidados através do Regime I da ZFM, a ação da Comissão Europeia levou a que o regime de auxílios da ZFM estivesse suspenso durante dois anos. Podendo estar em causa a sua continuidade, Portugal viu-se compelido a aceitar a introdução das várias condicionantes impostas pela CE a partir de 2003, condicionantes essas que viriam a perdurar no tempo até ao regime atualmente em vigor.

Esta orientação da CE, ao por em causa a competitividade do Regime da ZFM e consequentemente a prossecução dos seus objetivos, teve uma outra consequência igualmente grave: beneficiou objetivamente regiões ou países¹² que não são considerados ultraperiféricos e que concorrem com a Madeira na atração do investimento externo, pondo em causa a promoção da coesão económica, social e territorial no contexto da União.

O presente procedimento e desde logo, o destaque insensível e indiferente dado à sua divulgação de irreparáveis consequências nefastas e nocivas para a Região, confirma

¹² Que dispõem de absoluta liberdade para adotarem os regimes e as medidas fiscalmente mais eficazes para a realização dos seus objetivos.

lamentavelmente aquilo que parece ser uma orientação da CE contra o Regime de Auxílios da ZFM. Contrariando os princípios de livre circulação, de liberdade de estabelecimento e de contratação que é suposto ser a primeira a defender, na medida em que estão na base do projeto europeu, a Comissão Europeia tenta reduzir a ZFM a um âmbito meramente “doméstico”, à luz de um novo entendimento sobre a natureza e finalidades da ZFM, em colisão total com o *acquis* firmado nas sucessivas decisões da Comissão sobre a ZFM até 2015.

Finalmente, não se esqueça que, por um lado, há uma Comissão Europeia que reconhece que “cada RUP é especial e precisa de encontrar um caminho para seguir em frente que lhe seja próprio” e que a Comissão “apoiará cada RUP a traçar o seu próprio caminho individual no rumo da diversificação e modernização da sua economia”¹³ e que, por outro lado, há uma outra Comissão Europeia que restringe e nega a esses objetivos da Europa 20-20 e veda a uma RUP europeia o caminho continuado da autarcia e da sustentabilidade da sua estrutura económica e social.

Mas é essa Comissão Europeia que, destruindo objetivamente esse instrumento que anteriormente aprovou e, inclusive, louvou, prossegue, ao sabor da ululância populista, esse desiderato sem sequer cuidar de ponderar e muito menos de apresentar medidas de política económica de efeito e eficácia equivalentes e com alheamento indiferente e insensível das consequências finais desse populismo na solidez e salvaguarda do projeto europeu.

¹³ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo {SWD(2012) 170 final}, págs. 3 e 18.

3. Sobre a localização das atividades e dos postos de trabalho

A aprovação do Regime de Auxílios estatais da ZFM, no quadro de uma economia aberta e concorrencial, visou atrair novas e competitivas atividades económicas para a região, tendo em vista a prossecução dos seguintes objetivos diretos:

- Diversificação, modernização e reorientação global da estrutura produtiva de bens e serviços, de modo a propiciar um maior crescimento do produto económico;
- Redução das vulnerabilidades, dependências e ineficiências resultantes da estrutura produtiva tradicional;
- Reforço da capacidade competitiva nos mercados externos, em termos sustentáveis a médio e longo prazo em contexto de economia aberta;
- Melhoria qualitativa da mão-de-obra local, oferta de emprego qualificado aos jovens da Região e estímulo à fixação e retorno dos quadros madeirenses.

A estratégia de longo prazo subjacente à definição e prossecução dos referidos objetivos, similar às prosseguidas e bem-sucedidas experiências de desenvolvimento de pequenas economias, insulares ou não, para sobreviverem e participarem num mercado comum alargado, decorreu do reconhecimento da situação social e económica estrutural da Madeira, ademais com constrangimentos permanentes e irreversíveis, não obstante a sua inserção numa economia aberta e concorrencial.

Apesar das limitações impostas e dos sucessivos problemas criados no decurso do já longo percurso da ZFM, não restam quaisquer dúvidas sobre a consecução dos referidos objetivos e, conseqüentemente, sobre a adequação da solução preconizada para assegurar a sobrevivência e o desenvolvimento da economia regional.

É por isso inexplicável que a Comissão em vez de se concentrar nos resultados obtidos e, como seria a todos os títulos expectável, aguardar, face às suas obrigações e competências, pela sua melhoria e consolidação, venha, pelo contrário, pô-los em causa, a pretexto de uma alegada aplicação deficiente do Regime de Auxílios da ZFM no diz respeito à localização das atividades económicas e dos postos de trabalho criados e mantidos pelas entidades licenciadas. E, note-se, fê-lo sem cuidar sequer das especificidades intrínsecas a cada tipo de actividade em causa, e de forma manifestamente desproporcional.

Handwritten signature and initials in blue ink, located in the top right corner of the page. The signature appears to be 'M. J.' followed by a stylized flourish.

Na sua decisão, a Comissão Europeia alude a que autorizou o regime na condição de de dedução de imposto sobre o rendimento admitida ser aplicada aos lucros resultantes de atividades efetiva e materialmente realizadas na região da Madeira, referindo que esta condição de compatibilidade decorre da razão de ser dos auxílios ao funcionamento com finalidade regional nas RUP, a saber, a compensação dos custos adicionais das empresas nessas regiões decorrentes das desvantagens naturais, como o afastamento, a insularidade, a pequena dimensão, as dificuldades topográficas e climáticas e a dependência económica de um pequeno número de produtos, tal como consagra o artigo 349º do TFUE, mais referindo que é esta também a razão pela qual a apreciação da compatibilidade, que conduziu à aprovação da Comissão de 2007, se baseou no estudo sobre os custos adicionais suportados pelas empresas na região ultraperiférica da Madeira, concluindo que as empresas que não exercem as suas atividades na Madeira não suportam custos adicionais das regiões ultraperiféricas, pelo que não podem ser consideradas beneficiárias legítimas do regime da ZFM aprovado, nem podem ter direito ao auxílio ao funcionamento com finalidade regional.

Já no que diz respeito aos postos de trabalho, e na linha da alusão referente à localização das atividades económicas, afirma a Comissão que as atividades realizadas pelos trabalhadores fora da região não podem ser consideradas material e efetivamente realizadas na Madeira, apesar das receitas geradas poderem ser atribuídas a empresas localizadas na ZFM, mais afirmando que a criação de emprego fora da região não serve qualquer objetivo de desenvolvimento económico real da Região, dado que, por um lado, não está ligada aos custos adicionais dos beneficiários devidos às desvantagens estruturais da região, e, por outro, só pode produzir efeitos/externalidades positivos para as regiões onde os empregos são criados.

Em primeiro lugar e no que aos custos adicionais diz respeito, o que é que permite à Comissão concluir/afirmar que as empresas não suportam custos adicionais, quando é a mesma Comissão que observa e bem, no ponto 49 da decisão que invoca “que as estimativas dos custos adicionais apresentadas no estudo são bastante conservadoras, na medida em que outros estudos realizados por conta da Comissão Europeia permitiram concluir que as regiões ultraperiféricas enfrentam custos adicionais mais elevados”?

Além disso, o estudo utilizado pelas Autoridades portuguesas não teve em conta uma série de custos adicionais que são extremamente difíceis de quantificar. Como exemplos de tais custos podem citar-se os que decorrem dos obstáculos ao desenvolvimento de determinadas atividades 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. Existem igualmente 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.

