

INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO

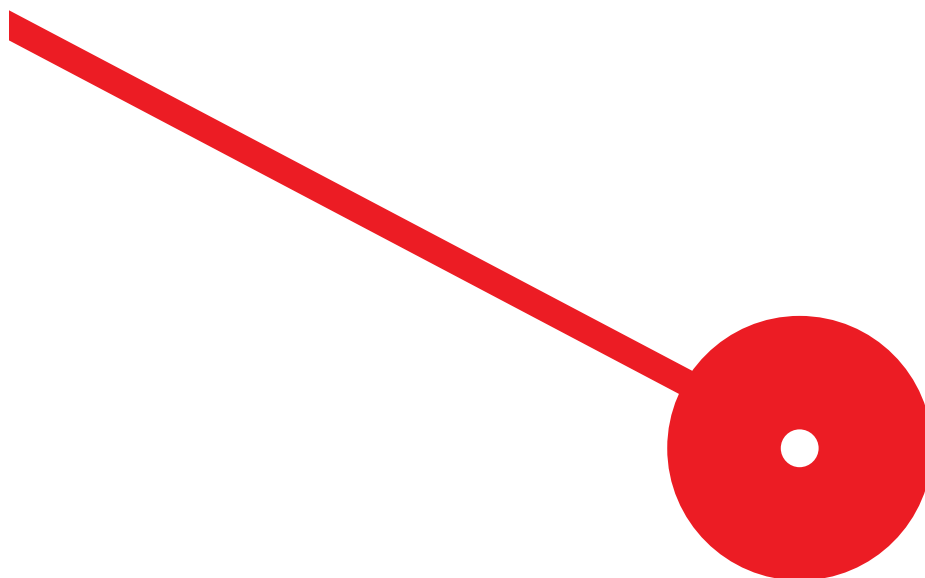
M

MESTRADO
Em Auditoria

Zona Franca da Madeira: Análise do seu Auxílio de Estado

Bruna Sabina Ramos de Magalhães

2018/2019



INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO

M

MESTRADO
Em Auditoria

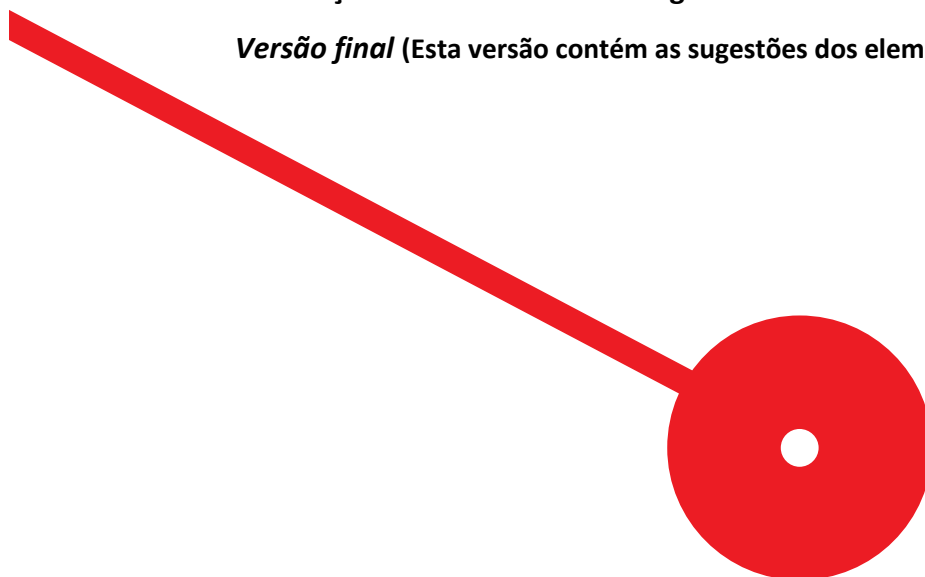
Zona Franca da Madeira: Análise do seu Auxílio de Estado

Bruna Sabina Ramos de Magalhães

Dissertação de Mestrado

apresentado ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Auditoria, sob orientação de Prof. Doutora Margarida Azevedo

Versão final (Esta versão contém as sugestões dos elementos do júri)



Agradecimentos

A realização da presente dissertação é o culminar de um percurso académico, que representa para mim o final de uma grande etapa. A concretização desta etapa não seria possível sem o apoio incondicional de algumas pessoas.

Gostaria de deixar um especial obrigada à docente e orientadora Margarida Azevedo, agradeço-lhe as recomendações ao longo deste percurso e o incentivo durante a realização da presente dissertação.

Quero agradecer aos meus pais o apoio incondicional, a paciência, a dedicação e o incentivo constante. Por tudo o que sempre fizeram por mim, não tenho palavras, um sincero muito obrigada é seguramente o mínimo com que lhes posso retribuir.

À Sara e à Isabel, pela amizade, companheirismo e motivação que me deram durante a realização desta dissertação, nunca permitindo que eu desanimasse.

À minha estimável família, pela força transmitida, indispensável para conseguir superar todos os objetivos e obstáculos.

Aos meus colegas de trabalho, pela paciência, atenção e inteira disponibilidade.

Por fim, a todos os que me acompanharam nesta etapa, e que direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso da mesma, o meu obrigada!

“A força do querer não tem limites conhecidos.

Não é previsível o que se consegue quando se quer atingir as coisas.

O querer leva-nos até onde ninguém sabe, nem o próprio.”

Nuno Grande

Resumo:

A Zona Franca da Madeira (ZFM), também conhecida por Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), criada no início dos anos 80 do século XX, tinha como objetivo, incentivar o investimento estrangeiro através da obtenção de um regime fiscal favorável.

Contudo, passadas umas décadas, um clima político considerado hostil à instituição e o processo de resgate financeiro do país conduziu à alteração do regime implementado na altura. O CINM teve, ao longo dos anos, quatro regimes, sendo que o quarto e último regime começou a produzir efeitos, a partir de 1 de janeiro de 2015.

Com o desenvolvimento da economia mundial, a disputa e a concorrência fiscal entre as empresas aumentaram e conseqüentemente, quanto maior for a carga fiscal existente em qualquer país, naturalmente maior será o interesse das pessoas em fazer investimentos no exterior.

O CINM é o único instrumento utilizado para aumentar essa concorrência em Portugal e a principal forma de atração de investimento externo.

É fundamental clarificar que as zonas de baixa tributação, muitas vezes vistas com reserva pela maioria da população, pretendem acima de tudo, promover o desenvolvimento das regiões onde estão implementadas e facilitar o planeamento tributário, financeiro e comercial.

Tratando-se de um tema atual, a presente dissertação tem como objetivo expor e analisar de forma crítica o Auxílio de Estado da ZFM, o impacto deste no desenvolvimento económico e regional da ilha, a capacidade do CINM de fazer face à sua intenção de captar investimento externo e gerar emprego, assim como de estudar os controlos e os processos de monitorização por parte da Comissão Europeia e dos Estados-Membros.

Palavra Chave: Concorrência Fiscal, Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), Zonas de Baixa Tributação.

Abstract:

The Madeira Free Trade Zone (MFTZ), also known as the International Business Centre of Madeira (IBC), created in the early '80s, aimed to encourage foreign investment by obtaining a favourable tax regime.

However, after a few decades, a political climate deemed hostile to the institution and the country's bailout process led to a change in the regime implemented at the time. Over the years, Madeira's IBC had four regimes and the last of which took effect recently, from January 1st 2015.

Following the world economy development, the competitiveness and the tax competition amongst companies has increased and thus, the greater the tax burden is in any country, and naturally the greater interest people will have in making investments abroad.

The IBC is the only instrument used to increase this competitiveness in Portugal and the main form of attracting foreign investment.

It's paramount to clarify that tax havens, often viewed with mistrust by the majority of the population, are intended above all, to promote the development of the regions where they are implemented and to facilitate tax, financial and trade planning.

As a current theme, this dissertation aims to expose and critically analyse the MFTZ State Aid, its impact on the island's economic and regional development, the IBC's capacity to meet its intention to capture foreign investment and generate employment, as well as to study the controls and the monitoring processes by the European Commission and the Member States.

Key words: Fiscal Competitiveness, Madeira's International Business Centre (IBC), Tax havens.

Índice Geral

I.	Introdução.....	1
1.1.	Enquadramento do Tema.....	2
1.2.	Dificuldades e limitações do estudo.....	3
1.3.	Motivações e Objetivos da Dissertação.....	3
1.4.	Metodologia e Técnicas de Estudo.....	4
II.	Enquadramento Teórico.....	6
2.1.	Acerca da Madeira (dados gerais).....	7
2.2.	O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM).....	8
2.3.	Auxílios de Estado.....	11
2.3.1.	A existência de empresa e atividade económica.....	12
2.3.2.	A origem estatal: a imputabilidade da medida ao Estado e o seu financiamento através de recursos estatais.....	16
2.3.3.	Configurar uma vantagem.....	19
2.3.4.	Seletividade.....	20
2.3.5.	Trocas Comerciais.....	22
2.4.	Regime de auxílios de Estado.....	23
2.4.1.	Regime I.....	24
2.4.2.	Regime II.....	25
2.4.3.	Regime III.....	26
2.4.4.	Regime IV.....	28
2.4.5.	Síntese comparativa.....	31
2.5.	Paraíso Fiscal ou Regime Fiscal Preferencial?.....	32
2.6.	Processo de Candidatura à Zona Franca da Madeira.....	35
2.6.1.	Tipos de sociedades.....	37
2.7.	Competitividade e credibilidade da ZFM.....	39

2.8.	Os Vistos dourados e o regime dos residentes não habituais	41
2.9.	Relação do Brexit com o CINM	43
III.	Apresentação e discussão de resultados	44
3.1.	O emprego na ZFM.....	45
3.2.	O investimento em ativos fixos tangíveis ou intangíveis	48
3.3.	Estatísticas 2018	51
3.3.1.	Serviços internacionais	51
3.3.2.	Entidades licenciadas.....	52
3.3.3.	Receita Fiscal.....	53
3.3.4.	Benefícios Fiscais	54
IV.	Controlo e Monitorização da Comissão Europeia e dos Estados-Membros	55
4.1.	Controlo dos Auxílios Estatais por parte da CE	56
4.2.	A Investigação de Bruxelas	61
4.3.	Monitorização da CE	65
4.4.	Monitorização dos Estados-Membros	66
V.	Conclusão	68
	Referências Bibliográficas.....	73

Índice de Figuras

Figura 1: Origem do Investimento do CINM (2014).	10
Figura 2: Número de empregados do CINM em 2018.	45
Figura 3: Serviços internacionais 2018.	51
Figura 4: Entidades licenciadas 2018.	52
Figura 5: Receita fiscal de 2012 a 2018.	53
Figura 6: Benefícios fiscais 2018.	54
Figura 7: Medidas de auxílio de estado abrangidas pelo RGIC.	57

Índice de Tabelas

Tabela 1: Tributação em sede de IRC - Regime II.....	25
Tabela 2: Plafonds limitativos dos benefícios em função dos postos de trabalho-Regime II	26
Tabela 3: Plafonds limitativos dos benefícios em função dos postos de trabalho - Regime III.....	27
Tabela 4: Tributação em sede de IRC - Regime III.....	28
Tabela 5: Plafonds limitativos dos benefícios em função dos postos de trabalho - Regime IV	29
Tabela 6: Os Regimes fiscais do CINM - Síntese comparativa	31
Tabela 7: Identificação e características de um Paraíso Fiscal pela OCDE e por Doggart. 33	
Tabela 8: Tipos de sociedade - Critérios gerais.....	38
Tabela 9: Tipos de sociedade - Obrigações contabilísticas.....	39
Tabela 10: N.º de empregos gerados em 2016.. ..	46
Tabela 11: N.º de empregos gerados em 2017.	47
Tabela 12: N.º de empregos gerados em 2018.. ..	47
Tabela 13: Valor total investimentos em 2016.....	48
Tabela 14: Valor total investimentos em 2017.....	48
Tabela 15: Valor total investimentos em 2018.....	48
Tabela 16: Valor total de investimentos em 2016, 2017 e 2018 das empresas iniciadas em 2016.. ..	49
Tabela 17: Valor total investimentos em 2016, 2017 e 2018 com base no número de empregados em 2016.....	50

Lista de Abreviaturas

CE – Comissão Europeia

CINM – Centro Internacional de Negócios da Madeira

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

MAR – Registo Internacional de Navios

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PT – Postos de trabalho

RAM – Região Autónoma da Madeira

RGIC - Regulamento Geral de Isenção por Categoria

SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

SGPS - Sociedade Gerida por Participações Sociais

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

ZFM – Zona Franca da Madeira

I. Introdução

1.1. Enquadramento do Tema

Atualmente, vivemos numa sociedade onde cada vez mais se verifica o fenómeno da internacionalização e a integração das economias. A internacionalização tem o papel crucial de estimular o crescimento e aumentar a competitividade entre as empresas.

A utilização de zonas de baixa tributação é assim uma escolha para as empresas multinacionais, com o objetivo de reduzir ou minimizar o impacto do fator fiscal nas suas contas.

Diariamente um número cada vez maior de estrangeiros quer vir viver para Portugal, a imigração cresceu em comparação com o ano passado, vêm pelo clima, pelos familiares, para estudar ou para trabalhar, mas sobretudo pelas condições que o sistema fiscal português garante. Há quem considere Portugal uma espécie de “paraíso” para pensionistas estrangeiros, empreendedores e ainda para quem tem muito para investir.

Na economia portuguesa um instrumento fiscal característico, em que se verifica os efeitos de competitividade, é o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM). O CINM possui um regime de incentivos fiscais controlados, concedido através de um auxílio de Estado e aprovado pela Comissão Europeia, que fez com que as aptidões do nosso país além de serem mais do que muitas como o sol, preços apetecíveis, mar, boa habitação, ainda se conquistasse uma carga fiscal mais baixa.

Nos dias de hoje, os indivíduos podem ser capazes de escolher, entre diversos países, onde trabalhar, fazer compras, investir o capital, e assim por diante. Estas decisões também têm em conta o impacto dos impostos, sobretudo devido aos diferentes sistemas fiscais dos diferentes países.

O fator fiscal é um dos fatores que proporciona a criação de melhores condições para a concorrência entre Estados, pois além de possibilitar aos investidores dirigirem-se não só para Estados mais desenvolvidos, possibilita também, dirigirem-se para países que detenham um sistema fiscal mais atrativo.

No entanto, sabemos que não há regimes perfeitos e se incertezas existem, o tema continua a ser atual e a necessidade de atrair investimento direto estrangeiro em Portugal também. Contudo, é fundamental efetuar e garantir um controlo eficaz no cumprimento das condições e requisitos impostos pela Comissão Europeia aquando da aprovação do regime como Auxílio de Estado.