Depois, tendo em consideração o carácter imperativo do disposto no artigo 349º do TFUE, com que fundamento a Comissão reduziu a política de apoio às RUP à simples compensação dos custos adicionais, como se se tratasse de uma mera contabilização do deve e haver, ainda mais quando tinha em presença, no caso do Regime de Auxílios da ZFM, uma medida de natureza fiscal desenhada para atrair atividades económicas de âmbito internacional, conforme resulta da aplicação conjugada dos domínios de atuação previstos naquele artigo?

É fácil de ver que, no caso das RUP, o “custo adicional” é, desde logo, o risco associado à sua escolha, face à possibilidade de opção por localizações alternativas e serão com certeza muitas, ainda mais não sujeitas ao escrutínio da Comissão, que não padecem dos handicaps permanentes e das incertezas que podem advir em consequência da sua existência.

Em termos factuais, a vir a aplicar-se a orientação da Comissão ficaria vedado à Madeira acolher empresas que exercem atividades de âmbito internacional, quando essas empresas, não sendo uma exceção enquanto sujeitos passivos de IRC em Portugal, têm direito a ser tributadas pela totalidade dos seus rendimentos, independentemente da atividade gerar rendimentos, utilizar fatores produtivos e/ou incorrer em custos que ocorram em local diferente do da sua sede ou direção efetiva, desde que os referidos rendimentos, fatores e custos sejam auferidos, afetos e suportados pela empresa e relacionados com a sua atividade e, porque optaram por assumir o risco de exercerem a sua atividade na Madeira no âmbito da ZFM, têm direito aos benefícios fiscais previstos no EBF, uma vez cumpridas as condições inerentes à sua fruição.

Aliás, a Comissão encontra-se investida na obrigação de explicar publicamente se o universo de um maior número de empresas que responderia afirmativamente ao desafio dos *plafonds* atualizados em 2013 é o mesmo que agora é circunscrito aos limites geográficos da Região. E encontra-se também investida na obrigação de explicar publicamente como visualizou o primeiro universo de empresas investindo e usufruindo rendimentos acantonados nos valores escalonados em operações circunscritas só à Região. E de caminho explicar publicamente como sustenta, em contexto de economia digital e aberta, o incentivo e apoio desde que “doméstico” e, nesse mesmo contexto, veda e proíbe a internacionalização da economia de uma região europeia ultraperiférica.

E, sublinhe-se, este conceito de localização da atividade económica das empresas, não é de resto um exclusivo da legislação nacional, sendo antes comum a todas as legislações sobre tributação do rendimento das empresas das economias de mercado, não podendo, aliás, ser de outra forma. É por demais conhecido que, para além das atividades imateriais, inúmeras atividades levadas a cabo pelas empresas dos mais diversos sectores de atividade económica têm de ser desenvolvidas em local diferente da sua sede, na medida em que, por exemplo, tenham de decorrer nas instalações dos clientes ou em instalações próprias situadas em localidades que

não a da respetiva sede. E as entidades licenciadas para operar no âmbito da ZFM não são exceção.

Mais, na esteira da jurisprudência comunitária, considera-se que uma atividade é efetiva e materialmente exercida numa região se aí for exercida de forma real, com uma sede própria, quadros e recursos próprios e adequados, com um centro de decisão efetivo e real, factos que removem a exigência da totalidade de uma estrutura humana toda ela permanentemente a exercer funções nessa região, ou de uma atividade circunscrita ao seu âmbito geográfico.

Em caso algum, se pode perder de vista que tal interpretação viola o TFUE, que permite, no seu artigo 349.º, que as RUP possam adotar medidas fiscais especiais para modernizar e diversificar a sua economia, operando para, com autorizada, adequada e proporcional distorção da concorrência, atrair investimento estrangeiro no mercado interno comum e fora dele e para neles operar. E contrariaria também as recomendações da Comissão no que se refere às RUP e ao desiderato contido nas suas propostas de firmação de parcerias da União Europeia com estas Regiões para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo destas, bem como o desafio que estas regiões possam constituir plataformas empresariais e centros logísticos de atividades para consolidar a sua inserção no mercado único no contexto de uma economia globalizada e aberta, face aos *handicaps* estruturais e permanentes que lhes coartam à partida o aprofundamento de outros segmentos económicos, colidindo ainda com as liberdades fundamentais na base da União Europeia, designadamente *a de estabelecimento e as de circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais, basilares e enformadoras dos desígnios da União desde a sua fundação.*

E, de resto, não é demais salientar que este tratamento discricionário e negativo da Madeira, tem tanto de incompreensível e de despropositado, quando se comprova que estamos em presença de incentivos que não constituem uma despesa fiscal efetiva, antes sendo virtual ou aparente, nem configuram uma perda de receitas fiscais da região ou do País.

Antes pelo contrário, a existência da ZFM permitiu à RAM usufruir de relevantíssimas receitas fiscais efetivas ...

A Comissão Europeia está permanentemente vinculada em geral à observância da política europeia de coesão económica e social e de integração territorial e, em particular, à aplicação conjugada dos domínios de atuação que a União Europeia delineou para as suas regiões ultraperiféricas, a fim de lhes permitir a atenuação gradual dos obstáculos ao seu acesso àquelas políticas e à autenticidade, integralidade e dignidade da cidadania europeia.

Só nesse quadro de princípios, valores, direitos e obrigações se aprofunda e consolida o projeto europeu progressivamente polarizado em regiões que, caso não se reconheçam nesse projeto



por se sentirem dele marginalizadas ou excluídas, fragilizarão os Estados-membros na prossecução desse desiderato comum.

A Comissão se, em solipsismo tecnocrático, aprovar decisões para as RUP que ignoram o quadro político e económico que envolve e condiciona a União Europeia, não só viola as suas obrigações para com os seus Estados-membros, como objetivamente destrói os programas políticos e económicos por ela aprovados e anula os resultados, inclusive, sociais, com eles obtidos.

A Comissão tratou destas questões sem atender devidamente à relevância que deverá ser dada ao conceito de substância económica para efeitos fiscais, bem como ao princípio da proporcionalidade da atuação das instituições comunitárias.

Com efeito, o conceito de substância económica foi essencialmente trabalhado no contexto do Projecto BEPS na OCDE nos documentos do Fórum da OCDE para as práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial (FHTP) e na UE, no seio do Grupo do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas. Ora, a DG Concorrência está a querer criar um conceito novo para efeitos de análise da ZFM, muito mais redutor que o que foi traçado em sede de concorrência fiscal prejudicial nas ações BEPS, nomeadamente no FHTP e no Grupo do Código de Conduta, e manifestamente desproporcional, não tendo sequer correspondência nem com a realidade prática, inviabilizando de todo atividades internacionais, nem com o conceito desenvolvido nas Guidelines da OCDE e nas Application Notes do Grupo do Código de Conduta sobre esta matéria, nem tão pouco na jurisprudência do TJUE sobre práticas abusivas.

Compreende-se a necessidade de combater e controlar as práticas abusivas, mas as instituições comunitárias têm que atuar de acordo com o princípio da proporcionalidade. O poder de tributar apenas pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e com o direito de propriedade, não podendo consubstanciar-se como um instrumento de destruição.