1.2.Dificuldades e limitações do estudo

Durante esta investigação encontramos algumas dificuldades, sobretudo do ponto de vista da insuficiente informação relativamente a dados fiscais das empresas sediadas na Zona Franca da Madeira. Parece-nos que de certa forma tentam ocultar ou dificultar o acesso a informações relevantes para a caracterização das empresas.

Além disso, não sabemos até que ponto a informação recolhida e trabalhada é completamente fidedigna e dessa forma, não podemos generalizar os resultados obtidos através do portal do *SABI*, para toda a população de empresas sediadas na região.

O facto de não termos conseguido ter conhecimento de qual foi efetivamente, a taxa de IRC utilizada pelas empresas, foi outra das limitações deste estudo.

Contudo, os resultados obtidos suscitaram curiosidades e o desejo de investigar mais no futuro.

1.3.Motivações e Objetivos da Dissertação

A decisão da criação do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), ou Zona Franca da Madeira (ZFM) tinha como objetivo desenvolver o investimento nacional e estrangeiro de um pequeno arquipélago ultraperiférico.

Inicialmente, esta dissertação analisa o percurso da ZFM desde o seu início até aos dias de hoje, realizando uma breve resenha histórica onde se aponta os factos mais importantes.

Nos dias que correm, a legitimidade do regime fiscal tem sido posta em causa. Neste sentido, a presente dissertação tem como objetivo expor e analisar de forma crítica o regime fiscal do CINM, abordando os diferentes regimes dos benefícios fiscais ocorridos ao longo do tempo.

Uma das principais motivações desta investigação é tentar perceber as características destes regimes e quais os benefícios concretos que se pode obter, assim como qual o impacto desses benefícios sobre o desenvolvimento económico e regional da ilha.

Serão apresentados contributos do CINM para a economia da Madeira para que se possa verificar se a ZFM tem sido um instrumento real de competitividade fiscal.

Pretende-se também analisar as principais características das *offshores*, para que seja possível efetuar uma comparação com as características do CINM.

Sendo, o CINM considerado um regime de auxílios de Estado é crucial perceber quais os componentes que integram os auxílios de Estado e quais os elementos necessários para a qualificação como auxílio de Estado. Os procedimentos e processos de candidatura para as empresas de poderem instalar no CINM é outros dos temas abordados.

Numa fase final, serão analisados dados financeiros e retratados os procedimentos das instituições europeias, especialmente da Comissão Europeia e dos Estados-Membros, no controlo e monitorização dos Auxílios de Estado, sendo este outro dos aspetos cruciais desenvolvidos nesta dissertação.

Devo destacar que, no momento de conclusão deste trabalho, ainda poucas certezas existem relativamente ao desfecho da ZFM no caso da investigação de Bruxelas.

1.4. Metodologia e Técnicas de Estudo

Em qualquer investigação, é indispensável definir uma metodologia de trabalho que explicita de forma pormenorizada como o trabalho será desenvolvido.

São diversas as possibilidades e as opções metodológicas a serem utilizadas, dado que a escolha da metodologia deve ser feita em função da natureza do problema a estudar, (Serrano, 2003).

Segundo Fortin (2003, p. 131), a metodologia “*consiste em precisar como o fenómeno em estudo será integrado num plano de trabalho que ditará as atividades conducentes à realização da investigação*”.

Considerando os objetivos de estudo, é necessário fazer uma investigação séria e cuidadosa sobre determinados pressupostos e que seja realizada da forma mais eficiente possível. Para dar prosseguimento à metodologia é necessário a recolha de dados, evidências e

informações, que possam ser trabalhados, existindo para isso, métodos e técnicas de recolha de dados.

Existem dois grandes métodos: o quantitativo e o qualitativo. De acordo com Lefévre (1990; citado por Pacheco, 1995), na pesquisa qualitativa parte-se do pressuposto que a construção do conhecimento se processa “*de modo indutivo e sistemático, a partir do próprio terreno, à medida que os dados empíricos emergem*”, ao contrário da abordagem quantitativa que procura comprovar teorias, recolher dados para confirmar ou revogar hipóteses e generalizar fenómenos e comportamentos.

Vários autores sugerem uma abordagem mista, originando a complementaridade entre os dois métodos, através da sua aplicabilidade nos diferentes momentos de uma investigação.

A metodologia utilizada terá, então, uma abordagem qualitativa e quantitativa, recorrendo ao estudo da legislação aplicável, de várias obras e artigos disponíveis, assim como, uma análise aos dados financeiros extraídos da base de dados *SABI* (Sistema de análise de Balanços Ibéricos), relativamente a duas das condições fulcrais para as empresas poderem beneficiar da redução de IRC da ZFM. Serão igualmente usados, dados estatísticos oriundos de jornais e revistas, relacionados com o assunto, e documentação disponibilizada pela SDM, entidade gestora da Zona Franca da Madeira.

II. Enquadramento Teórico

2.1. Acerca da Madeira (dados gerais)

País: Portugal.

Tipo de Governo: Região Autónoma (desde 1976).

Presidente do Governo Regional: Miguel Albuquerque

Representante da República: Irineu Barreto

Presidente da Assembleia Legislativa: José Lino Trinquada Gomes

Localização: No Atlântico Norte, a cerca de 861 km de Lisboa e 580 km da costa de África.

Área total: 741 Km² (Ilha da Madeira Island); 801 km² (arquipélago).

Composição do arquipélago: Ilha da Madeira (habitada); Ilha de Porto Santo Island (habitada); Ilhas Desertas; Ilhas Selvagens.

Ilha Principal: Ilha da Madeira, com uma área de 741 km², comprimento de 57 km, largura de 22 km no seu ponto mais amplo e uma linha de costa de 140 km.

Capital (e maior cidade): Funchal.

Moeda: Euro (€).

Língua oficial: Português (sendo o Inglês habitualmente falado).

Fuso horário: Inverno: GMT+0; Verão: GMT+1

Clima: Oceânico subtropical (22-26° C no Verão e 17-22° C no Inverno).

Código internacional de chamada: +351(291)

População (2018): Cerca de 254.157 habitantes em que a grande maioria reside no funchal (104.286)¹

Estrutura etária: 0-14 anos: 34.793; 15-64 anos: 177.387; 65 ou mais anos: 41.977 ²

¹ Informação retirada de www.pordata.pt

² Informação retirada de www.pordata.pt

2.2. O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM)

A Zona Franca da Madeira (ZFM), também conhecida por Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), criada em 1987 na Região Autónoma da Madeira, através de um contrato administrativo de concessão entre a RAM e a SDM, uma sociedade privada criada em 1984 por 25% dos investidores públicos e 75% de investidores privados, responsáveis pela exploração, gestão, administração e promoção do CINM.

O CINM define-se por ser uma das medidas tomadas pelo Governo da República com o objetivo principal de promover e desenvolver o investimento nacional e estrangeiro nas zonas periféricas do território português e de assim criar condições de competitividade à escala internacional³.

A ilha da Madeira é considerada segundo uma diretiva da Comissão Europeia como uma zona ultraperiférica da Europa. Palma (2008, p. 44) corrobora esta ideia afirmando que os vários regimes da ZFM são *“auxílios de Estado sob a forma fiscal com objetivos de desenvolvimento regional de uma pequena ilha ultraperiférica, necessitando enquanto tal, de ser devidamente notificado e aprovado pela Comissão Europeia”*.

A Madeira conta com uma população de aproximadamente 255.000 habitantes e tem contado com o contributo substancial do CINM como principal instrumento para a atração de investimento estrangeiro.

O CINM está totalmente integrado no sistema jurídico português e europeu contribuindo, como principal instrumento de modernização da economia regional e para a atratividade da Madeira para o investimento estrangeiro.

Um conjunto de características e benefícios de várias naturezas faz do CINM uma praça de negócios inigualável nos mercados internacionais:

- Tributação reduzida (5%);
- Parte integrante de um Estado-Membro da União Europeia, oferecendo acesso sem barreiras aduaneiras ou alfandegárias a um mercado de 370 milhões de pessoas, a taxas de juro adequadamente controladas na Zona Euro;

³ Decreto-Lei 165/2006 de 11 de agosto. Diário da República n.º 155/2006, Série I. Ministério da Educação

- Serviços de apoio de alta qualidade, contando com uma eficaz rede de bancos, de sociedades de consultoria e de management, de universidade local, de escolas internacionais e de modernas infraestruturas de telecomunicações.
- Forte compromisso das autoridades e da população no desenvolvimento da ilha, encorajando e acolhendo investimento estrangeiro;
- Existência de um aeroporto internacional com ligações diárias para grandes cidades europeias;
- População local multilingue, em virtude da influência das atividades de turismo;
- Excelente qualidade de vida, clima ameno, abundante vegetação que proporciona aos visitantes um cenário único, um grande conjunto de atividades de lazer e uma rede diversificada de hotéis e restaurantes;
- Não há restrições no recrutamento de trabalhadores estrangeiros qualificados;
- População ativa local com elevados índices de produtividade.

No Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de agosto, foram retratados diversos aspetos do funcionamento do CINM, explicitando, entre outros, o conceito de zona franca e os tipos de atividade que podiam ser exercidas.

O CINM foi constituído inicialmente por quatro principais áreas de atividade:

- Zona Franca Industrial – na qual se inseriam um conjunto de infraestruturas adequadas à produção e armazenamento industrial por um baixo custo, concedendo benefícios fiscais e aduaneiros;
- Registo Internacional de Navios (MAR) – entidade responsável pelo registo de todos os atos e contratos referentes aos navios e a ele sujeitos, proporcionando benefícios fiscais e operacionais às embarcações que nela se registem;
- Serviços Internacionais – Atividades de comércio internacional e prestação de serviços em geral, e
- Serviços Financeiros – compreendendo as atividades bancárias, de intermediação financeira, seguradoras, entidades de leasing, factoring, e de serviços financeiros em geral;

No entanto, este último sector foi excluído do regime de benefícios fiscais aplicável às entidades licenciadas no CINM a partir de 2003.

Diversas atividades são desenvolvidas no âmbito destes setores, nomeadamente, o comércio internacional, a consultoria, comércio eletrónico e telecomunicações, a gestão de participações através de SGPS, atividades de produção, montagem e armazenagem desenvolvidas no parque industrial, assim como o registo de navios e iates no MAR e o desenvolvimento de atividades de afretamento e transporte marítimo.

Os serviços internacionais e de Navegação são os setores com mais sucesso nos mercados externos. A atual legislação, juntamente com o mérito das atividades promocionais e de navegação do CINM, veio constituir uma porta de entrada na União Europeia para um conjunto de empresas não comunitárias que se encontram agora a operar a partir da Madeira. Dessa forma, desde 2014 tem-se assinalado uma grande adesão de novas empresas em especial do continente europeu.



Figura 1: Origem do Investimento do CINM (2014). Fonte (SDM-Sociedade de Desenvolvimento de Madeira, S.A., 2017, p. 4)

Como inicialmente referido, o Decreto Legislativo Regional 22/86 de 2 de outubro, concedeu ao Governo Regional da Madeira o direito de atribuir a administração do CINM a uma entidade privada, o que foi concretizado pela concessão dessa responsabilidade à Sociedade de Desenvolvimento da Madeira (SDM).

Em 2017, a SDM, entidade responsável, na qualidade de concessionária, pela gestão, administração e promoção do CINM, assistiu à renovação da sua concessão por mais 10

anos, ao contrário do anterior período de 30 anos, mantendo assim as instalações, infraestruturas e equipamentos afetos à Zona Franca Industrial na posse da concessionária SDM.

Este novo contrato institui certas mudanças, nomeadamente o Governo regional passou a deter 49% (contra os anteriores 25%) e a concessionária 51% de capital social, ficando os privados com a maioria do capital.

Já na repartição das taxas e dos dividendos a RAM assegurou 62,1% dessa receita e os acionistas privados 37,9%. As receitas com as taxas cobradas às empresas inscritas no CINM também sofrem uma alteração significativa, passando a Madeira a dispor de 15% dessas receitas (contra os anteriores 10%), que revertem diretamente para os cofres da Região, contando com cerca de três milhões de euros anuais (Ecónimo Madeira, 2017).

O Centro Internacional de Negócios da ZFM foi palco de inúmeras alterações legislativas, sendo que, o Centro Internacional de Negócios foi alvo de quatro regimes de auxílios fiscais diferentes.

2.3. Auxílios de Estado

É importante aqui analisar o fato de o CINM ser considerado um regime de auxílios de Estado.

A definição mais completa que encontramos para Auxílio de Estado ou Ajuda de Estado, pareceu-nos ser a constante do Acórdão de 27 de março de 1980, na qual definem as Ajudas de Estado como *“as decisões dos Estados-membros que, prosseguindo objetivos sociais e económicos que lhes são próprios, por meio de decisões unilaterais e autónomas põe à disposição das empresas ou de outros sujeitos de direito, recursos ou lhes facilitam vantagens destinadas a favorecer a realização dos objetivos económicos e sociais prosseguidos”*.⁴

Assim, segundo Almeida (1997, p. 18) uma ajuda de Estado pode traduzir-se, *“numa vantagem de que de alguma forma beneficia um operador económico ou um sector*

⁴ Acórdão de 27 de março de 1980, Denkvit Italiana, proc. 61/79, Rec. 1980, p. 1205 ss.

produtivo, sem que da parte destes haja uma verdadeira contrapartida económico-financeira.”

Dada a fragilidade do consumidor na relação de mercado e livre concorrência, cumpre-nos fazer o enquadramento legal do conceito de auxílio de Estado, partindo dos vários elementos consagrados na Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107º n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01), de 19 de julho de 2016.

Ora, se analisarmos este parecer da Comissão, conseguimos de uma forma mais ou menos esclarecedora perceber quais os componentes que integram os auxílios de Estado.

Do exame efetuado à Comunicação nos termos do art.º 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é correto afirmar que para determinar se uma medida preenche cumulativamente os elementos necessários para qualificação como auxílio de Estado, há que preencher os seguintes requisitos:

1. A existência de ‘empresa’ e atividade económica;
2. A origem estatal: a imputabilidade da medida ao Estado e o seu financiamento através de recursos estatais;
3. Configurar uma vantagem;
4. Seletividade a certas empresas, a certas categorias de empresas ou a certos setores económicos;
5. Que falseie ou ameace falsear a concorrência e que afete as trocas comerciais entre os Estados-membros.

2.3.1. A existência de empresa e atividade económica

Com base no artigo 107.º, n.º 1, as regras em matéria de auxílios de estado só são aplicáveis quando o beneficiário da medida for uma *empresa*, ou seja, se a entidade desenvolver uma atividade económica, oferecer bens e serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo como é financiada.⁵

⁵ Definição segundo o Tribunal de Justiça. Ver Processos apensos C-180/98 a C-184/98, Acórdão Pavlov e outros, de 12/09/2000.

O artigo 107.º, n.º 1, do Tratado não é aplicável quando o Estado atua na veste do exercício de “*autoridade pública ou na qualidade de autoridade pública*”⁶, isto é, quando a atividade em causa faz parte das funções essenciais do Estado, pela sua natureza, pelo seu objeto e pelas regras às quais está sujeita⁷.