Ora, o princípio da proporcionalidade tem vindo a assumir um papel fulcral ao nível do Direito da União Europeia e no contexto da fiscalidade internacional.

Como notam a doutrina e a jurisprudência maioritárias, o princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade *lato sensu* ou da razoabilidade, tem como postulados os subprincípios da adequação, conformidade ou idoneidade, a necessidade ou exigibilidade e a proporcionalidade *stricto sensu*. De acordo com este princípio, será excessivo tudo o que não é apropriado aos fins cuja consecução é proposta, ou tudo o que não é necessário para atingir os mesmos fins, distinguindo-se entre proporcionalidade – adequação da norma ao princípio que conduziu à respetiva criação e restrição de outros princípios, proibição do excesso – grau de restrição dos direitos fundamentais, e razoabilidade – equivalência entre as normas e o que o que por elas é

Handwritten signature in blue ink and another signature in black ink.

pretendido. A proporcionalidade implica a necessidade do estabelecido, a adequação dos meios aos fins e o facto de serem maiores as vantagens do que as desvantagens daí decorrentes, bem como a inexistência de outro meio mais apto ou menos oneroso. A criação e aplicação de normas anti-abuso terá sempre de se sujeitar a diversos testes, designadamente terá de ir ao encontro do princípio da proporcionalidade, a fim de avaliar se as condições impostas ao contribuinte estão dentro dos parâmetros aceitáveis e se estamos perante a norma mais adequada para o objectivo que se pretende alcançar.

De acordo com o previsto no artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia, *“Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.”* As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.”

De igual forma, o princípio da proporcionalidade está enunciado no artigo 296.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, o qual determina que *“[q]uando os Tratados não determinem o tipo de ato a adotar, as instituições escolhe-lo-ão caso a caso, no respeito dos processos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade”*.

O princípio da proporcionalidade tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais importante na jurisprudência do TJUE em matéria de fiscalidade europeia.

O princípio da proporcionalidade surge sobretudo como critério de controlo das medidas anti-abusivas e anti-fraude adotadas pelos Estados membros, funcionando igualmente como medida limite das sanções aplicáveis por violação das normas fiscais.

Como tem vindo a ser salientado pelo TJUE, a noção de evasão fiscal limita-se a “expedientes puramente artificiais cuja finalidade é fugir à alçada da legislação” do EM em causa. Para serem legítimas, as disposições fiscais nacionais têm de ser proporcionais e servir o objetivo específico de impedir expedientes puramente artificiais. Neste sentido, o TJUE entende que para se detetar um expediente puramente artificial deverá proceder-se a uma análise que privilegie a substância em relação à forma.

Na verdade, como resulta da jurisprudência do TJUE, o simples facto de uma sociedade ser caracterizada como uma “caixa de correio” (*letterbox*) pode ser insuficiente para um juízo negativo de carácter abusivo, devendo a análise de substância económica ser apropriada ao tipo de atividade das sociedades. Como se nota, é evidente que certas atividades podem ser prosseguidas sem a necessidade de meios humanos ou físicos relevantes, sendo igualmente irrelevante se uma sociedade realiza ou não determinadas transações no quadro das suas

transações comerciais normais (Acórdão de 2 de Maio de 2006, Caso *Eurofood IFSC*, Proc. C-341/04, Colect., p. I-3813).

Com efeito, como o TJUE conclui: *“a constatação da existência de uma prática abusiva não resulta da natureza das transacções comerciais normalmente efectuadas pelo autor das operações em causa, mas do objecto, da finalidade e dos efeitos dessas mesmas operações”* (Acórdão de 22 de Dezembro de 2010, Caso *Weald Leasing*, Proc. C-103/09, n.º 44).

Um dos princípios chave da BEPS é o de *“Aligning taxation with substance”*. Mas os critérios para aferir da existência da substância económica são distintos consoante o tipo de atividades em causa e não implicam as exigências que a DG Concorrência quer agora impor.

Importa ter em consideração o raciocínio seguido no contexto BEPS pelas Guidelines aprovadas pelo Grupo do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas *“Procedural issues: General Guiding principles concerning evaluation of measures”*.

Como aí se afirma expressamente, *“The guiding principles for all evaluations are that they will take place on a case-by-case basis and take in account of objective economic factors and impact data, and that they are carried out with a view to avoiding discrimination between Member States, so that similar cases will not be treated differently”*. No tocante às regras específicas para as special economic zones *“Guidance on tax privileges related to special economic zones”*, vem expressamente referir-se que *“c. the regulations do not require a definitive de jure and the facto link between real economic activity carried on within the zone (such as distribution and manufacturing activities and activities that generate employment, assents and investments) and the profits for witch the tax privilege is granted;”*.

É esta a ideia expressa na Ação 5 do Relatório BEPS e nas orientações do Fórum da Harmful Tax Competition da OCDE, no que se reporta à *substantial activity requirement* no contexto dos non-IP regimes.

Este mesmo raciocínio foi desde sempre seguido na jurisprudência do TJUE. Assim, o TJUE salienta que a análise da substância económica deve ser apropriada ao tipo de atividade das sociedades.

O critério da execução material de uma atividade deve ser aferido caso a caso, sendo naturalmente diferente se tratarmos de serviços ou de operações industriais, importando aferir qual o local da produção dos efeitos económicos.

Ora, devemos ter presente a situação concreta - estamos perante um regime de auxílios de estado ao funcionamento que foi concebido para o desenvolvimento económico e social de uma

Handwritten signature and initials in blue and black ink.

região ultraperiférica protegida pelo artigo 349.º do TFUE que deverá ser objeto de discriminação positiva. E, note-se, Portugal dispõe de diversas cláusulas especiais anti abuso, de uma regra geral anti abuso, de um regime de comunicação sobre esquemas ou atuações de planeamento fiscal abusivo ou agressivo, de diversos instrumentos sobre troca de informações, inclusive com obrigatoriedade de comunicação automática de informações sobre os *beneficial owners*. E o regime da ZFM está coberto por todas estas regras sem qualquer exceção, sendo objeto de efetivas inspeções quer a nível regional, quer a nível de diversos serviços centrais.

Exigir requisitos desproporcionais para que se verifique um link entre a atividade económica e a RAM, para além da criação dos postos de trabalho e do investimento e da localização das instalações adequadas para o efeito, nomeadamente, a realização efectiva de atividades por definição internacionais no território da RAM, seria exatamente a negação de um regime com estas características.



4. Sobre o preenchimento de postos de trabalho

Relativamente a esta matéria a Comissão vem, de forma totalmente inovadora e surpreendente, defender que, *“dado que a aprovação do regime ZFM teve por base as OAR 2007, devem aplicar-se as definições, condições e princípios nelas enunciados. A noção de «criação de emprego» definida no ponto 58 das OAR de 2007 corresponde a «um aumento líquido do número de trabalhadores diretamente empregados no estabelecimento considerado em comparação com a média dos doze meses anteriores. Devem assim ser deduzidos do número aparente de postos de trabalho criados durante o período de doze meses em questão os postos de trabalho eventualmente suprimidos durante o mesmo período»*. Além disso, segundo as OAR de 2007, *«por número de trabalhadores entende-se o número de unidades de trabalho anuais (UTA), isto é, o número de trabalhadores a tempo inteiro durante um ano, representando o trabalho a tempo parcial e o trabalho sazonal frações de UTA»*.