De uma forma geral, as atividades que fazem parte intrinsecamente das prerrogativas da autoridade oficial e que são exercidas pelo Estado, não consistem em atividades económicas, a não ser que esse mesmo Estado-Membro tenha decidido introduzir mecanismos de mercado (Comissão Europeia, 2016, p. 5).

Exemplos típicos são:

- Forças armadas ou polícia⁸;
- Segurança e controlo da navegação aérea⁹;
- Controlo e segurança do tráfego marítimo¹⁰;
- Vigilância antipoluição¹¹;
- Organização, financiamento e execução de sentenças de prisão¹²;
- Desenvolvimento e revitalização de terrenos públicos pelas autoridades públicas¹³ e a recolha de dados a utilizar para fins públicos, com base numa obrigação legal de declaração de tais dados imposta às empresas¹⁴.

⁶ Processo 118/85, Acórdão Comissão/Itália, de 16/06/1987, e Processo C-30/87, Acórdão Bodson, de 04/05/1988.

⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de janeiro de 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, n.º 30.

⁸ Decisão da Comissão, de 7 de dezembro de 2011, relativa ao auxílio estatal SA.32820 (2011/NN) - Reino Unido: Auxílio à Forensic Science Service.

⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de janeiro de 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, n.º 27; acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de março de 2009, Selex Sistemi Integrati/Comissão, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, n.º 71.

¹⁰ Decisão da Comissão, de 16 de outubro de 2002, relativa ao auxílio estatal N 438/02 — Bélgica — Auxílio às autoridades portuárias

¹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de março de 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, n.º 22.

¹² Decisão da Comissão, de 19 de julho de 2006, relativa ao auxílio estatal N 140/06 — Lituânia — Atribuição de subsídios para as empresas estatais nas casas de correção

¹³ Decisão da Comissão, de 27 de março de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.36346 — Alemanha — GRW — Regime de desenvolvimento de terrenos para uso industrial e comercial.

¹⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, n.º 40.

Importa também referir que a Jurisprudência menciona que se a atividade económica da entidade estiver no seu todo relacionada com o exercício de poderes públicos, consequentemente, essas entidades não podem ser consideradas como sendo uma empresa¹⁵.

No que respeita ao caso particular dos regimes da *segurança social*, a categorização da atividade como uma atividade económica depende do princípio da solidariedade. Se este regime se basear no princípio da solidariedade, a atividade desempenhada não deve ser considerada uma atividade económica (Comissão Europeia, 2016, p. 6).

Os critérios usados para a identificação do mencionado princípio são vários, entre eles:

- Obrigatoriedade de inscrição no regime¹⁶;
- Finalidade exclusivamente social¹⁷;
- Não ter fins lucrativos¹⁸;
- Independência das vantagens obtidas quanto às contribuições¹⁹;
- A não proporcionalidade das contribuições relativamente ao rendimento do contribuinte²⁰;
- Controlo estatal do regime²¹.

Por outro lado, a Jurisprudência europeia entende que a atividade desempenhada pelos regimes de segurança social pode ser considerada uma atividade económica quando é possível identificar os seguintes aspetos (Comissão Europeia, 2016, p. 6):

- Inscrição facultativa no regime,

¹⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2012, *Compass-Datenbank GmbH*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, n.º 38, e acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de março de 2009, *Selex Sistemi Integrati/Comissão*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, n.º 72 e seguintes.

¹⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de fevereiro de 1993, *Poucet e Pistre*, processos apensos C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, n.º 13.

¹⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2002, *Cisal e INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, n.º 45.

¹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de março de 2004, *AOK Bundesverband*, processos apensos C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, n.º 47 a 55.

¹⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de fevereiro de 1993, *Poucet e Pistre*, processos apensos C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, n.º 15 a 18.

²⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2002, *Cisal e INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, n.º 40.

²¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de fevereiro de 1993, *Poucet e Pistre*, processos apensos C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, n.º 14; acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2002, *Cisal e INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, n.º 43 a 48; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de março de 2004, *AOK Bundesverband*, processos apensos C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, n.º 51 a 55.

- Permanência de um princípio de capitalização, em que os direitos dependem das contribuições pagas e dos resultados financeiros²²;
- Natureza lucrativa da atividade²³;
- Pagamento de prestações que são complementares aos direitos previstos no âmbito de um regime base²⁴.

Nos casos em que os regimes combinam características de ambas as categorias, a classificação do regime é sujeita a uma análise dos diferentes elementos, com base na sua importância.

Outra área classificada pela Jurisprudência europeia como não sendo de natureza económica é a atividade respeitante à prestação de *cuidados de saúde*, mais especificamente, à fornecida pelos hospitais públicos, em que, estes são diretamente financiados a partir das contribuições da segurança social e de outros recursos estatais, prestando os seus serviços gratuitamente²⁵ (Comissão Europeia, 2016, p. 7).

Nos casos em que, os serviços de cuidados de saúde são prestados por médicos independentes e outros profissionais privados, por sua conta e risco e mediante remuneração devem ser considerados uma atividade económica²⁶. O mesmo aplica-se às farmácias.

No caso das atividades de *educação e de investigação*, também a Jurisprudência europeia estabeleceu que o ensino público, no âmbito do sistema nacional de ensino, financiado e controlado pelo Estado, pode ser considerado uma atividade de natureza não económica. Apenas nos casos em que os serviços de educação são predominantemente financiados pelos pais ou alunos ou por receitas comerciais, se entende que estes serviços assumem natureza económica (Comissão Europeia, 2016, p. 8).²⁷

Reserva-se a última nota para a cultura e conservação do património, incluindo a conservação da natureza.

²² Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 1995, FFSA e outros, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, n.º 9 e 17 a 20

²³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de setembro de 1999, Brentjens, processos apensos C-115/97 a C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, n.º 74 a 85.

²⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, Pavlov e outros, processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 67 a 70.

²⁵ Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 4 de março de 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, n.º 39; e acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, n.º 25 a 28.

²⁶ acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, Pavlov e outros, processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 75 e 77.

²⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2007, Comissão/Alemanha, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, n.º 68.

Certas atividades relacionadas com a cultura e conservação do património são organizadas de uma forma não comercial e, conseqüentemente, de natureza não económica. A Comissão considera que o financiamento público de uma atividade cultural ou de conservação do património, gratuita e alcançável ao público em geral, é considerada de caráter puramente social e cultural, sendo de natureza não económica. No mesmo seguimento de ideias, o facto de os visitantes de uma instituição cultural ou de os participantes numa atividade cultural ou de conservação do património, incluindo a conservação da natureza, aberta ao público em geral terem de pagar uma pequena contribuição monetária, não altera a natureza não económica dessa atividade, uma vez que não pode ser considerada uma verdadeira remuneração, cobrindo apenas uma parte dos custos reais (Comissão Europeia, 2016, p. 8).

Em contrapartida, as atividades culturais ou de conservação do património (incluindo a conservação da natureza) em grande maioria financiadas pelos visitantes, por taxas ou por outros meios comerciais como, exposições, concertos, festivais, devem ser consideradas de natureza económica. Da mesma maneira que, as atividades de conservação do património ou culturais que apenas beneficiam certas empresas e não o público em geral, devem ser consideradas de natureza económica (Comissão Europeia, 2016, p. 9)

2.3.2. A origem estatal: a imputabilidade da medida ao Estado e o seu financiamento através de recursos estatais

Nos termos do artigo 107.º, n.º 1 do Tratado, a União Europeia exige a origem pública do auxílio, isto é, que a concessão da vantagem seja imputável ao Estado e que resulte da utilização de recursos estatais. Estas duas condições são distintas e cumulativas para a existência de auxílio estatal, embora seja habitual serem analisadas em conjunto²⁸.

Contudo, não é suficiente para a verificação da existência de um auxílio público, que a vantagem tenha sido concedida pelo Estado, ou por outra entidade pública. É necessário, para além deste fator, que o benefício concedido seja direto ou indiretamente através dos recursos de Estado e imputável a este (Comissão Europeia, 2016, p. 9).

²⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, França/Comissão (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, n.º 24; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn AG/Comissão, T-351/02, ECLI:EU: T:2006:104, n.º 103.

Nos termos do art. 107.º, n.º 1, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, a União Europeia engloba toda e qualquer autoridade pública, independentemente da sua concreta personificação, incluindo as entidades estaduais centrais e periféricas, as entidades regionais e as entidades locais, no caso português, as Regiões Autónomas, os Municípios, as Freguesias (Santos, 2003, pp. 180-188).

Da mesma forma, estão também contemplados nesta noção de Estado, não só os serviços públicos, como as associações públicas, as entidades administrativas independentes, as empresas públicas, as empresas privadas de ou com capitais públicos, e mesmo empresas privadas que tenham sido designadas pelos poderes públicos para gerir uma concreta medida de auxílio público (Santos, 2003, pp. 180-188).

Nos casos em que uma autoridade pública concede um auxílio a um beneficiário ou designa um organismo público ou privado para reger a medida, mesmo que a autoridade pública goze de autonomia, esta transferência é imputável ao Estado (Loureiro, 2016, p. 76).

Contudo, a imputabilidade é pouco evidente se a vantagem for concedida por mais de um organismo intermediário. Nestas situações, torna-se essencial determinar se as autoridades públicas estiveram implicadas na adoção da medida, visto que o facto de uma medida ser adotada por uma empresa pública, não é, necessariamente, suficiente para considerá-la imputável ao Estado (Comissão Europeia, 2016, p. 10)²⁹.

Porém, subsiste o risco real de que os auxílios de Estado sejam concedidos por intermediários de empresas que atuem de forma pouco transparente e quebrem as medidas do regime de auxílios previsto pelo Tratado (Loureiro, 2016, p. 77)³⁰.

No que diz respeito à imputabilidade, no caso de obrigações decorrentes do direito da União, quando a medida resulta dum ato legislativo (imposto pelo direito da União), não pode ser imputada ao Estado Membro. No entanto, se o direito da União Europeia atribuir ao Estado Membro um poder discricionário no que toca a adotar, ou não, a medida em causa, dessa forma o princípio da imputabilidade ainda funciona³¹.

²⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, França/Comissão (Stardust), C-482/99 e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26 de junho de 2008, SIC/Comissão, T-442/03, ECLI:EU: T:2008:228, n.º 93 a 100.

³⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, França/Comissão (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294

³¹ Em conformidade com o artigo 107.º n.º 1, do TFUE, as medidas adotadas em conjunto com outros estados membros são imputáveis a todos os Estados-Membros em causa.

Segundo o artigo 107.º n. 1º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os recursos das empresas públicas constituem igualmente recursos estatais, dado que o Estado é capaz de orientar a utilização destes recursos.

Refira-se, também, que no caso de uma medida não ser diretamente financiada pelo Estado, mas por uma entidade pública ou privada que o estado designa com o objetivo de gerir o auxílio, não exclui que essa medida seja financiada através de recursos estatais³².

A transferência de recursos estatais pode assumir inúmeras formas, como subvenções diretas, empréstimos, garantias, investimentos diretos no capital de empresas e prestações em espécie (Comissão Europeia, 2016, p. 12).

Pode assumir-se que existe uma transferência de recursos estatais se, num dado caso, as autoridades públicas não cobrarem o montante que é normal, de acordo com o sistema geral, pelo acesso ao domínio público ou recursos naturais (Loureiro, 2016, p. 81).

Anote-se que, a origem dos recursos não é relevante se antes de serem direta ou indiretamente transferidos para os beneficiários, sejam colocados sob o controlo público e estejam, conseqüentemente à disposição das autoridades nacionais, mesmo que a titularidade do direito de propriedade não seja pública, nem se tornem propriedade pública (Loureiro, 2016, p. 82)³³.

Passando para o plano Europeu, é de salientar que a transferência de recursos estatais também acontece nos casos em que os recursos estão à disposição conjunta de vários Estados membros e estes resolvam, em conjunto, sobre a utilização desses recursos³⁴. Já os recursos provenientes da União ou de instituições financeiras internacionais, devem ser considerados recursos estatais se as autoridades nacionais dispuserem de poder discricionário no que concerne à utilização de tais recursos, em especial no que toca à seleção dos beneficiários. Em contrapartida, não constituem recursos estatais, quando não existe qualquer poder discricionário das autoridades nacionais (Loureiro, 2016, p. 83).

³² Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de março de 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52.

³³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de julho de 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, n.º 70 e acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2000, França/Ladbroke Racing Ltd e Comissão, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, n.º 50.

³⁴ Por exemplo, os fundos do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)

2.3.3. Configurar uma vantagem

O artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nota n.º 66, impõe que a medida de auxílio concedida beneficie o destinatário, ou seja “*qualquer benefício económico que uma empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência da intervenção do Estado.*”

Dum modo simples, podemos afirmar que sempre que a situação financeira de uma empresa melhorar como resultado da atuação do Estado, há uma vantagem.

Para essa apreciação é necessário, primeiramente, estabelecer qual a tributação considerada normal no Estado em causa e só depois analisar se tal medida favorece certas empresas ou produções, através de um exercício comparativo (Ribeiro, 2018).

Para a noção de auxílio estatal interessa, não só, a concessão de vantagens económicas positivas, como também a isenção ou diminuição de encargos económicos. As medidas do tipo isenção de encargos económicos podem constituir uma vantagem, uma vez que são situações em que os operadores económicos são dispensados dos custos inerentes às suas atividades económicas (Comissão Europeia, 2016, p. 15).

Todavia, é de salientar a existência do *princípio do investidor numa economia de mercado* para identificar a presença de auxílio estatal nas situações de investimento público, ou seja, se o Estado atuar no mercado como qualquer outro operador, e se comportar como operador privado, o alegado beneficiário não alcançou nada fora das condições normais de mercado. Assim, é necessário avaliar se, um investidor privado de dimensão comparável que participe em condições normais no mercado poderia ter realizado o investimento em questão (Comissão Europeia, 2016, p. 17)³⁵.

Os órgãos jurisdicionais da União desenvolveram o *teste do credor privado*, de forma a analisar as negociações de dívidas por credores públicos, comparando o comportamento de um credor público com o de credores privados hipotéticos (que se encontrem em situações

³⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1990, Bélgica/Comissão («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, n.º 29; acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991, Itália/Comissão («Alfa Romeo»), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, n.º 18 e 19; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comissão, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, n.º 51; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de janeiro de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Comissão, processos apensos T-129/95, T-2/96 e T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, n.º 104; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de março de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Comissão, processos apensos T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

semelhantes) e percebendo desse modo se implicam ou não um auxílio estatal (Comissão Europeia, 2016, p. 17).³⁶

Finalmente, os órgãos jurisdicionais da União também desenvolveram o *teste do vendedor privado*, com o objetivo de avaliar se uma determinada venda realizada por um organismo público implica um auxílio estatal, analisando se o vendedor privado, em condições normais de mercado, poderia ter conseguido um preço igual ou melhor (Comissão Europeia, 2016, p. 17).³⁷

2.3.4. Seletividade

De acordo com o artigo 107.º n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, entende-se por *seletividade* quando uma medida favorece ou concede vantagem a “*certas empresas ou certas produções*”. Quer isto dizer que as medidas de alcance geral que não favoreçam unicamente certas empresas ou produção de determinados bens não são abrangidas pela noção de auxílio.

Neste contexto, importa clarificar a noção de seletividade com base na comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do art. 107.º, n.º 1, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, fazendo a distinção entre seletividade material e geográfica.

A *seletividade material* de uma medida implica que esta seja aplicável apenas a algumas empresas (grupos de empresas) ou certos setores da economia num determinado Estado-Membro e pode ser estabelecida de jure ou de facto (Comissão Europeia, 2016, p. 27).

A *seletividade de jure* resulta diretamente dos critérios jurídicos para a concessão de uma medida que está formalmente destinada a certas empresas.

³⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2007, Espanha/Comissão, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de janeiro de 2013, Frucona/Comissão, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

³⁷ Acórdão do Tribunal Geral de 28 de fevereiro de 2012, Land Burgenland e Áustria/Comissão, processos apensos T-268/08 e T-281/08, ECLI:EU: T:2012:90.

A *seletividade de facto* engloba medidas que não estando, à priori, formalmente limitadas a certas categorias de empresas ou setores de atividade, na prática tendem a aplicar-se a um número limitado de empresas com características comuns, sendo, portanto, seletivas.

A *seletividade regional* ou *geográfica* configura outras das condições e nela importa apreciar (Comissão Europeia, 2016, p. 32):

- A autonomia institucional - Estabelecida a partir do estatuto político, constitucional e administrativo da entidade regional ou local (Loureiro, 2016, p. 112);
- Autonomia processual – Em que a decisão relativa a uma medida fiscal foi adotada com independência relativamente ao governo central (Loureiro, 2016, p. 112); e
- Autonomia económica e financeira - Identificada nas situações em que uma entidade infra estatal assume a responsabilidade pelas consequências políticas e financeiras de uma medida de redução de imposto (Loureiro, 2016, p. 113).

A Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, estabeleceu que as medidas de âmbito de aplicação regional ou local podem não ser seletivas se certos requisitos forem preenchidos. Até ao momento, esta jurisprudência apenas se ocupou de medidas fiscais. Contudo, dado que a seletividade regional é um conceito geral, os princípios estabelecidos pelos Tribunais da União em relação às medidas fiscais aplicam-se também a outros tipos de medidas (Comissão Europeia, 2016, p. 32).

Há que distinguir três cenários para apreciar a seletividade regional (Comissão Europeia, 2016, p. 32)³⁸:

O primeiro cenário é aquele em que a administração central de um Estado membro decide, unilateralmente, aplicar um nível inferior de tributação numa área geográfica definida.

O segundo cenário menciona que as medidas decididas pelas autoridades infra estatais não são seletivas, uma vez que é impossível determinar uma taxa de imposto normal capaz de constituir o quadro de referência.

Por fim, só determinadas autoridades regionais ou locais podem adotar medidas fiscais aplicáveis no seu território, ou seja, a apreciação do carácter seletivo da medida em causa

³⁸ Conclusões do advogado-geral Geelhoed de 20 de outubro de 2005, Portugal/Comissão, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618

depende do facto de a autoridade em questão ser suficientemente autónoma em relação à administração central do Estado-Membro.

2.3.5. Trocas Comerciais

Segundo o artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nota n.º 185, são proibidos os apoios públicos concedidos às empresas ou certas produções que *“falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções e apenas na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros”*.

Santos (2003, p. 237) refere o seguinte:

“Em termos genéricos, um auxílio (qualquer que ele seja) é uma vantagem conferida a uma pessoa determinada ou determinável por uma outra pessoa determinada ou determinável. Em termos específicos, um auxílio de Estado será, numa primeira aproximação, uma vantagem (com expressa económica) imputável ao Estado (em sentido lato) e conferida, direta ou indiretamente, a empresas ou produções (em sentido lato) determinadas ou suscetíveis de determinação, vantagem essas que estas não teriam recebido de acordo com o curso normal da sua atividade de mercado.”

Dessa forma, são exemplos de medidas que falseiam a concorrência, situações em que o auxílio permita manter uma posição competitiva mais forte do que teria tido se o auxílio não tivesse sido concedido, e proporcione ao beneficiário uma vantagem libertando-o de certos encargos que, de outra forma, teria tido de assumir no normal decorrer da sua gestão das operações³⁹.

Há, no entanto, situações que se forem preenchidas de forma cumulativa não se verifica distorção da concorrência (Comissão Europeia, 2016, p. 41):

³⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de junho de 2000, Alzetta, processos apensos T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU: T:2000:151, n.º 141 a 147; acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- Um serviço está sujeito a um monopólio legal (estabelecido em conformidade com o direito da UE), em que, um dado serviço se encontra reservado por lei ou por medidas regulamentares a um fornecedor exclusivo;
- O monopólio legal não só exclui a concorrência no mercado como também a concorrência para o mercado, pois impede toda a potencial concorrência de se tornar o prestador exclusivo do serviço em questão⁴⁰;
- O serviço não se encontra em concorrência com outros serviços; e,
- Se o prestador de serviços praticar a sua atividade noutra mercado (geográfico ou do produto) que está aberto à concorrência, há que excluir a subsidiação cruzada. O que requer a uso de contas separadas, uma afetação adequada dos custos e das receitas e a impossibilidade de o financiamento público concedido ao serviço objeto do monopólio legal possibilitar beneficiar outras atividades.

Os apoios públicos concedidos às empresas só constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado na medida em que “*afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros*”. A este respeito, não é necessário demonstrar uma incidência real do auxílio em causa sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, mas apenas que o auxílio é suscetível de afetar essas trocas comerciais.

Presume-se que uma vantagem concedida a uma empresa que opera num mercado aberto à concorrência, para além de falsear a concorrência, também a afetar ou será suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros (Loureiro, 2016, p. 122).

2.4. Regime de auxílios de Estado

Atualmente podemos distinguir quatro regimes aplicáveis no CINM, ou seja, o CINM ao longo do seu percurso, já passou por 4 negociações com a Comissão que resultaram em 4 regimes de auxílios financeiros e fiscais distintos.

⁴⁰ Acórdão do Tribunal Geral de 16 de julho de 2014, Alemanha/Comissão, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, n.o 158; Decisão da Comissão, de 7 de julho de 2002, relativa ao auxílio estatal n.º N 356/2002 — Reino Unido — Network Rail

A Comissão aprovou o regime da ZFM como sendo um auxílio compatível ao funcionamento destinado à promoção do desenvolvimento regional, tendo como principal objetivo atrair investimento e criar emprego na Madeira.

Como a Madeira se enquadra numa das nove regiões ultraperiféricas incluídas pela EU no artigo 349.º do TFUE é elegível para os auxílios regionais ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a) do TFUE, *“podem ser considerados compatíveis com o mercado interno... regiões referidas no artigo 349.º do TFUE, tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social”*.

2.4.1. Regime I

O Regime I de auxílios de Estados concedido à Região Autónoma da Madeira ocorreu em 1987, em resultado de negociações com a Comissão Europeia e aplica-se a entidades instaladas até 2002 com produção de efeitos até 31 de dezembro de 2011.

Segundo (Palma, 2008, p. 44) “o Regime I, constante do artigo 33.º do EBF, consubstancia-se num conjunto de benefícios fiscais, dos quais se destaca uma isenção de Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)” aplicáveis a quatro setores de atividade, envolvendo as atividades financeiras, serviços internacionais, registo internacional de navios e zona franca industrial.

Os principais benefícios constantes no artigo 41.º do EBF (artigo em vigor na altura), eram (Barreira, 1991):

1. Isenção relativa a juros pagos por entidades instaladas nas zonas francas aos seus sócios.
2. Isenção relativa aos lucros distribuídos por sociedades nas zonas francas aos seus sócios.
3. Isenção relativa aos rendimentos pagos por entidades instaladas nas zonas francas decorrentes de know-how, da assistência técnica, da propriedade industrial.
4. Isenção, até 31 de dezembro de 2011, dos rendimentos oriundos do exercício de atividades desenvolvidas nessas zonas por parte das entidades aí instaladas.

De salientar que, este regime, atualmente consta no artigo 33.º do EBF, mas na altura constava do artigo 41.º do EBF.

2.4.2. Regime II

Já o Regime II, vigorou de 2003 a 2006 e tem como prazo para produção de efeitos até o final de 2011. Autorizado pelo auxílio de Estado N222/A/2002 e N222/B/2002, e aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/2003 de 24 de julho.

Neste segundo regime, terá desaparecido o fator financeiro, nomeadamente os Serviços Financeiros, dado que a OCDE e o Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas o terão considerado prejudicial.

Através do Regime II é introduzido a tributação a taxas reduzidas em IRC e de plafonds limitativos dos benefícios, assim como obrigatoriedade de criação de postos de trabalho, tal que (Palma, 2008, p. 45) refere que *“Como requisito principal de licenciamento surgiu-nos, pela primeira vez, a criação de postos de trabalho”*.

Neste regime, contrariamente ao que acontecia no Regime I, as novas sociedades autorizadas a exercer a sua atividade na zona franca industrial e no centro de serviços internacionais da ZFM entre 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006 passaram a ser tributadas em sede de IRC, da seguinte forma:

Entre 2003 e 2004	1%
Entre 2005 e 2006	2%
Entre 2007 e 2011	3%

Tabela 1: Tributação em sede de IRC - Regime II. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada do Decreto-Lei n.º 163/2003 de 24 de julho.

Neste regime, surge pela primeira vez, como condição para efeitos de aplicação do regime, a imposição de plafonds limitativos dos benefícios, em função dos postos de trabalho:

N.º de empregos criados	Rendimento tributável elegível
1 a 2	12.000.000€
3 a 5	2.600.000€
6 a 30	16.000.000€
31 a 50	26.000.000€
51 a 100	40.000.000€
Mais de 100	150.000.000€

Tabela 2: Plafonds limitativos dos benefícios em função dos postos de trabalho – Regime II. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada do Decreto-Lei n.º 163/2003 de 24 de julho.

Neste contexto, as empresas industriais que preencherem determinadas condições em matéria de contribuição para a modernização do tecido económico regional e/ou gerarem postos de trabalho poderão ainda beneficiar de uma redução de 50% à coleta.

Além disso, e como já acontecia no regime anterior as entidades autorizadas a operar na ZFM beneficiam de uma isenção de impostos municipais e locais, bem como de uma isenção dos direitos de transferência, de doação e de sucessão, devidos relativamente à aquisição de bens imobiliários destinados ao estabelecimento nesta Zona Franca.

A Comissão menciona ainda que o acesso ao centro de serviços internacionais da Zona Franca é limitado às atividades divulgadas na lista elaborada pelas autoridades portuguesas⁴¹.

2.4.3. Regime III

A comissão aprovou pelo Decreto-Lei n.º 13/2008 de 18 de janeiro, em 2007 o regime III, para o período entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2013.

O III Regime mantém as linhas estruturantes do anterior:

- Ficam novamente de fora os serviços financeiros;
- Redução do imposto sobre as sociedades relativo aos lucros resultantes exclusivamente de atividades efetiva e materialmente realizadas na Madeira;

⁴¹ NACE Rev. 1.1, JOCE L 6 de 10.1.2002.

- Isenção de impostos municipais e locais;
- Isenção de imposto de transmissão sobre bens imóveis para criação de uma empresa na ZFM.

Este auxílio de estado veio referir que os benefícios fiscais atribuídos às entidades estão limitados pela fixação de um valor máximo da matéria coletável para a respetiva incidência. Esses limites máximos foram fixados em função do número de empregos do beneficiário em cada exercício, da seguinte maneira:

N.º de empregos criados	Rendimento tributável elegível
1 a 2	2.000.000€
3 a 5	2.600.000€
6 a 30	16.000.000€
31 a 50	26.000.000€
51 a 100	40.000.000€
Mais de 100	150.000.000€

Tabela 3: Plafonds limitativos dos benefícios em função dos postos de trabalho - Regime III. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada do Decreto-Lei n.º 13/2008 de 18 de janeiro.

Em determinadas condições⁴², as empresas registadas na ZFM podem beneficiar de um desagravamento fiscal adicional de 50 %, desde que preencham pelo menos duas das seguintes condições:

- Contribuam para a modernização da economia regional, através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio;
- Contribuam para a diversificação da economia regional, através do exercício de novas atividades de elevado valor acrescentado;
- Promovam a contratação de recursos humanos altamente qualificados;
- Contribuam para a melhoria das condições ambientais;
- Criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que devem ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.

⁴² Constantes do Auxílio Estatal N421/2006 – Portugal – Modalidades e montante dos auxílios.

No que diz respeito às taxas de imposto, estas são aplicáveis aos beneficiários do 3º Regime da seguinte forma:

Entre 2007 e 2009	3%
Entre 2010 e 2012	4%
Entre 2013 e 2020	5%

Tabela 4: Tributação em sede de IRC - Regime III. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada do Decreto-Lei n.º 13/2008 de 18 de janeiro.

À luz do auxílio estatal N421/2006, para as entidades beneficiarem do regime especial, devem ainda observar um dos seguintes requisitos de elegibilidade:

- Criação de um a cinco empregos nos seis primeiros meses de atividade e realização de um investimento mínimo de 75 mil euros na aquisição de ativos fixos, corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de atividade.
- Criação de seis ou mais empregos nos seis primeiros meses de atividade.

2.4.4. Regime IV

O novo Regime, o Regime IV do CINM, consta do novo artigo 36.º-A aditado ao Estatuto dos Benefícios Fiscais/EBF pela Lei n.º 64/2015, de 1 de julho, publicado ao abrigo do Regulamento (EU) N.º651/2014, aplica-se às entidades licenciadas até 31 de dezembro de 2020, produz efeitos de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2027 e mantém os pressupostos anteriores, pretendendo conferir à Região Autónoma da Madeira a continuidade e a estabilidade fundamental para a sua estratégia de desenvolvimento económico e social.

De acordo com o novo Regime, tal como consensualizado com a Comissão Europeia, as sociedades licenciadas para operar no âmbito do CINM beneficiarão de uma taxa reduzida de IRC de 5%, que representa, uma das mais competitivas da União Europeia, com garantia de aplicação de benefícios fiscais até 31 de dezembro de 2027. Adicionalmente, estas entidades poderão beneficiar do seguinte:

- Isenção de retenção na fonte no pagamento de dividendos desde que não estejam localizados em paraísos fiscais;
- Isenção de retenção na fonte sobre os juros ou outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital;
- Isenção sobre as mais-valias na venda de participações detidas em sociedades do CINM;
- Isenção de emolumentos notariais e registo;
- Aplicação do regime de *participation exemption* aos dividendos, reservas, mais e menos valias
- Isenção de retenção na fonte sobre royalties, serviços ou juros pagos a terceiros;
- Redução de 80% quanto ao imposto de selo, ao IMI, ao IMT, Derrama regional, municipal e taxas.