Para assim, concluir que, *“nesta base, tanto os membros do conselho de administração como os restantes trabalhadores só deveriam ter sido contados, à luz da condição de criação/manutenção de emprego estipulada pelo regime ZFM, proporcionalmente ao número de horas de trabalho e à duração da sua atividade efetiva no quadro da respetiva empresa”*.

Ora, como nota prévia, a ACIF não pode deixar de salientar que, como a mesma bem refere, e admite, a Comissão *“não nega que a definição não foi incluída nas decisões de aprovação da Comissão e que não está incluída na parte relativa ao auxílio ao funcionamento das OAR de 2007”*.

Tal como – tanto quanto a ACIF sabe – não foi incluída, refira-se, nas posteriores decisões de aprovação do Regime IV, actualmente também em vigor, ou na troca de correspondência que antecedeu tal aprovação.

Na verdade, no que diz respeito a este Regime IV, a única “inovação” imposta pela Comissão residiu na adopção dos critérios constantes do parágrafo ii) da alínea b) do art. 15.º do RGIC de 2014, não tendo sido imposta ou adoptada qualquer outra alteração relativamente ao regime aprovado em 2007.

Ora, é caso para perguntar, não teria sido este o momento próprio e adequado para esclarecer cabalmente esta questão, deixando absolutamente claro qual era, afinal, o entendimento da Comissão relativamente a esta matéria?

Para além do mais, não deixa de ser surpreendente – e inquietante –, que tendo o Regime III sido aprovado em 2007, e estando em aplicação desde então, a Comissão apenas tenha “despertado” para esta questão, e esclarecido qual é a sua interpretação, em 2019!!

Com a agravante que a Comissão pretende que tal interpretação seja aplicada retroactivamente, e com claro prejuízo das entidades que, agindo de boa fé, actuaram de forma distinta e nunca antes questionada, bem como em plena conformidade com a legislação nacional (fiscal e laboral) aplicável.

Desta forma, a ACIF não pode, desde logo, deixar de referir que esta interpretação da Comissão não encontra qualquer correspondência literal nos actos que aprovaram (e antecederam a aprovação) quer do Regime III da ZFM, quer do Regime IV, nem, salvo melhor opinião, no espírito que presidiu a tais aprovações.

Para além do mais, a aplicação retroactiva e inesperada de tal interpretação, é manifestamente violadora do princípio da protecção da confiança legítima, que rege o Estado de Direito Democrático e o Direito Comunitário, e que é aplicável às relações com (e entre) quaisquer entidades/autoridades públicas.

Neste particular, cumpre referir que “no momento em que o princípio da protecção à confiança ia se consolidando no direito alemão, ingressava também no direito da União Europeia, dessa vez batizado como “princípio da protecção à confiança legítima”, alcançando, no final da década de 70, a sua afirmação no domínio da regulamentação económica, da restituição de subvenções irregularmente concedidas pelo Estado, como também no âmbito da função pública comunitária para afinal ser consagrado nas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia como regra geral de direito e princípio fundamental do Direito comunitário.

O princípio de protecção de confiança é aplicado numa variedade de decisões do Tribunal Europeu. Embora não possa ser encontrado de forma explícita no Direito comunitário foi construído jurisprudencialmente como “princípio fundamental da comunidade” ou “princípio fundamental do direito comunitário” reconhecido na medida em que “compõe a ordem jurídica comunitária”.¹⁴

Desta forma, qualquer tentativa – que não se concebe – de tentar impor aos beneficiários do Regime III da ZFM (que, durante mais de 11 anos, actuaram ao abrigo das decisões proferidas pela Comissão e sob a fiscalização desta, bem como em plena conformidade com a legislação

¹⁴ Monique da Silva Sacramento, in “O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS EM TEMPOS DE CRISE ECONÓMICO-FINANCEIRA”, Universidade de Coimbra – Julho/2016, pág. 32,

nacional aplicável) a restituição dos benefícios (alegadamente) ilegalmente obtidos, seria manifestamente ilegal, constituiria um abuso de direito e estaria votada ao insucesso.

Seja como for, é verdade que, nos termos das OAR 2007-2013, designadamente dos seus pontos 57 e 58, o conceito de criação de emprego corresponde, efectivamente, a um aumento líquido do número de trabalhadores diretamente empregados no estabelecimento. Por seu turno, o número de trabalhadores corresponde ao número de unidades de trabalho anuais (UTA), isto é, o número de trabalhadores a tempo inteiro durante um ano. A este nível, é utilizada uma unidade de medida equivalente ao trabalho de uma pessoa a tempo completo realizado num ano medido em horas (1 UTA = 240 dias de trabalho a 8 horas por dia¹⁵). O trabalho a tempo parcial e o trabalho sazonal representam frações de UTA.

Sucede que, os auxílios de estado com finalidade regional, podem ser de dois âmbitos, conforme decorre das OAR, designadamente:

- Auxílios ao investimento; ou,
- Auxílios ao funcionamento.

Pelo que, sendo o Regime III da ZFM um auxílio estatal com finalidade regional ao funcionamento, não cabe interpretar nem integrar o regime de tributação aplicável às entidades aí licenciadas com recurso a critérios referentes a um tipo distinto – ou seja, relativos a auxílios estatais com finalidade regional ao investimento.

Ora, o critério previsto nos pontos 57 e 58 da OAR 2007 – 2013/2014 é aplicável à determinação dos custos elegíveis para efeitos de auxílios de estado ao investimento, não devendo tal critério ser aplicado a um auxílio de estado com finalidade regional ao funcionamento, como é o caso do Regime III da ZFM.

Acresce que, o critério estabelecido para os custos elegíveis (custos salariais – criação de emprego), para efeitos da atribuição dos auxílios de estado com finalidade regional ao investimento, não integra o âmbito dos auxílios de Estado ao funcionamento, designadamente os concedidos às empresas da ZFM, que estão expressamente impedidas, designadamente de acordo com a legislação e regulamentação nacional, de aceder a qualquer auxílio/apoio destinado a compensar custos salariais, e nunca receberam tal tipo de apoios, facto que pode ser facilmente comprovado através da análise dos respectivos documentos de prestação de contas.

¹⁵ Note-se que, de acordo com a legislação laboral portuguesa, designadamente determinadas convenções colectivas de trabalho, o período diário máximo de trabalho é inferior a 8 horas diárias, não podendo, por exemplo, exceder as 39 horas semanais, pelo que este critério é totalmente desajustado e, nalguns casos, inexequível.

De igual forma, o conceito de Unidade de Trabalho Anual (“UTA”) apenas está previsto quanto aos auxílios ao investimento calculados com base nos custos salariais, e não quanto aos auxílios de estado sob a forma de benefícios fiscais.

Assim sendo, não cabe, portanto, aplicar, nem sequer analogicamente, os aludidos critérios e conceitos à interpretação dos auxílios de Estado ao funcionamento, nos quais se integra o auxílio autorizado para a ZFM.

E note-se que o RGIC de 2008 e o RGIC de 2014 confirmam, de forma inequívoca, o carácter específico e circunscrito destes critérios e conceitos.

Na verdade, tal como já sucedia no RGIC de 2008, no RGIC de 2014 o conceito de “*criação de emprego*” apenas é adotado no art. 14.º, que regula os auxílios regionais ao investimento, e no art. 17.º, que regula os auxílios ao investimento a favor das PME, em ambos os casos, para efeitos de definição/delimitação dos respectivos custos elegíveis, designadamente, “*os custos salariais estimados decorrentes da criação de emprego, em virtude de um investimento inicial, calculados ao longo de um período de dois anos*” (cfr. alínea b) do n.º 4).

Ora, como é bom de ver, os auxílios concedidos às empresas da ZFM não se referem a custos salariais, não se enquadram na concretização de qualquer “projecto de investimento inicial” e não estão limitados a um período de 2 anos.

Acresce que, tal como também já sucedia no RGIC de 2008, o conceito do “número de unidades trabalho-ano (UTA)” apenas se encontra consagrado no Anexo I do RGIC de 2014, que estabelece os critérios de definição de PME, e apenas releva para efeitos de apuramento do número de “efectivos” das mesmas.

Tal conceito destina-se, portanto, a “proteger” as PME, impedindo que todos e quaisquer trabalhadores das mesmas sejam considerados como “efetivos”, e contabilizados como um trabalhador “completo”, designadamente, de forma a evitar que o número máximo de trabalhadores admissível para efeitos de manutenção do estatuto de PME seja ultrapassado.

No entanto, em lugar algum se estabelece (ou ficciona) – e nem tal exercício seria possível ou lógico – que os trabalhadores que não relevam para efeitos de apuramento do número de efectivos não sejam efectivamente trabalhadores destas empresas, ou não ocupem postos de trabalho das (e nas) mesmas.

Desta forma, o RGIC de 2014, ao não alterar e/ou clarificar o regime constante do RGIC de 2008 – e podia tê-lo feito –, confirma e reforça que estamos perante um conceito de âmbito e

objectivos específicos, circunscrito aos auxílios ao investimento, e que visa, essencialmente, funcionar como uma “cláusula de salvaguarda” das PME, permitindo-lhes conservar tal estatuto e os correspondentes benefícios específicos e/ou majorados, designadamente, não sendo penalizadas por empregarem trabalhadores a tempo parcial.

Por último, cumpre ainda referir que, salvo o devido respeito, a pretendida aplicação do requisito/conceito das UTA aos cargos de administração das empresas beneficiárias do regime é desprovida de qualquer sentido lógico-jurídico, ignorando, por completo, a natureza e a essência de tais cargos e das respectivas funções.

Com efeito, e quanto a esta matéria, a Comissão salienta que *“os membros do conselho de administração que desenvolvem a sua atividade em mais de um beneficiário foram tomados em consideração como empregos válidos para cada empresa beneficiária que os declarou”*.

E nem podia, dizemos nós, ser outro o entendimento!!

Com efeito, de acordo com a legislação nacional aplicável, o regime dos membros dos órgãos de administração das empresas – que não se reputa ser censurável, ou único no contexto da União Europeia –, é, em síntese, o seguinte:

- o desempenho de tais funções pode, ou não ser remunerado, conforme deliberado pela empresa;
- sendo remunerado, o titular do órgão é equiparado, para todos os efeitos legais, fiscais e contributivos, aos restantes trabalhadores da empresa;
- a remuneração é livremente fixada pela empresa, não tendo, necessariamente, qualquer correlação com o número de horas efetivamente trabalhadas, ou com as remunerações auferidas pelos restantes trabalhadores;
- tais funções são, em regra, desempenhadas em regime de isenção de horário de trabalho, e sem sujeição a quaisquer limites, mínimos, ou máximos, do período de trabalho;
- tais funções não são desempenhadas em regime de exclusividade, exceto se imposta pela empresa e aceite pelo titular do órgão; e
- o exercício de atividades e funções concorrentes e em entidades concorrentes é permitido, desde que autorizado pela empresa.

Desta forma, pretender “proibir” o – legítimo – exercício de tais funções em mais do que uma empresa não só subverte, por completo, o respetivo enquadramento legal, como ignora o conteúdo funcional dos cargos em causa e as características próprias das pessoas que os preenchem.

Com efeito, e para além de estarem em causa cargos e tarefas de administração, e que, em regra, não exigem uma permanência e disponibilidade total e exclusiva, tais cargos são geralmente preenchidos por pessoas altamente qualificadas e habilitadas, e que não raras vezes desenvolvem (muitas) outras atividades profissionais e empresariais.

Em concreto, e como a Comissão certamente não desconhecerá, nem negará, são (quase) infindáveis os casos de administradores-consultores e/ou de administradores-empresários, ligados a várias empresas (não necessariamente em relação de grupo), que desempenham funções de administração em várias dessas empresas, contribuindo com o seu know-how e capacidades profissionais para o desenvolvimento de todas elas.

Por outro lado, cumpre referir que os próprios Anexos I do RGIC de 2008 e do RGIC de 2014, estabelecem que os efetivos de uma PME são compostos, *inter alia*, pelas “*pessoas que trabalham para essa empresa, com um nexo de subordinação com ela e equiparados a trabalhadores à luz do direito nacional*” e pelos “*proprietários-gestores*”, nas quais se enquadram, *inter alia*, os membros dos órgãos de administração.

Tudo isto sendo certo que também aqui não é estabelecida qualquer regra ou limitação relativa à eventual acumulação de cargos em mais do que uma empresa.

Ou seja, mesmo na definição restritiva – e inaplicável – dos RGIC, os titulares de órgão de administração da empresa são considerados trabalhadores efetivos das mesmas, designadamente, desde que seja cumprido (apenas) o estabelecido para o efeito na respetiva legislação nacional.

Desta forma, a menos que a Comissão encontre – o que não se crê – alguma desconformidade, aferida “à luz do direito nacional”, no exercício e desempenho de tais funções, o alegado pela mesma relativamente a esta matéria é totalmente infundado e improcedente.

5. Sobre a importância da ZFM/CINM para a economia da RAM

O peso da ZFM na economia da Madeira

A 31 de dezembro de 2018 estavam licenciadas para operar na ZFM 2 238 entidades, das quais 1 569 (70%) correspondem a Serviços Internacionais/CINM, 47 pertencem à Zona Franca Industrial (2%) e 622 (28%) são entidades registadas no MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira.

Nessa mesma data, o capital social agregado das sociedades licenciadas no CINM perfazia um total de €3 444 428 155.

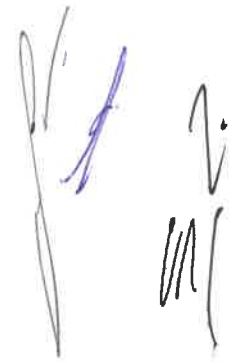
Os principais segmentos incluídos na área de Serviços Internacionais do CINM são serviços e *trading*; transportes marítimos internacionais; gestão de ativos; holdings (incluindo SGPS); propriedade intelectual; telecomunicações e e-business; e trust (não financeiros). Relativamente aos setores de atividade, estão incluídas atividades imobiliárias; atividades recreativas, culturais e desportivas; biotecnologias; construção e engenharia civil; indústria farmacêutica; indústria metalúrgica; indústria têxtil; indústrias alimentares e de bebidas; projetos de engenharia internacional e extração de produtos energéticos; viagens e turismo; e prestação de serviços em geral.

No que diz respeito à distribuição geográfica dos Serviços Internacionais, Portugal destaca-se com 28%; seguindo-se Itália com 11%; e França e América Latina, ambas com 9%. 77% das sociedades têm origem em países da OCDE e 72% têm origem em Estados Membros da União Europeia.