Tal como no regime anterior, existem requisitos para as sociedades beneficiarem deste regime:

- Criação de um a cinco empregos nos seis primeiros meses de atividade e realização de um investimento mínimo de 75 mil euros na aquisição de ativos fixos, corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de atividade.
- Criação de seis ou mais empregos nos seis primeiros meses de atividade.

O benefício fiscal concedido às sociedades é limitado a plafonds estabelecidos da seguinte forma:

N.º de empregos criados	Rendimento tributável elegível
1 a 2	2.730.000€
3 a 5	3.550.000€
6 a 30	21.870.000€
31 a 50	35.540.000€
51 a 100	54.680.000€
Mais de 100	205.500.000€

Tabela 5: Plafonds limitativos dos benefícios em função dos postos de trabalho - Regime IV. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada da Lei n.º 64/2015, de 1 de julho.

A parcela do lucro tributável que ultrapasse o plafond será tributada à taxa normal de imposto em vigor, que é de 21%. Uma sociedade licenciada no regime do CINM estará ainda sujeita a um dos seguintes limites anuais, aplicáveis aos benefícios fiscais previstos neste regime:

- 15,1% do volume anual de negócios;
- 20,1% do valor acrescentado bruto obtido anualmente;
- 30,1% dos custos anuais de mão de obra incorridos.

Relativamente às entidades devidamente licenciadas para operar na zona franca industrial, mantém-se a dedução de 50% à coleta do IRC (já prevista no artigo 35.º do EBF quanto ao Regime II e artigo 36.º do EBF quanto ao regime III), desde que preencham as condições já referidas.

2.4.5. Síntese comparativa

	1º Regime	2º Regime	3º Regime	4º Regime
Período de Vigência	1987 – 2011	2003 – 2006	2007 - 2014	2015-2020
Constituição	Serviços Financeiros, Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona Franca Industrial	Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona Franca Industrial	Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona Franca Industrial	Serviços Internacionais, Registo Internacional de Navios e Zona Franca Industrial
Taxas de Tributação em IRC	0%	2003-2004– 1% 2005-2006– 2% 2007-2011– 3%	2007-2009– 3% 2010-2012– 4% 2013-2020– 5%	2015-2027– 5%
Plafonds de MC	Não existem	Criação de 1 a 2 PT: 1,5M€ Criação de 3 a 5 PT: 2M€ Criação de 6 a 30 PT: 12M€ Criação de 31 a 50 PT: 20M€ Criação de 51 a 100 PT: 30M€ Criação > 100 PT: 125M€	Criação de 1 a 2 PT: 2M€ Criação de 3 a 5 PT: 2,6M€ Criação de 6 a 30 PT: 16M€ Criação de 31 a 50 PT: 26M€ Criação de 51 a 100 PT: 40M€ Criação > 100 PT: 150M€	Criação de 1 a 2 PT: 2,73M€ Criação de 3 a 5 PT: 3,55M€ Criação de 6 a 30 PT: 21,87M€ Criação de 31 a 50 PT: 35,54M€ Criação de 51 a 100 PT: 54,68M€ Criação > 100 PT: 205,5M€
Outros aspetos	Isenção total de IMI, IS, IMT, Taxas e Derramas.	Possibilidade de dedução de 50% à coleta de IRC das empresas industriais. Isenção total de IMI, IS, IMT, Taxas e Derramas.	Possibilidade de dedução de 50% à coleta de IRC das empresas industriais. Isenção total de IMI, IS, IMT, Taxas e Derramas.	Possibilidade de dedução de 50% à coleta em IRC das empresas industriais. Limites máximos anuais aos benefícios fiscais: 20,1% do VAB anual 30,1% do custo anual com pessoal 15,1% do Volume anual de negócios. Isenção até 80% de IMI, IS, IMT, Taxas e Derramas.

Tabela 6: Os Regimes fiscais do CINM - Síntese comparativa. Fonte: Elaboração própria.

2.5. Paraíso Fiscal ou Regime Fiscal Preferencial?

Estes dois conceitos são muitas vezes confundidos e considerados como tendo a mesma finalidade, não sendo fácil distingui-los.

O regime fiscal do CINM tem sido, na sua envolvente, um tema discutido por vários autores ao longo dos últimos anos relativamente ao facto de este ser considerado um paraíso fiscal ou um regime preferencial.

A ZFM pode ou não ser considerada um paraíso fiscal? Uma vez que a nula ou reduzida tributação dos rendimentos é uma característica de um paraíso fiscal, será esta condição bastante para identificar esta situação?

Palma (2016, p. 27), defende que o *“O regime do CINM trata-se, desde o início, de um regime fiscal qualificado como privilegiado, que aparece, por vezes, indevidamente qualificado como paraíso fiscal por alguns autores”*. Refira-se assim que a RAM não figura em qualquer lista de paraísos fiscais da OCDE.

Alguns autores, como (Silva, 2012) defendem que a diferença entre paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais está no valor das taxas de tributação, isto é, referem que se não existir taxa de tributação, estamos perante um paraíso fiscal, se existir uma taxa de tributação reduzida, estamos perante um regime fiscal preferencial. Porém, está longe de haver uma opinião unânime.

Na ZFM existe baixa e nula tributação, todavia, este fator não é suficiente para efeitos da qualificação de um regime como paraíso fiscal. Em primeiro lugar, os benefícios fiscais são apenas para investidores estrangeiros e não para residentes. Em segundo, as entidades licenciadas no Centro Internacional de Negócios estão obrigadas a regerem-se segundo as mesmas regras, condições e requisitos, que as entidades licenciadas no resto do território nacional, tal como refere (APOTEC, 2006).

Sendo assim, têm de prestar informações e a regulamentação e supervisão do Banco de Portugal é igual à que estão sujeitas as restantes sociedades portuguesas. Ou seja, as entidades financeiras estão sujeitas às regras de branqueamento de capitais e de sigilo bancário, levando Diniz & Sarmiento (2014, p. 1) a concluir que *“não é possível, do ponto de vista fiscal, classificar a Zona Franca da Madeira como um paraíso fiscal”*.

Mas, na verdade, a definição destes regimes difere de jurisdição para jurisdição.

Assim, face à inexistência de uma definição concreta destes conceitos foi criado pela OCDE, em 1998, um relatório sobre as Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial, onde foram apresentados critérios específicos que distinguem os Paraísos fiscais dos Regimes fiscais preferenciais. Os elementos essenciais de um *offshore* são também identificados por (Doggart, 2003).

Sendo assim, são enunciadas quatro características pela OCDE e por Doggart para identificar um paraíso fiscal:

OCDE (1998)	DOGGART (2003)
<p>Taxas de tributação muito reduzidas ou inexistentes</p> <p>Nenhuma ou reduzida tributação sobre o rendimento é o ponto de partida para classificar uma jurisdição como paraíso fiscal.</p>	<p>Existência de impostos baixos ou a sua ausência em, pelo menos, uma importante categoria de rendimento</p>
<p>Falta de troca efetiva de informação relativamente aos contribuintes que beneficiam do regime.</p> <p>Os paraísos fiscais têm normalmente leis ou práticas administrativas sob as quais as empresas e indivíduos beneficiam de regras estritas de sigilo, assim como proteções contra o controlo pelas autoridades fiscais, impedindo assim a troca de informações.</p>	<p>Um paraíso fiscal tem de usufruir de estabilidade política.</p>
<p>Falta de transparência</p> <p>Falta de transparência quanto às disposições legais ou administrativas é outro fator na identificação de paraísos fiscais.</p>	<p>Existe uma especialização em termos empresariais.</p>
<p>Ausência de atividades económicas substanciais</p> <p>A ausência de imposição de que a atividade económica desenvolvida seja substancial é importante, uma vez que sugere a atração de investimentos por motivos estritamente fiscais.</p>	<p>Existem outras características importantes que variam de acordo com as necessidades de um “fugitivo fiscal”.</p>

Tabela 7: Identificação e características de um Paraíso Fiscal pela OCDE e por Doggart. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada de (Diniz & Sarmiento, 2014)

Devido a esta série de proteções que os paraísos fiscais oferecem às identidades dos investidores, deu origem a diversos escândalos como, lavagem de dinheiro obtido a partir de atos ilícitos, corrupção, crime organizado, terrorismo e tráfico de drogas.

A União Europeia tenta cada vez mais impor normas e regras aos paraísos fiscais, de forma a atenuar a dita elisão fiscal, uso legal do regime tributário e a evasão fiscal, através do uso de meios ilícitos.

Num estudo realizado pela KPMG em 2008, intitulado “A competitividade Fiscal da Região Autónoma da Madeira”, foi abordado que a única singularidade do regime do CINM comparativamente com a restante legislação fiscal nacional, está na atribuição de um conjunto de benefícios fiscais expressamente previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais, conforme os diferentes regimes.

Neste mesmo estudo é referida a posição da OCDE relativamente ao tema 'paraíso fiscal' e 'regime fiscal preferencial'. Por conseguinte, no estudo da KPMG (2008, p.37) são referidos os seguintes fatores para identificação dos paraísos fiscais: *"Tributação inexistente ou insignificante; falta de troca de informações com outros Estados; Falta de transparência relativamente às disposições legais ou administrativas; Ausência de substância económica das atividades desenvolvidas"*.

No entanto, tendo em conta os acontecimentos a partir de 11 de setembro de 2001, verificou-se uma alteração da posição da OCDE relativamente aos regimes referidos como paraísos fiscais, fundamentalmente devido à pressão exercida pelos Estados Unidos. Assim, de acordo com as exigências da OCDE, a qualificação como paraíso fiscal passou a estar ligada aos critérios da inexistência de uma efetiva troca de informações e da falta de transparência (KPMG, 2008).

Ainda relativamente ao estudo da KPMG (2008, p.37) é referido que os fatores de identificação dos regimes fiscais preferenciais, são muito idênticos aos já mencionados para os paraísos fiscais, tais como:

''Taxas de tributação nulas ou mínimas; Regimes 'ring fencing'; Falta de transparência, quer ao nível da conceção do regime, quer ao nível da respetiva aplicação prática; Falta de uma troca efetiva de informações relativamente aos contribuintes que beneficiam do regime; Definição artificial da base tributável; Não acolhimento dos princípios internacionais de fixação dos preços de

transferência; Isenção de imposto no país de residência relativamente aos rendimentos com origem no estrangeiro".

Como se pode concluir, o regime do CINM não é um regime típico de um paraíso fiscal, qualificando-se sim, em termos fiscais, como um regime preferencial, na medida em que determina a aplicação de taxas de tributação mais baixas (sendo esta a única característica que a relaciona com os paraísos fiscais, não sendo este um fator suficiente para ser considerado como tal), mas sendo transparente (contrariamente ao que se verifica com a maioria dos verdadeiros paraísos fiscais), procedendo, nos termos gerais, à troca de informações.

Além disso, o CINM é sujeito a uma fiscalização, controlo e supervisão, não contemplando quaisquer particularidades no que se refere à matéria de sigilo.

Note-se também que, é um regime preferencial com um estatuto especial, na medida em que se trata de um regime de auxílios de Estado autorizado pela Comissão Europeia.

2.6. Processo de Candidatura à Zona Franca da Madeira

Segundo a SDM, todos os empresários, estrangeiros ou portugueses podem instalar-se no CINM sob as mesmas condições, desde que as atividades desenvolvidas pelas entidades estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos nos artigos 33.º e 36.º-A do Estatuto de Benefícios Fiscais.

Os empresários com interesse em instalarem-se no CINM devem preparar uma candidatura, elaborada segundo os regulamentos em vigor constantes do Decreto Regulamentar Regional n.º 21/87/M.

De notar que, o prazo mínimo para a instalação, funcionamento e exercício das atividades pelas entidades que pretender operar no CINM é de cinco anos, o qual poderá ser prorrogado por períodos mínimos de dois anos. Em caso de interrupção do exercício da atividade pelo utente antes do fim deste prazo, a concessionária terá direito a receber todas as taxas devidas pela totalidade do prazo estabelecido (cinco anos).

O pedido de licença para a instalação e funcionamento das sociedades deverá ser entregue à SDM, em duplicado, e depois de se verificar que está tudo em conformidade, segundo as disposições legais, a SDM envia a candidatura, juntamente do seu parecer, à Autoridade

Tributária e Assuntos Fiscais da RAM, que examina e recolhe pareceres de outras entidades relevantes (como o caso, por exemplo, da Alfandega do Funchal).

Se o processo for deferido, a licença apenas é concedida se o requerente da sociedade ou sucursal, comprovar a sua constituição e registo. Além disso, caso a requerente seja de nacionalidade estrangeira, todos os documentos relacionados com o pedido de licença deverão ser traduzidos para a língua portuguesa e legalizados.

No caso de a empresa a constituir ser uma sucursal, é necessária a entrega de cópia dos estatutos da empresa-mãe, assim como a ata da reunião em que foi determinada a criação da sucursal.

No caso da criação de uma nova empresa, a constituição da mesma estará sujeita aos formalismos e procedimentos normais aplicáveis a qualquer outra sociedade portuguesa a constituir fora do âmbito institucional do CINM.

De forma a tornar todo este processo mais rápido, a Zona Franca da Madeira possui Conservatória e Notariado Privativos, com isenção de taxas e emolumentos para as sociedades.

De acordo com o artigo 18º do Decreto Regulamentar Regional nº 21/87/M, de 5 de setembro e pelo Decreto Lei 13/2009, de 18 de janeiro, a informação a conter depende da atividade a desenvolver, mas normalmente deverá incluir a seguinte informação:

- Nome ou denominação social e domicílio ou sede do requerente;
- Atividade a ser desenvolvida pela sociedade;
- Características do local e menção da respetiva área onde se pretende instalar o estabelecimento;
- Valor total do investimento;
- Período desejado para a instalação e funcionamento, assim como o regime jurídico respetivo;
- Número de postos de trabalho a criar.

Segundo o artigo 9º do mesmo Decreto e da Portaria nº 222/99, de 28 de dezembro, as entidades que pretender operar na Zona Franca terão de pagar à concessionária, como contrapartida da instalação, da utilização dos imóveis e da execução de operações, as seguintes taxas, dependendo dos casos:

- Taxa de instalação;
- Taxa anual de funcionamento.

Estas taxas deverão ser pagas ao Governo Regional da Madeira através de depósitos nos cofres do CINM e variam consoante o tipo de atividade que as entidades pretendam exercer.