Com relação à Zona Franca Industrial, as 47 sociedades correspondem a um total de capitais sociais de € 434 523 050. Das cerca de 20 atividades que contém, destacam-se a indústria alimentar, das bebidas e do tabaco (17%); a indústria petrolífera e derivados (13%); reciclagem e gestão de resíduos (11%); fabricação de produtos metálicos (11%); armazenagem e comércio por grosso (6%); e produção de energia (6%).

O investimento total efetuado na Zona Franca Industrial, a 31 de dezembro de 2018, era superior a 260 milhões de euros. O investimento realizado pelos operadores teve como origem França, Itália, Portugal (incluindo Madeira), Reino Unido, Suíça e Rússia/China.

Das 622 embarcações registadas no MAR - Registo Internacional de Navios da Madeira, 510 correspondem a navios de comércio, 76 são embarcações de recreio e 36 são iates comerciais.



Os navios de comércio apresentam uma tonelage de arqueação bruta de 14 909 286, correspondendo a uma média de 29 234 por navio. A idade média dos navios é 11,7 anos. Relativamente ao emprego, a 31 de dezembro de 2017 o CINM contava com 8 335 trabalhadores, dos quais 2 259 dizem respeito aos Serviços Internacionais, 727 à Zona Franca Industrial e 5 349 ao MAR. Importa referir que não estão aqui contabilizados os postos de trabalho indiretos afetos às sociedades do CINM, os quais, de acordo com os padrões geralmente aceites internacionalmente, v.g., na União Europeia, correspondem a um posto de trabalho gerado indiretamente por cada posto de trabalho direto nas áreas de serviços.

De acordo com os dados apurados pela Autoridade Tributária da RAM, a ZFM gerou em 2018 uma receita fiscal efetiva direta para a Região Autónoma da Madeira de 121 714,6 milhares de euros, correspondendo a 13,3% das receitas totais da RAM. Deste valor destaca-se o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), cuja receita efetiva gerada pelo CINM (54 067,7 milhares de euros) representa 42,8% da receita regional obtida através do referido imposto.

Entre 2011 e 2013, o CINM perdeu mais de mil empresas, 200 das quais no primeiro trimestre de 2012, o que se traduziu numa perda de receita potencial de 160 milhões de euros, mais do que o montante estimado no programa de ajustamento assinado entre a Região e a República.

Em causa esteve a decisão do Governo da República de eliminar incentivos fiscais autorizados pela Comissão Europeia, mais concretamente a isenção de Imposto do Selo nas operações financeiras, a não tributação sobre os juros pagos aos depositantes e a isenção de imposto sobre os dividendos de acionistas.

A receita do CINM em 2012 foi, ainda assim, superior a 100 milhões de euros, mas, sem as alterações efetuadas, seria de 260 milhões.

Em conformidade com dados do INE de 2002, o CINM representava 21% do PIB da RAM, sendo que apenas 3% eram gerados pelo sector financeiro e os restantes 18% pelos Serviços Internacionais.

Estima-se, com base no levantamento efetuado pela SDM em 2008, que o salário médio no CINM seja cerca de 70% superior ao salário médio praticado na RAM e que a área ocupada por escritórios no Funchal, de sociedades a operar no CINM, seja superior a 15.000 m².

De acordo com dados do Banco de Portugal de 2013, o CINM foi responsável por 12% do investimento directo estrangeiro em Portugal.

Conforme os dados de 2016, o CINM representava 21,8% do total de receita fiscal arrecadada pela RAM. No que diz respeito ao imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas, as empresas licenciadas pelo CINM foram responsáveis por 90,1% do total de IRC cobrado na Região.

Com base em informação recolhida pela SDM, com referência a 31 de dezembro de 2016, no que concerne às habilitações literárias, 35% dos trabalhadores do CINM são licenciados, 5% possui mestrado e/ou doutoramento e 2% pós-graduações. 30% tem o ensino secundário completo ou equivalente.

Em relação às categorias profissionais, 30% exerce funções administrativas, 21% são quadros médios, 17% assume funções de gerência/administração e 13% são quadros superiores.

O histórico relatório da Universidade de Strathclyde sobre o CINM

De acordo com o estudo anexo da Universidade de Strathclyde, desde a reforma de 1988 dos Fundos Estruturais até 2006, a Madeira foi classificada como região do Objetivo 1.

Com base nos dados de 2000-02, a Madeira qualificou-se como uma região de *phasing in*, refletindo o aumento do PIB per capita em relação à média da UE. No entanto, desde 1999, o Tratado da UE reconheceu explicitamente as dificuldades enfrentadas pelas chamadas regiões ultraperiféricas (entre as quais a Madeira), levando à adoção de disposições especiais no âmbito da política de coesão da UE, e a um “afrouxamento” das regras de concorrência em relação aos auxílios estatais.

A Madeira é a menor das regiões ultraperiféricas (apenas pouco mais de 10 por cento da superfície das Canárias), tem a população mais baixa (menos de um oitavo da população das Canárias) e é a terceira mais alta em densidade populacional.

Há uma série de características importantes da Madeira que devem ser levadas em conta. Primeiro, como já mencionado, é uma pequena ilha em uma localização ultraperiférica. Tem uma superfície de pouco mais de 800 quilómetros quadrados e está a 970 quilómetros de Lisboa.

Consequentemente, seu mercado interno é pequeno, com poucas oportunidades de economias de escala. Ele também tem uma topografia desafiadora que limita severamente as oportunidades de desenvolvimento. Mais de um quarto da superfície da região está acima de 1000 metros (principalmente dentro do Parque Natural da Madeira) e grande parte da massa terrestre é caracterizada por encostas íngremes. Isso limita o potencial de produção agrícola a menos de 10% da área da superfície. Fora da agricultura, os desenvolvimentos são em grande parte restritos à capital, o Funchal, que por si só tem capacidade limitada para expansão física,

Handwritten signature and initials in blue ink, located in the top right corner of the page.

e à zona de livre comércio industrial do Caniçal. Refletindo estes fatores, a densidade populacional na Madeira, em cerca de 300 por quilómetro quadrado, é elevada, segundo as normas da UE, mais de 2,7 vezes superior à do continente.

Ligada a estas características, a Madeira sofre historicamente de uma estrutura económica frágil. O setor agrícola é responsável por uma pequena e decrescente proporção do valor acrescentado bruto (apenas 2,3% em 2001), enquanto, fora da zona franca industrial, a produção industrial é focada em indústrias tradicionais, como bordados e trabalhos de vime.

Embora tais atividades sejam importantes do ponto de vista cultural, elas não fornecem a base para o desenvolvimento sustentável no longo prazo (queda de 7% do valor acrescentado bruto em 1990 para 5,5% em 1995 e cada vez mais dependente do envelhecimento da população).

Em contraste, até muito recentemente, as atividades de construção civil pública cresceram em importância (ligadas ao financiamento da política de coesão da UE) e contribuíram com 13 por cento para o valor acrescentado bruto em 2001.

No entanto, tem sido no sector dos serviços que a economia da Madeira se baseou (representando mais de 80% do valor acrescentado bruto em 2002). Neste contexto, o turismo tem sido particularmente importante (contribuindo com cerca de 28% para o PIB em 1998), mas as atividades da ZFM também foram significativas (representando mais de um quinto do PIB em 2001).

Em termos de emprego, a população empregada na Madeira era de apenas 117.000 em 2006, com menos de 12.000 envolvidos na agricultura (10%), pouco mais de 32.000 na indústria (27,5%) e cerca de 73.000 em serviços (62,6%). Com base nos dados brutos de valor acrescentado, a natureza relativamente improdutiva dos setores agrícola e produtivo é aparente.

No âmbito dos serviços, e como já foi referido, o turismo desempenha um papel importante em termos de geração de emprego, com base no clima de todo o ano na Madeira e nos turistas afluentes e relativamente abastados que a ilha atrai. No entanto, o emprego no setor do turismo é relativamente pouco qualificado e de baixa remuneração e o setor como um todo é altamente suscetível a crises económicas e eventos catastróficos.

Além disso, as restrições de desenvolvimento na ilha significam que há problemas de capacidade relacionados com o desenvolvimento do turismo, que só podem ser parcialmente resolvidos pelo mercado de navios de cruzeiro (dadas as margens apertadas e a forte posição de barganha dos operadores de navios de cruzeiro).

O CINM (ZFM) contribuiu claramente para a criação de empregos na ilha e, especialmente, para a geração de empregos qualificados. No período de 2002 a 2007, o CINM foi associado a 3.000 empregos diretos, muitos de natureza profissional, incluindo gerentes, advogados, contabilistas e administradores.

Além disso, há claramente empregos indiretos significativos associados ao CINM. Isso inclui atividades de suporte de alta qualidade, não apenas por meio da localização dos escritórios de advogados e bancos internacionais, mas também por meio de apoio administrativo mais geral (separado das atividades das empresas gestoras). Ademais, a prestação de serviços desenvolveu-se consideravelmente na ilha, especialmente no campo das IT, onde a qualidade da prestação local tem sido constantemente aumentada para atender aos padrões internacionais exigidos pelo CINM.

Não existem carreiras equivalentes na Madeira e, na verdade, nenhuma outra perspectiva significativa de emprego para os profissionais que não o setor público. Para quem cresceu na Madeira, é normal deixar a ilha para estudar em Portugal continental. Para este grupo, as oportunidades de emprego na ilha seriam fortemente limitadas sem o CINM. Também é importante notar o impacto indireto do CINM no número e na qualidade dos empregos na Madeira.

As discussões com os consultores fiscais internacionais no âmbito do estudo mencionado deixaram claro que a Madeira não está numa posição forte para gerar empregos de substituição, atraindo novas empresas, dada a sua posição competitiva; pelo contrário, o regime fiscal da Madeira é, na sua opinião, pouco competitivo.

A Madeira tem de competir com regimes e abordagens fiscais estabelecidos há longo tempo (e bem reconhecidos) em jurisdições como os Países Baixos e o Luxemburgo, bem como na Irlanda, onde mudanças de regime e abordagem tornaram o país mais competitivo em termos fiscais.

Ao competir com essas jurisdições, e tendo em conta a sua localização ultraperiférica, é necessário que haja uma clara vantagem comparativa para que a Madeira vença. A combinação de um regime de IVA baixo e um regime fiscal vantajoso poderia dar uma vantagem à Madeira; no entanto, as atuais restrições de emprego agem contra isso e garantem que o regime na Madeira continuará a não ser competitivo. A posição cada vez mais competitiva de Malta também foi mencionada. E como comentário final sobre o regime tributário, vários assessores fiscais internacionais mencionaram as vantagens que seriam obtidas se a Madeira fornecesse um sistema de decisões fiscais/informações vinculativas nos moldes dos modelos holandês e luxemburguês.

De um modo mais geral, a existência do CINM ajudou a reter a população na Madeira; em particular, proporcionou aos que saem da ilha hipóteses para progredir na sua educação, bem como a oportunidade de regressar e desenvolver carreiras internacionais. Sem tais oportunidades, esses contribuintes dinâmicos para a vida social e econômica da ilha seriam muito menos numerosos; além disso, suas carreiras quase certamente se restringiriam ao setor público. O CINM também cria empregos de qualidade para migrantes de segunda geração, cujos pais se mudaram para a África do Sul e Venezuela e estão agora a tentar regressar à Madeira, novamente em benefício da sua vida social e cultural.

De particular importância, o Regime ajudou a diversificar a economia madeirense. De uma posição em que o foco estava fortemente no sector do turismo e na indústria da construção (refletindo o contributo da política de coesão da UE para o desenvolvimento físico da ilha) - e onde tanto a agricultura como a indústria tradicional (bordados, trabalhos de vime) estavam em declínio a longo prazo - os desenvolvimentos do CINM relacionados com o comércio, finanças, e-business e a economia internacional começaram a criar raízes. Como consequência, a ilha tornou-se menos suscetível a desacelerações do seu mercado de turismo principal, e ao mesmo tempo criou uma gama de empregos mais ampla e de maior qualidade. Neste contexto, é de notar que os níveis salariais dentro do CINM excedem significativamente os encontrados em outras partes da ilha.

Outra característica do CINM, como criado pelo Regime I, é que ele gerou um turismo de negócios significativo para o benefício mais amplo da economia. Os clientes e proprietários de empresas deslocam-se frequentemente à ilha, sendo certo que 70% dos mesmos ficam alojados em hotéis de cinco estrelas por 3 ou 4 noites, em média, por deslocação. Também importante, o CINM tem um impacto óbvio no aluguer de escritórios no Funchal, contribuindo para a dinâmica geral da capital da Madeira.

Mas talvez o mais importante tenha sido o impacto do Regime I no crescimento e desenvolvimento mais amplos da Madeira. Comparando as tendências de desenvolvimento na Madeira e nos Açores, embora obviamente não idênticas, as duas ilhas têm semelhanças significativas, nomeadamente a designação de regiões insulares ultraperiféricas, o tamanho da população e o estatuto de regiões autónomas de Portugal. Uma diferença fundamental é que, embora ambos tenham tido a oportunidade de estabelecer uma zona franca semelhante à ZFM, apenas a Madeira implementou a legislação-quadro. Consequentemente, os Açores, pelo menos até certo ponto, fornecem evidências contra factuais ao estabelecimento da ZFM na Madeira.

No que diz respeito ao PIB (PPS) da média da UE15, os Açores e a Madeira subiram significativamente de um ponto de partida muito baixo (mas semelhante). A Madeira ficou em segundo lugar no ranking em 2005 (84% da média da UE15), enquanto que os Açores estavam

em terceiro na parte inferior (quase 60%). Comparando as duas regiões insulares, destaca-se o desempenho particularmente forte da Madeira, especialmente no período entre meados dos anos 90 e início dos anos 2000. Foi durante este período que o regime da ZFM foi particularmente dinâmico. Embora o desempenho diferencial das duas regiões não possa ser atribuído apenas à ZFM, certamente sugere que a situação da Madeira seria muito menos positiva na ausência da ZFM.

Os dados directamente recolhidos/obtidos através de inquérito pela ACIF

Sendo uma interlocutora privilegiada com o tecido empresarial Madeirense, a ACIF-CCIM promoveu um inquérito junto dos seus associados directamente relacionados com a ZFM, destinado a avaliar, de forma mais directa e impressiva, o contributo da mesma para a economia regional.