No caso de se tratar de atividades industriais, a taxa de instalação é de 1.000€ e a taxa anual de funcionamento depende de determinados fatores, constantes da Portaria n. °222/99, de 28 de dezembro. As entidades podem optar por se instalarem num módulo ou pavilhão industrial da SDM, ou, numa plataforma infraestruturada com ligações a energia, água, gás e esgotos. O investidor deverá requerer formalmente a respetiva reserva (que não poderá exceder os dois meses) e efetuar o pagamento no valor de 0,5€ por m² por mês, no caso de uma plataforma, ou 2€ por m² por mês no caso de módulo industrial.

Já referente a atividades de serviços internacionais, as entidades estão sujeitas a uma taxa de instalação de 1.000€ e a uma taxa anual de funcionamento de 1.800€. Tratando-se de sociedades SGPS (holding puras), estas estão sujeitas a uma taxa de instalação de 1.000€ e a uma taxa anual de funcionamento de 1.800€ para o primeiro ano e 1.800€ nos restantes anos, acrescido de 0,5% sobre o lucro do ano anterior (aplica-se isenção ao 1.º milhão de euros), sendo que, esta taxa anual é calculada com o limite máximo de 30.000€.

Por fim, as atividades relacionadas com transportes marítimos, ficam subordinadas a uma taxa de instalação no valor de 1.000€ e uma taxa anual de funcionamento no valor de 1.800€.

2.6.1. Tipos de sociedades

Como anteriormente referido, as sociedades constituídas no CINM são submetidas aos mesmo direitos e obrigações que qualquer outra sociedade Portuguesa, sendo que é permitida a instalação de todos os tipos de sociedades previstos na Legislação Comercial e das Sociedades Comerciais.

De entre as formas societárias de organização jurídica previstas na legislação nacional e no código das sociedades comerciais, para o exercício de atividades económicas, normalmente, a escolha dos investidores recai, na sociedade anónima (S.A.) e na sociedade por quotas (Lda.).

De uma forma geral e sintetizada, estes são os requisitos impostos pelo CINM para a constituição destas duas sociedades:

Tipo de entidade	LDA	S.A.
GERAL		
Lei Aplicável	Comercial/Civil	Comercial/Civil
Tempo de constituição	15-30 dias	15-30 dias
Taxa de IRC	5%	5%
Tratado dupla tributação	Sim	Sim
Responsabilidade dos Sócios	Limitada ao Capital	Limitada ao Capital
CAPITAL SOCIAL		
Moeda	Euro	Euro
Autorização de outras moedas	Não	Não
Capital mínimo	1€ por sócio	50.000€
Reserva legal	5% dos lucros anuais até atingir 20% do capital social, com um mínimo de 2.500€.	5% dos lucros anuais até atingir 20% do capital social.
Normalmente autorizado	5.000€	5.000€
GERENTES OU ADMINISTRADORES		
Número mínimo	1 gerente (sem obrigatoriedade de nomear administradores)	1 administrador (caso o capital social não exceda os 200.000€).
Registo público	Sim	Sim
Local das reuniões	Qualquer lugar	Qualquer lugar
SÓCIOS/ACIONISTAS		
Número mínimo	Normalmente 2 (possibilidade de 1 sócio no caso de Sociedade Unip.)	Normalmente 5 (possibilidade de 1 acionista no caso de Sociedade Unip.)
Registo público	Sim	Sim
Local das reuniões	Madeira (por mandato)	Madeira (por mandato)
SECRETÁRIO		
Obrigatório	Não	Não
Permitida alteração de domicílio	Sim	Sim

Tabela 8:Tipos de sociedade - Critérios gerais. Fonte: Elaboração própria. Informação retirada de (SDM - Sociedade Desenvolvimento da Madeira, 2014, pp. 6-8)

Falando em obrigações contabilísticas e de auditoria, todas as sociedades licenciadas do CINM são obrigadas a manter a sua escrita devidamente organizada e disponível para inspeção das autoridades competentes, nomeadamente a concessionária S.D.M e as instâncias fiscais portuguesas. É obrigatória a utilização da língua portuguesa e da moeda

portuguesa (EURO) para a apresentação das contas oficiais podendo, contudo, ser utilizada uma moeda distinta nos registos auxiliares.

Tipo de entidade	LDA	S.A.
CONTABILIDADE		
Obrigatório	Sim	Sim
Auditória obrigatória	Não. (Apenas se duas das seguintes condições se verificarem durante dois anos consecutivos: média anual superior a 50 empregados; ativo total anual superior a 1.500.000€; total anual de vendas líquidas e outros proveitos superior a 3.000.000€.)	Sim. (Conselho Fiscal com um mínimo de três membros efetivos e um suplente, sendo um dos efetivos e um suplente ROC ou SROC. Caso o capital social seja inferior a 100.000€ basta nomear um ROC ou SROC em substituição do Conselho Fiscal.)
Apresentação de contas	Sim	Sim
Contas públicas	Sim	Sim
Declarações fiscais		
Declaração Periódica de Rendimentos (Modelo 22)	Envio obrigatório até ao último dia útil de maio.	Envio obrigatório até ao último dia útil de maio.
Informação Empresarial Simplificada (IES)	Envio obrigatório até ao último dia útil do mês de junho)	Envio obrigatório até ao último dia útil do mês de junho)
Declarações Periódicas de IVA	Envio obrigatório até ao décimo dia do segundo mês seguinte àquele a que respeitam as operações.	Envio obrigatório até ao décimo dia do segundo mês seguinte àquele a que respeitam as operações.
Outras	Obrigatórias quando necessário (Ex.: Declarações de registo, alteração ou anulação, informação estatística periódica, etc.)	Obrigatórias quando necessário (Ex.: Declarações de registo, alteração ou anulação, informação estatística periódica, etc.)

Tabela 9:Tipos de sociedade - Obrigações contabilísticas. Fonte: (SDM - Sociedade Desenvolvimento da Madeira, 2014, pp. 6-8).

2.7. Competitividade e credibilidade da ZFM

Tem o CINM a competitividade fiscal que é necessária para alcançar os objetivos? De que forma o novo regime vem reforçar esta competitividade?

Segundo a SDM, o Regime IV vem reforçar a atratividade e estabilidade do CINM, pretendendo conferir à Região Autónoma da Madeira a continuidade e a estabilidade de um instrumento fundamental para a sua estratégia de desenvolvimento económico e social.

Costa (2017, p. 2) afirma que, *“De forma geral, podemos dizer que o atual regime de benefícios fiscais da ZFM, acordado com a União Europeia, estabelece um conjunto de vantagens para as empresas licenciadas, entre as quais se destaca uma taxa reduzida de IRC, bem como benefícios ao nível da distribuição de dividendos aos sócios e acionistas das sociedades.”* A isenção de tributação dos lucros distribuídos e colocados à disposição dos sócios consagrada no EBF é um instrumento de competitividade da ZFM.

A isenção de tributação de dividendos em sede de IRS ou IRC, na proporção dos rendimentos sujeitos à taxa reduzida, é outra das condições que permite à ZFM recuperar a sua capacidade competitiva (Feio, 2015).

Como já tem sido sublinhado pelas várias avaliações da Comissão Europeia, os resultados mostram que a Zona Franca tem vindo a afirmar a sua valia para o desenvolvimento económico, modernizando e diversificando a estrutura de bens e serviços da economia regional, gerando novas fontes de receita e de emprego, entre outros contributos. Desta forma, e apesar do inquestionável contributo para a economia da Região, a Madeira não deverá nunca depender unicamente do turismo, procurando sempre a modernização e inovação.

Xavier (2018, p. 1) afirma que, *“O Turismo é bom, mas é muitas vezes volúvel por razões que não controlamos e, portanto, um espaço como a Madeira com tantas coisas importantes não pode apostar só no Turismo e deve ser diversificada.”*

Neste contexto, segundo Mitchell (2009), a concorrência fiscal melhora o desempenho económico e é sinónimo de aumento de qualidade, sendo as empresas orientadas a melhorar a qualidade e a oferecer novos produtos, a fim de atrair e manter o interesse dos consumidores. A concorrência fiscal internacional exhibe várias vantagens económicas, pelo que, dentro de alguns limites, pressiona os Estados a agir de forma mais rigorosa e eficiente na cobrança dos seus impostos o que gera um aumento da competitividade.

2.8. Os Vistos dourados e o regime dos residentes não habituais

Outros fatores que reforçam a posição da Madeira e em particular do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) como uma das mais atrativas jurisdições para empresas e investidores na União Europeia são as condições especialmente favoráveis sob o ponto de vista fiscal para o Residente não habitual e investidor estrangeiro (*Portuguese Golden Visa Resident Permit*).

De que forma estas condições podem ser suficientes para captar potenciais investidores?

A APOTEC Madeira (2016 p. 1) salientou que o regime fiscal dos residentes não habituais apresenta “*um regime fiscal muito benéfico nomeadamente para pensionistas e pessoas com atividades de elevado valor acrescentado*”, o que pode “*captar investimento para o setor imobiliário e da construção, isto para além do setor do turismo*”.

“*O Regime Fiscal dos Residentes Não Habituais e os Golden Visa fazem parte da panóplia que torna Portugal um país, que no mundo dos negócios, é especialmente apreciada: a flexibilidade e capacidade de complementaridade*” afirma Castro (2016 p. 2).

De acordo com a lei fiscal portuguesa, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, 2 e 6, do Código do IRS, são residentes não habituais em Portugal as pessoas que, no ano a que respeitam os rendimentos, tenham permanecido mais de 183 dias em território português, quer tenham sido dias seguidos ou interpolados. No caso de terem aí permanecido menos tempo, exige-se que as pessoas disponham em Portugal, em 31 de dezembro desse ano, de habitação e que se faça crer a intenção de manter e ocupar a habitação como residência habitual.

Por fim, os sujeitos passivos, para se qualificarem como residentes não habituais, não podem ter sido tributados em sede de IRS em nenhum dos cinco anos anteriores (dessa forma, não podem ter sido considerados residentes em Portugal nesse período).

Uma vez adquirido a qualidade de residente fiscal, junto da Direção-Geral dos Impostos, o prazo para usufruir do mesmo é de 10 anos, período consecutivo e renovável.

Este é um dos pontos que coloca Portugal à frente de outros países que também adotaram esta tributação privilegiada, nomeadamente Espanha, onde o âmbito temporal de aplicação é de apenas cinco anos.

O Golden Visa apresenta também uma elevada atratividade. É uma oportunidade para atrair nacionais de outros países estrangeiros, que pretendam obter residência em Portugal, através

da realização de investimentos (imobiliário, financeiro ou corporativo). Este é um programa muito simples e flexível, com requisitos legais simples e claros. Tem requisitos de estadia mínima muitíssimo reduzidos, sendo visivelmente um dos mais atraentes programas de emigração para investidores de todo o mundo.

No caso espanhol, em que o regime é mais recente do que o português, e que inicialmente previa a concessão de vistos para residentes de países terceiros que comprassem um imóvel no valor de cento e sessenta mil euros. Este valor que foi aplaudido por uns, principalmente pelos estrangeiros, mas acabou por ser alterado pelo valor que se pratica em Portugal, os quinhentos mil euros.

A concessão de vistos é ainda concedida a quem comprar dívida pública no valor de dois milhões de euros, o que para já é uma opção não prevista pelo regime português.

Não há dúvidas quanto às regalias do regime em Portugal, que o acaba por colocar à frente nas eleições por parte dos investidores estrangeiros, afinal de contas *“Portugal detém o regime de concessão de autorização de residência para atividade de investimento menos oneroso para os interessados e que reúne melhores condições para a sua concretização”* (Lott, 2013).

O Decreto Regulamentar n.º 9/2018, de 11 de setembro veio estabelecer novas regras sobre a concessão de vistos e autorizações de residência. Através das novas disposições pretende-se dar resposta a algumas dificuldades que se vinham sentindo, adequando-se a Lei em vigor às novas dinâmicas económicas e sociais, agilizando os procedimentos estabelecidos e simplificando-os.

Introduziu um regime mais simplificado para os estudantes, agilizou o processo de concessão de autorizações de residência para quem pretende estudar no ensino superior, simplificou o regime de residência para trabalhadores sazonais e por fim, introduziu um novo regime para trabalhadores transferidos de outros Estados membros.

Além disso, alguns procedimentos passam a ser digitais, os agendamentos podem ser feitos online e o atendimento pode ser realizado em qualquer direção ou delegação regional.

2.9. Relação do Brexit com o CINM

De que forma o Brexit pode ser uma oportunidade para o CINM?

O CINM sofreu algumas oscilações no passado e tem tendência a estabilizar e a aumentar. Existem de facto oportunidades importantes. Pode parecer irónico, mas segundo (Machado, 2017) o Brexit poderá ser uma excelente oportunidade para o CINM por força obviamente dos empresários e das empresas do Reino Unido quererem continuar a ter uma porta aberta para a Europa, e dada a distinta relação que existe com Portugal e historicamente com a Madeira.

A centralidade da Madeira é decisiva para diversos serviços, empreendimentos e investimentos. Mesmo que não receba entidades do sector financeiro, como Luxemburgo, a Zona Franca da Madeira pode competir com territórios como Malta ou Chipre, que oferecem igualmente regimes fiscais de taxa de IRC reduzida.

A desvantagem destes territórios é terem de harmonizar as suas legislações até 2020, enquanto a Madeira já se encontra legalizada pela União Europeia (UE), argumenta o partido (NÓS Cidadãos, 2018).

Embora atualmente as principais nacionalidades a aproveitar este regime sejam finlandeses, suecos, franceses, italianos e brasileiros, parece existir um interesse cada vez maior interesse de britânicos (Assis, 2017).

III. Apresentação e discussão de resultados

3.1. O emprego na ZFM

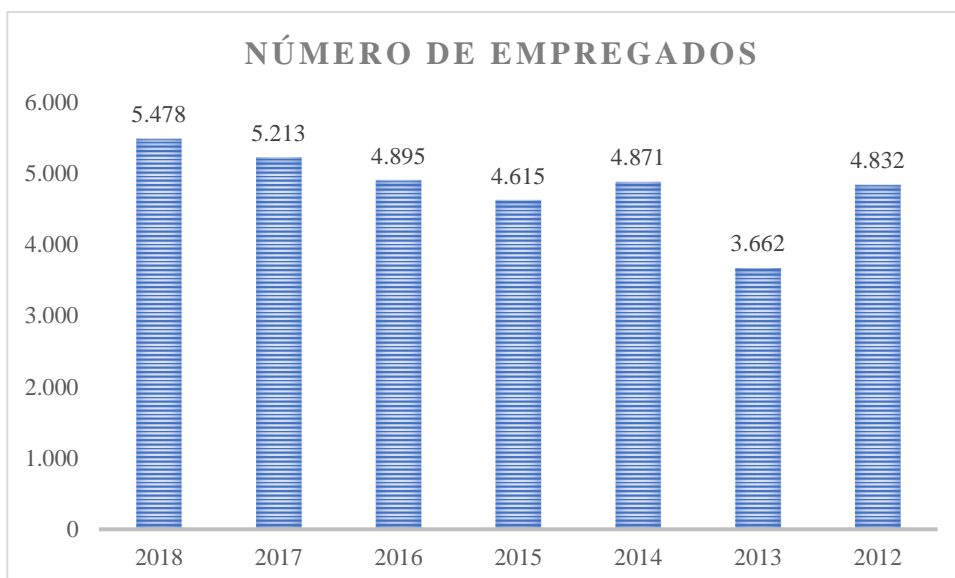


Figura 2: Número de empregados do CINM em 2018. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

No gráfico representado podemos ter conhecimento da evolução da Zona Franca da Madeira, relativamente ao número de postos de trabalho.