No âmbito deste inquérito foram recebidas **906 respostas**, cujos valores são indicados em anexo.

Todos os valores apurados referem-se a consumos efectuados no Mercado Regional e Nacional, salientando assim a importância e impacto económico que as sociedades integradas no âmbito do CINM (ZFM) têm, não só como ferramenta geradora de receita fiscal, mas também de criação de postos de trabalho, de consumo interno e fomento da economia regional, conforme se depreende dos números que em seguida se destacam.

Colaboradores:

No ano de 2018, no universo de empresas acima referidas, haviam 2989 trabalhadores afectos directamente aos respectivos quadros de pessoal, sendo também possível analisar que, comparativamente ao ano 2015 (2129 trabalhadores) este valor teve um aumento de 40%.

Ou seja, nos últimos 4 anos, na Região Autónoma, têm sido gerados cada vez mais postos de trabalho- cumprindo assim um dos propósitos para a criação do Regime. Significando também um aumento, por analogia, no consumo, nos impostos pessoais, nas contribuições para segurança social, etc...

Custos fixos directos:

Relativamente às despesas fixas de manutenção necessárias para o desenvolvimento anual da atividade - realizadas no Mercado Regional - nomeadamente em: rendas, contabilidade, informática, consultoria económica, jurídica, consumíveis de escritório e custos fixos, estes valores em 2018 ascenderam a um total de 134 306 521€.

Deste valor consegue-se facilmente entender a importância da continuação e sustentabilidade das empresas do CINM no Mercado Regional, se tivermos em conta que estamos a falar de uma ilha com cerca de 260.000 habitantes, cuja economia assenta em primeiro lugar no Turismo e em segundo nas actividades internacionais no âmbito do CINM.

Fiscalidade:

Quanto à Coleta (de IRC) Paga ao Estado, este valor teve um crescimento de 5% entre 2015 e 2018, passando de 30 721 589 € em 2015 para 32 191 300 € em 2018.

Volume de negócios:

Quanto ao volume de negócios destas empresas, o total do mesmo situava-se, em 2015, nos 2 967 990 518 € , passando em 2018 para o montante de 3 762 908 290 €, significando um crescimento de 27%.

Investimento:

Do universo de empresas questionadas, 103 têm imóveis próprios e as restantes 803 têm espaços arrendados.

Nota final:

A realização deste inquérito teve como objectivo essencial perceber, em termos quantitativos , em que medida as sociedades da Zona franca da Madeira fomentam a economia regional da Ilha e, em que sectores.

Analisados os últimos 4 anos do mercado , e, no que concerne à captação de recursos regionais a terceiros, empresas regionais prestadoras de serviços – levados a cabo, por norma, por trabalhadores com elevada capacidade técnica –, chegamos à conclusão que existe uma relação direta e iminente entre o crescimento das empresas no âmbito do CINM e as empresas Regionais.

Senão vejamos:

As rendas suportadas anualmente passaram de 3 180 896€ em 2015 para 3 454 241€ em 2018;
O gasto anual em despesas de representação passou de 255 663€ em 2015 para 1 036 238€ em 2018;

O gasto anual em deslocações e estadas passou de 2 413 235€ em 2015 para 2 873 484€ em 2018.

O gasto anual com advogados passou de 862 275€ em 2015 para 1 294 208€ em 2018.

Os custos fixos com instalações passaram de 1 091 088€ em 2015 para 1 488 811€ em 2018.

Os possíveis efeitos da redução das actividades e receitas da ZFM

De forma a poder identificar o impacto que uma eventual – e que, em caso algum se concede – redução significativa, ou supressão, da actividade da ZFM comportaria na economia regional, a ACIF solicitou ao Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa a elaboração de um estudo dedicado a esta temática (cuja cópia se anexa).

Na verdade, na perspectiva da ACIF, um cenário deste tipo seria a consequência provável de decisão da Comissão Europeia alinhada com a transmitida pela mesma nesta fase, que seria suscetível de criar uma situação de incerteza quanto ao quadro regulamentar das empresas da ZFM, que afastaria a instalação de novas empresas e levaria ao fim da atividade na Região das empresas internacionais atualmente instaladas.

Assim, admitindo-se que todas as empresas atualmente instaladas na ZFM cessariam a sua atividade na Região, estima-se uma queda do VAB entre 8% e 10,4%, em percentagem do VAB de 2015, e uma queda do emprego entre 3600 e 6400 empregos. Neste cenário, poderia viver-se uma crise económica semelhante à que se iniciou em 2011, em consequência da qual se verificaram níveis elevados de emigração, quedas da população, níveis de desemprego elevados e redução das remunerações médias - efeitos que ainda hoje se fazem sentir.

Caso se mantivesse alguma da atividade atual, mas em que empresas responsáveis por 80% do VAB gerado atualmente na ZFM cessassem a sua atividade, os efeitos previstos no cenário considerado também corresponderiam a uma crise grave, com uma queda do VAB de 6,4% a 8,8% e uma perda de empregos entre 2900 e 5300 postos de trabalho.

Em termos setoriais, os resultados sugerem que os dois ramos de atividade mais afetados seriam as atividades industriais (ramo 2) e de consultoria e serviços prestados a empresas (ramo 8). Em segundo lugar viriam os ramos 4 (comércio, transportes, armazenagem alojamento e restauração), 5 (informação e comunicações) e 6 (atividades financeiras e seguros).

A redução de receitas fiscais que resultaria da saída de empresas da ZFM seria um problema em si mesmo. Se a despesa pública se mantivesse haveria um défice significativo. Se aumentasse, para compensar os efeitos recessivos presentes no cenário considerado, o défice agravaria-se mais e inverteria-se a trajetória de redução da dívida pública, em percentagem do PIB, dos últimos anos. Se a despesa pública diminuísse, para compensar a perda de receitas fiscais sem criar défice, agravariam-se os efeitos recessivos presentes no cenário considerado.

Os efeitos potenciais em termos de serviços públicos e de investimento também não podem deixar de ser ponderados, tanto mais que a perda de receitas fiscais se não limitaria à perda dos impostos pagos pelas empresas na ZFM que cessassem a sua atividade na Região, devendo ser superior, pois haveria uma perda de receitas resultante da queda do VAB.

Os efeitos negativos ao nível das exportações regionais seriam também significativos, já que uma boa parte das mesmas têm origem em empresas sedeadas na ZFM, conseqüentemente gerando e ou reforçando desequilíbrios nos mercados de trabalho e no saldo das transações correntes da Região com o exterior. Seria de esperar daí uma descida dos salários regionais e um aumento da taxa de desemprego ainda elevada.

Finalmente, a eventual debandada das empresas atualmente a operar na ZFM teria um impacto negativo no investimento público por força da conseqüente redução das receitas públicas e igualmente um impacto negativo no investimento privado regional.


Em resumo, e como já indicado, prejudicando-se a a actividade e receitas da ZFM, é de esperar uma redução da atividade económica, o aumento da emigração e a perda de população, e, em consequência, uma crise económica regional profunda.

Funchal, 12 de Abril de 2019.

Pela ACIF – CCIM,




Jorge Manuel Monteiro da Veiga França
Presidente



António Maria Trindade Jardim Fernandes
Vice-Presidente



Gonçalo Maia Lasbarrères Camelo
Vice-Presidente



André Filipe Loja Rosa Fernandes
Vogal