Aparentemente, verificamos que o CINM emprega um número significativo de trabalhadores e que continua a ser uma porta de entrada para trabalhadores altamente qualificados.

O CINM é responsável por grande parte da massa salarial paga na Região Autónoma da Madeira, sendo o salário médio dos trabalhadores do CINM superior ao salário médio pago na Região da Madeira.

O que podemos concluir deste facto é que, os trabalhadores do CINM possuindo um salário superior, pagam mais IRS e Segurança Social, contribuindo para este sector. Ao mesmo tempo ao terem um maior poder de compra dinamizam a economia da Madeira ao comprarem mais.

Uma das entidades sediadas na Zona Franca da Madeira é a SDM que, segundo os dados de 2018 conta com uma equipa de 30 trabalhadores nos escritórios da Madeira management.

Outra das empresas sediadas na ZFM é a SAIPEM que de 2014 a 2016, contava com mais de 700 trabalhadores, de 2017 para 2018 desceu para os aproximadamente 500, não deixando de, claramente, contribuir com um número avultado de trabalhadores.

No entanto, a SAIPEM é uma empresa petrolífera italiana sem qualquer atividade na Madeira. De acordo com Brito & Crisóstomo (2018) do Jornal *Público*, a SAIPEM Portugal, além de estar sediada em Machico, está referenciada numa base de dados internacional como tendo sido registada na Austrália em 2002, na Índia em 2004 e em Chipre em 2015. Por sua vez, existem três sociedades Saipem Spa que constam das bases de dados públicas dos *Paradise Papers*⁴³.

Além disso, os dados retirados do portal do *SABI* em nada garantem que estes trabalhadores não possam estar apenas a tempo parcial (contando como se trabalhassem a tempo completo, sendo esta condição obrigatória) e que várias empresas partilhem gerentes ou empregados (o que permite que a mesma pessoa conte como um posto de trabalho em várias empresas).

Não esquecendo que, as empresas por forma a beneficiarem de reduções fiscais, deverão cumprir um dos seguintes requisitos:

- Criação de um a cinco empregos durante os primeiros seis meses de atividade, bem como um investimento mínimo de € 75.000 pela aquisição de ativos fixos, tangíveis ou intangíveis durante os primeiros dois anos de atividade
- Criação de seis ou mais empregos durante os primeiros seis meses de atividade

Das empresas com início de atividade em 2016, 2017 e 2018 verificamos que um grande número de empresas não criou postos de trabalho no primeiro ano:

N.º de empregos gerados em 2016	Total de empresas
0	26
1	45
2	7
3	4
4	2
5	1
6	3
7	3
8	1
10	1
15	1
	94

Tabela 10: N.º de empregos gerados em 2016. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

⁴³ Os *Paradise Papers* são um conjunto de 13,4 milhões de documentos eletrônicos confidenciais sobre as atividades offshore de algumas das pessoas e empresas mais poderosas do mundo.

N.º de empregos gerados em 2017	Total de empresas
0	29
1	59
2	16
3	6
5	3
6	5
7	3
9	1
10	1
19	1
	124

Tabela 11: N.º de empregos gerados em 2017. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

N.º de empregos gerados em 2018	Total de empresas
0	41
1	78
2	29
3	4
4	4
6	5
7	3
8	1
9	2
10	2
48	1
	170

Tabela 12: N.º de empregos gerados em 2018. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

Concluimos que, o número de entidades que não geraram postos de trabalho no ano do seu início de atividade é significativa.

Dada a obrigatoriedade de criação de postos de trabalho para o benefício de uma taxa de IRC reduzida, a questão que se impõe é se realmente estas entidades beneficiaram ou não deste benefício fiscal, ou se no caso das empresas que geraram postos de trabalho inferiores a 5

trabalhadores, se realizaram o investimento mínimo obrigatório de 75.000€ na aquisição de ativos fixos tangíveis.

De salientar que, não tivemos acesso à data específica do início de atividade destas empresas e dessa forma, estas empresas podem efetivamente apenas ter dado início atividade a 31-07-2016 (por exemplo) e, por conseguinte, apenas terem criado os postos de trabalho no início do ano de 2017, cumprindo assim com o prazo de 6 meses.

3.2. O investimento em ativos fixos tangíveis ou intangíveis

2016	
Valor total investimento	N.º de empresas
0	70
< 75.000€	15
> 75.000€	10

Tabela 13: Valor total investimentos em 2016. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

2017	
Valor total investimento	N.º de empresas
0	101
< 75.000€	16
> 75.000€	7

Tabela 14: Valor total investimentos em 2017. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

2018	
Valor total investimento	N.º de empresas
0	132
< 75.000€	29
> 75.000€	9

Tabela 15: Valor total investimentos em 2018. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

Como já foi mencionado, para que se possa usufruir do regime especial da Zona Franca da Madeira, deve sempre ser cumprido um de dois requisitos: criação de seis ou mais postos de trabalho nos primeiros seis meses de atividade; ou de um a cinco posto de trabalho em seis meses e um investimento mínimo de 75.000 € na aquisição de ativos fixos tangíveis ou intangíveis nos dois primeiros anos de atividade.

Com os dados apurados através da plataforma do SABI, verificamos que das empresas iniciadas em 2016, apenas 10 ultrapassaram os 75.000€ em investimentos fixos tangíveis e intangíveis, das iniciadas em 2017 apenas 7, e em 2018, apenas 9 investiram mais de 75.000€.

Após esta análise, nada conseguimos concluir uma vez que as empresas apenas são obrigadas a investir nos dois primeiros anos e não, necessariamente, no primeiro ano de atividade.

Mas, se analisarmos a tabela seguinte já conseguimos obter algumas conclusões:

Valor total investimento	N.º de empresas
0	28
< 75.000€	12
> 75.000€	52

Tabela 16: Valor total de investimentos em 2016, 2017 e 2018 das empresas iniciadas em 2016. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

Esta tabela diz-nos que das empresas iniciadas em 2016, apenas 52 empresas investiram mais de 75.000€ em ativos fixos tangíveis e intangíveis, nos anos de 2016, 2017 e ainda 2018.

Isto faz-nos efetivamente pensar pois se, 52 empresas investiram mais de 75.000€, 40 empresas não investiram.

A questão que se impõe é, será que as 40 empresas que não investiram o devido, criaram efetivamente os postos de trabalho a que estão obrigadas para usufruir da redução da taxa de IRC?

Por fim, ainda efetuamos outra análise, das empresas iniciadas em 2016, escolhemos aleatoriamente 10 empresas que tenham gerado menos de 6 postos de trabalho em 2016 e analisamos os seus investimentos entre o ano de 2016, 2017 e 2018.

O resultado foi o seguinte:

Empregos em 2016	Investimentos em 2016/2017/2018
5	0,00
1	17 325,00
1	33 000,00
1	162 000,00
1	74 812,50
0	62 028,43
3	25 008,00
3	205 275,00
4	774,35
0	183 921,81

Tabela 17: Valor total investimentos em 2016, 2017 e 2018 com base no número de empregados em 2016. Fonte: Elaboração própria através de dados retirados do portal do SABI.

Nestas condições selecionadas, apenas 2 empresas cumpriram com as regras obrigatórias.

De notar que, como já foi mencionado, estas empresas podem ter gerado os restantes postos de trabalho em 2017, uma vez que algumas destas empresas podem ter dado início de atividade apenas a 31-07-2016 (por exemplo) e, por conseguinte, o prazo de 6 meses apenas termina em 2017.

3.3. Estatísticas 2018

3.3.1. Serviços internacionais

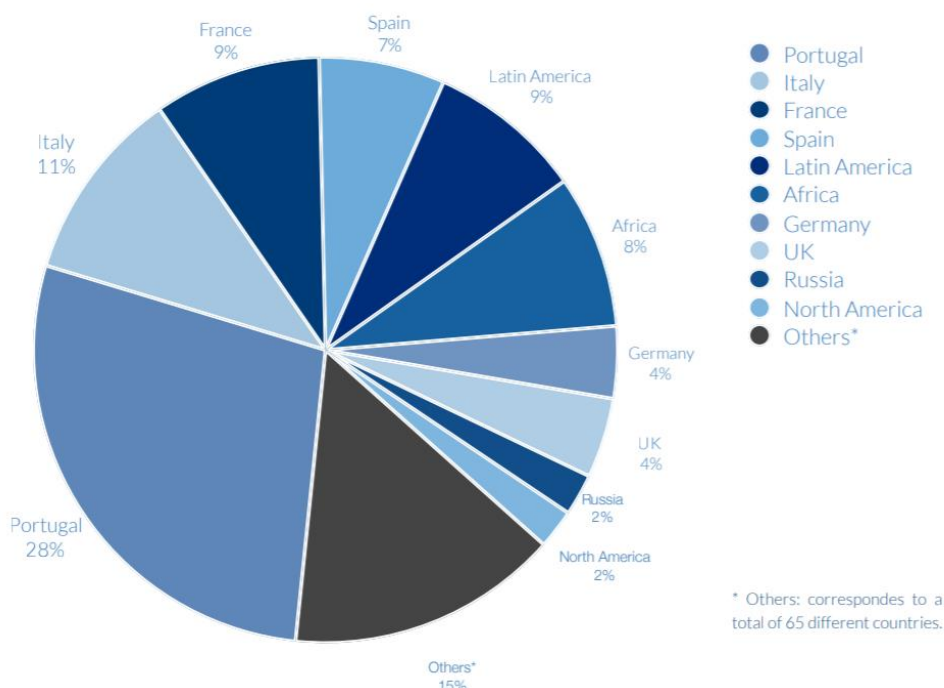


Figura 3: Serviços internacionais 2018. Fonte: (SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, 2018, p. 5)

Da informação obtida através da SDM, verificamos que 77% das sociedades do CINM têm origem em países da OCDE e que 72% desse total têm origem em Estados Membros da União Europeia.

Os mercados que têm maioritariamente investido no CINM são: Portugal, Itália, França, Espanha, Alemanha, Reino Unido e alguns países da América Latina, de África e da América do Norte.

Para além dos mercados mencionados, há empresas no CINM com origem em mais 65 países.

Mas, sublinho que a maioria das sociedades hoje licenciadas no CINM são de origem nacional (28%). São empresários que escolhem a Madeira sobretudo porque nela encontram condições de natureza fiscal e económica competitivas para apoiar os seus projetos a nível internacional.

3.3.2. Entidades licenciadas

Areas of Activity	Total
International Services	1569
Industrial Free Trade Zone	47
Sub-total	1.616
Madeira's International Shipping Register - MAR	622
Total	2.238

Figura 4: Entidades licenciadas 2018. Fonte: (SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, 2018, p. 3)

Relativamente à evolução do número de entidades licenciadas no CINM, a SDM apurou que a 31 de dezembro de 2018 estavam licenciadas um total de 2.238 entidades.

Se comparamos estes dados com 2017, o CINM revela um crescimento de 62 entidades, dado que no final de 2017, estavam licenciadas 2.176 entidades.

Ao analisarmos estes dados por sectores, a Zona Franca Industrial, manteve a estabilidade dos últimos anos, acabou o ano com 47 empresas, menos 2 empresas comparativamente com o ano anterior, o Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR) com 622 embarcações registadas, mais 34 embarcações do que o ano anterior, e por fim, os Serviços Internacionais com mais 30 entidades relativamente a 2017, contando com 1.569 entidades licenciadas.

De salientar que, o MAR é um dos grandes contributos para Portugal, pois dotou o nosso País de uma marinha considerável, mantendo o posicionamento de Portugal no seio das organizações internacionais do sector.

3.3.3. Receita Fiscal

YEAR	Madeira's Total Revenue	IBC companies Revenue	%
2012	651.970,0	100.479,0	15,4%
2013	847.254,6	123.017,4	14,5 %
2014	875.631,0	134.254,1	15,3%
2015	886.852,2	151.361,8	17,1%
2016	916.002,9	199.608,2	21,8%
2017	819.301,8	104.586,9	12,8%
2018	913.846,6	121.714,6	13,3%

Thousands of Euros

Figura 5: Receita fiscal de 2012 a 2018. Fonte: (SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, 2018, p. 10) e AT RAM - Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da RAM.

Conforme os dados mais atuais disponibilizados pela Autoridade Tributária (AT), em 2018, o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) gerou 121.714.6 milhões de euros em receita fiscal efetiva para os cofres da Região Autónoma da Madeira.

Isto revela que, o contributo do CINM para a receita fiscal da Madeira foi de 13,3%, aumentando em relação à percentagem registada no exercício de 2017 (12,8%), traduzindo-se num aumento de mais de 17 milhões de euros da receita fiscal gerada pelas empresas do CINM.

Esta receita fiscal decorrente da atividade das empresas licenciadas é um dos indicadores que mostra realmente o impacto do CINM na economia da Região, em conjunto com a criação de emprego e da diversificação e modernização empresarial da Região.

A par desta evolução da receita fiscal, também verificamos uma evolução positiva tanto do número de entidades licenciadas como do emprego direto criado.

3.3.4. Benefícios Fiscais

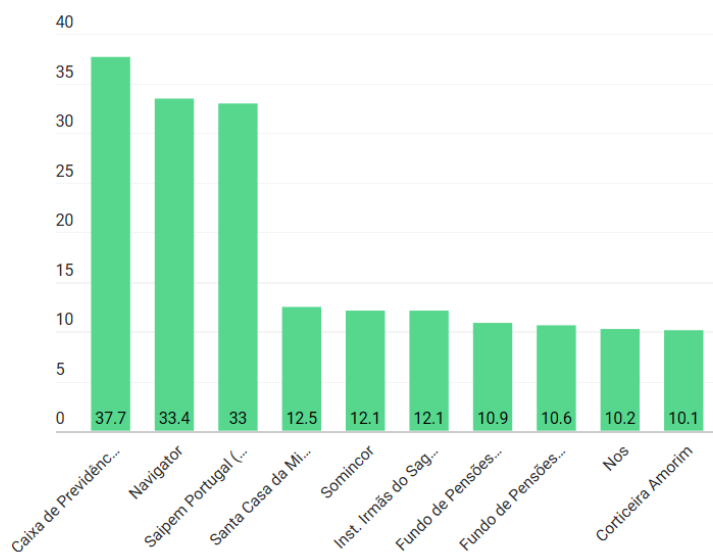


Figura 6: Benefícios fiscais 2018. Fonte: (Suspiro, 2019), do jornal Observador.

De acordo com os dados da Autoridade Tributária, em 2018 o Estado Português concedeu cerca de 2,4 mil milhões de euros em benefícios fiscais, menos 136 milhões de euros dos concedidos em 2017.

Os benefícios fiscais ao nível do imposto de IRC, tal como é habitual, atingiram o valor mais elevado de todos os impostos, ascendendo mais de 900 milhões de euros, valor que ainda assim está abaixo dos atribuídos em 2017, que alcançaram 1088 milhões de euros.

Dos benefícios concedidos, contamos com isenções ou reduções da Taxa de IRC, típicos do Regime de Tributação da Zona Franca da Madeira. Tal como podemos observar pelo gráfico, a SAIPEM Portugal, empresa licenciada na Zona Franca da Madeira está entre os três maiores benefícios fiscais concedidos em 2018.

IV. Controlo e Monitorização da Comissão Europeia e dos Estados-Membros

4.1. Controlo dos Auxílios Estatais por parte da CE

As várias questões que se colocam hoje sobre esta temática, inevitavelmente seguidas à crise económica, financeira e política que percorreu a União Europeia e cujas consequências ainda se verificam, requerem uma reflexão mais profunda sobre o papel das instituições europeias, em particular da Comissão Europeia, relativamente ao controlo dos auxílios de Estado e ao desenvolvimento do seu conceito.

De facto, como diz Cunha (2000, p. 889) *“A possibilidade dos auxílios estatais produzirem efeitos perversos a nível comunitária, determinou, desde o início, a necessidade de apreciação destas medidas pelos órgãos comunitários”*,

Recorre-se, sobretudo, ao código criado pela União Europeia em 2018, *“Código de Boas Práticas para a condução dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais”* para analisar os procedimentos de controlo dos auxílios estatais por parte da Comissão Europeia.

Nestes últimos anos a comissão colocou em prática o «MAE», ou seja, a modernização dos auxílios estatais, que pretende efetivar o controlo sobre as medidas que efetivamente afetam a concorrência no mercado interno, com o objetivo de simplificar as regras e procedimentos.

Focando efetivamente no caso que nos interessa e que abrange o regime do CINM, importa salientar que, desde 2017, o IV regime passou a estar integrado no âmbito do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC). Assim, a sua aplicação deixou de estar dependente de aprovação e consentimento por parte da Comissão Europeia.

Recentemente, mais de 97% das medidas de auxílio estatal, são abrangidas pelo RGIC. Analisando o gráfico da *“Comission State Aid Scoboard 2017: results, trends and observations regarding EU State Aid expenditure reports for 2016”*, verificamos que houve um aumento de cerca de 25% em comparação com 2013. Verificamos igualmente que, os Estados-Membros gastaram, em média, cerca de 47% do total das despesas com medidas RGIC, um aumento de cerca de 12% comparado com 2013.

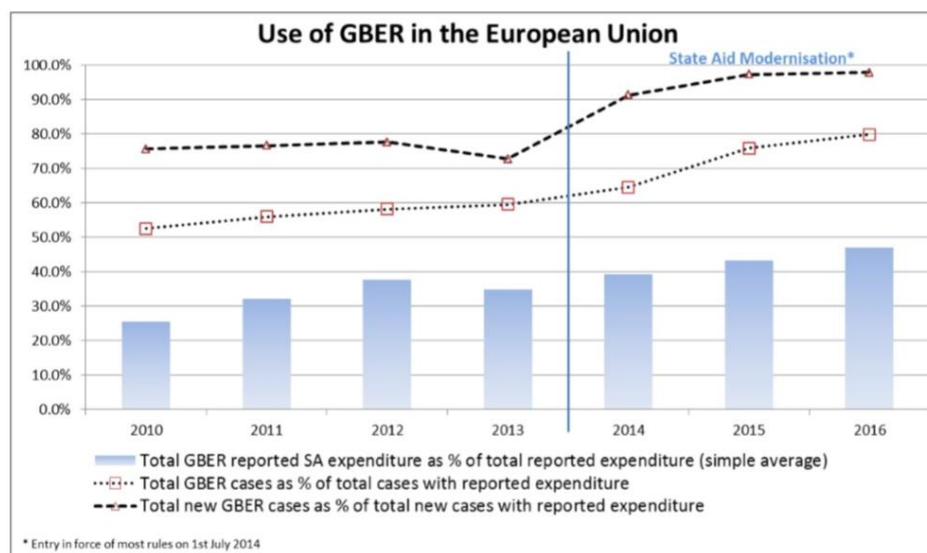


Figura 7: Medidas de auxílio de estado abrangidas pelo RGIC. Fonte: (Comissão Europeia, 2017 p. 14)

A fim de assegurar uma correta e eficaz aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, os Estados-Membros e a Comissão devem cooperar entre eles de forma a definir prioridades no que diz respeito ao tratamento de informação e de processos. Os Estados-Membros, dispõe de uma rede de coordenadores nacionais, que prestam apoio de forma a orientar e a formar estes Estados no âmbito da aplicação em matéria de auxílios de estado.

Seguidamente vamos proceder, de forma sucinta, aos procedimentos adotados pelos serviços da Comissão, ao apreciar os processos em matéria de auxílios de estado (Comissão Europeia, 2018).

Em primeiro lugar, existe uma notificação prévia, em que, podem ser discutidas informações entre a Comissão e os Estados-Membros, necessárias para a posterior notificação da medida de auxílios de estado. Com base no artigo 4º, n.º 5 do Regulamento Processual⁴⁴, quando há uma análise preliminar por parte da comissão, as decisões “*devem ser tomadas no prazo de dois meses*”. No caso de a Comissão não tomar uma decisão, “*considerar-se-á que o auxílio foi autorizado pela comissão*” (artigo 4º, n.º 6 do Regulamento Processual). Além disso, durante este processo podem ser discutidos vários aspetos de forma informal e confidencial, uma vez que, segundo o artigo 30º do Regulamento Processual, os serviços da Comissão “*não podem divulgar as informações abrangidas pelo sigilo profissional*”.

⁴⁴ Regulamento (EU) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Esta notificação prévia deve iniciar-se sobretudo quando se trata de casos novos, com características e complexidades que justifiquem estas discussões prévias e informais com os serviços da Comissão.

A fim de assegurar a eficácia deste procedimento, os Estados-Membros devem fornecer todas as informações para a apreciação da medida proposta, sendo que, dependendo, em grande parte da complexidade do processo, em regra geral, os contactos prévios à notificação podem demorar mais de seis meses (Comissão Europeia, 2018, p. 17).

No final da notificação prévia, os serviços da comissão irão tentar fornecer ao Estado-Membro, uma avaliação informal preliminar sobre se a medida constitui um auxílio estatal e se a medida de auxílio é compatível com o mercado interno (Comissão Europeia, 2018, p. 17).

De salientar que, estes contactos prévios em nada afetam a avaliação do processo após a sua notificação formal, podendo, contudo, a Comissão requerer ao Estado-Membro informações adicionais após a notificação formal.

Em relação ao tratamento dos processos, os Estados-Membros podem solicitar aos serviços da Comissão uma *abordagem de carteira*, ou seja, os serviços da comissão solicitam informações aos Estados-Membros sobre os processos notificados em carteira que consideram ser de relativa importância, sendo esses processos tratados com prazos mais previsíveis. Após os Estados-Membros responderem aos pedidos de informações solicitados pelos serviços da comissão acerca desses processos, os serviços da comissão podem propor um *planeamento por mútuo acordo* (Comissão Europeia, 2018, p. 18).

Este planeamento é uma forma de tornar mais transparente e previsível a duração de uma investigação em matéria de auxílios de estado, uma vez que permite aos serviços da comissão e aos Estados-Membros chegarem a um acordo sobre o calendário previsto da investigação e eventualmente retratar aspetos importantes do desenrolar da investigação.

O planeamento por mútuo acordo tem lugar no final da fase pré-notificação e é seguido da notificação formal.

De seguida, os serviços da comissão iniciam a sua análise preliminar de cada medida notificada após a receção da sua notificação. Os Estados-Membros devem garantir que apresentam notificações completas com todas as informações requeridas pelos serviços da comissão e que fornecem essas informações no prazo fixado (Comissão Europeia, 2018, p. 19).

A comissão dará início ao processo de investigação, após duas rondas de perguntas, no máximo, e poderá prestar informações aos Estados-Membros sobre o desenrolar do processo, caso os mesmos o solicitem.

Os serviços da comissão podem suspender esta análise preliminar, quando por exemplo o Estado-Membro pretender alterar a medida de auxílio, ou quando o Estado-Membro não tiver apresentado uma notificação completa.

De salientar que, se um caso cumprir determinadas condições, a Comissão pode adotar um procedimento simplificado. Tal pode acontecer quando, por exemplo, uma medida é muito idêntica a outras anteriormente aprovadas.

Nestes casos, a Comissão tenderá, no prazo de 25 dias (a partir da apresentação da notificação pelo Estado-Membro) a tomar uma decisão simplificada. Esta decisão declara que a Comissão considera que *“a medida notificada não constitui um auxílio”* ou *“que não há dúvidas quanto à compatibilidade da medida notificada com o mercado interno, na medida em que está abrangida pelo artigo 107.º, n.º 1, do TFUE”*, nos termos do artigo 4º, n.º 2 ou 3.º, do Regulamento Processual.

O procedimento simplificado só pode ser adotado, se tiverem ocorrido contactos prévios à notificação relativos à medida de auxílio em causa e se o Estado-Membro apresentar um projeto de formulário de notificação completo, ou seja, com toda a informação necessária, incluindo um projeto de resumo da notificação e referências anteriores (Comissão Europeia, 2018, p. 20).

Os serviços da Comissão publicaram, posteriormente, a sua decisão de o auxílio por ser, ou não, considerado como um procedimento simplificado (com base no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado), no sítio Web da DG Concorrência.

A comissão pretende melhorar a eficiência do tratamento de casos mais complexos, no âmbito do procedimento formal de investigação (Comissão Europeia, 2018, p. 21).

Para esse efeito, a Comissão esforçar-se-á para publicar no prazo de dois meses a contar da sua adoção, a decisão de dar início a um procedimento formal da investigação, onde resumirá os elementos pertinentes em matéria de facto.

Com base no artigo 6.º n.º 1 e n.º 2 do Regulamento Processual, *“a decisão incluirá um convite ao Estado-Membro em causa e a outras partes interessadas para apresentarem as*

suas observações num prazo fixado, normalmente não superior a um mês”, em que a Comissão poderá “prorrogar esse prazo em casos devidamente justificados”.

Segundo o mesmo artigo, outras partes interessadas que possam eventualmente ser afetadas pela concessão do auxílio em causa, poderão solicitar informações sobre o processo e apresentar observações a termo confidencial.

A Comissão aplica estritamente os prazos fixados no Regulamento Processual e, por conseguinte, se o Estado-Membro não apresentar observações sobre a decisão do início do procedimento formal ou sobre observações das partes interessadas, ou *“se as informações prestadas não forem suficientes para estabelecer a compatibilidade, a Comissão tomará uma decisão negativa.”*, com base no artigo 9.º n. 7. Salvo em casos excepcionais e devidamente justificados, a Comissão poderá prorrogar o prazo para apresentação de observações.

Com base no artigo 7.º do Regulamento Processual, *“a Comissão pode solicitar a uma empresa, a uma associação de empresas ou a outro Estado-Membro que prestem todas as informações necessárias para lhe permitir completar a apreciação da medida em apreço, se as informações prestadas pelo Estado-Membro interessado durante a análise preliminar não forem suficientes.”*, sendo que, a Comissão apenas deve solicitar informações a essas fontes caso essas fontes tenham à sua disposição essas mesmas informações.

A Comissão esforçar-se-á por adotar uma decisão acerca do procedimento formal, no prazo de 18 meses a contar da data de início do procedimento.

As partes interessadas, que temos vindo a referir, estão definidas no artigo 1.º, alínea h), do Regulamento Processual como *“qualquer Estado-Membro ou qualquer pessoa, empresa ou associação de empresas cujos interesses possam ser afetados pela concessão de um auxílio, em especial o beneficiário do auxílio, as empresas concorrentes e as associações setoriais”*.

Em matéria de denúncias, e em conformidade com o artigo 24.º do Regulamento Processual, apenas as partes interessadas podem apresentar denúncias para informar a Comissão de um alegado auxílio ilegal ou utilização abusiva do mesmo. Como tal, as pessoas (singulares ou coletivas) que apresentem uma denúncia devem demonstrar que são efetivamente partes interessadas.

Nos termos do disposto no artigo 11.º-A, n.º 2, do Regulamento de Execução⁴⁵, as partes interessadas devem preencher devidamente um formulário constante do anexo IV e prestar todas as informações obrigatórias que nele são solicitadas. O principal objetivo do formulário é facilitar o tratamento das denúncias, assegurando que a Comissão recebe todas as informações relevantes. O formulário de denúncia a enviar para os serviços competentes da Comissão, por correio ou por correio eletrónico (é recomendada vivamente a utilização da via eletrónica) está disponível em 23 línguas (Comissão Europeia, 2019).

Os serviços da Comissão empregarão esforços para que seja investigada a denúncia dentro de um prazo vinculativo de doze meses a partir do momento em que é registada, podendo ser mais longo nos casos em que é necessário solicitar mais informações (Comissão Europeia, 2018, p. 23).

Se a denúncia for infundada ou for relativa a auxílios aprovados e/ou medidas que não têm de ser notificadas, os serviços da Comissão tentarão dar uma resposta ao autor da denúncia no prazo de dois meses a contar da receção da denúncia (Comissão Europeia, 2018, p. 23).

4.2. A Investigação de Bruxelas

Segundo Palma (2012), não existindo impedimentos de natureza legal à existência de controlos, a credibilidade do funcionamento de um regime como o do CINM passa por uma correta inspeção do seu funcionamento.

A Comissão incentiva uma avaliação *ex post* dos regimes de auxílios, na medida em que é uma forma de avaliação após a implementação do auxílio, que visa aferir a sua efetividade e eficiência (Comissão Europeia, 2019, p. 11).

A Comissão Europeia começou em 2015, no contexto do exercício *ex post* de 2015⁴⁶, a monitorizar de forma mais atenta o regime fiscal em várias regiões da Europa que oferecem benefícios fiscais para as empresas.

⁴⁵ Regulamento (EU) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (EU) 2015/1589, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁴⁶ A comissão examinou uma amostra do modo como os Estados-Membros aplicaram os regimes existentes entre 2012-2013.

No caso da Zona Franca da Madeira, a 12 de março de 2015 a CE decidiu dar início a uma averiguação ao III regime que se aplicou às empresas licenciadas a partir de 2007 até 2013, por ter sérias dúvidas de que estão a ser cumpridas todas as regras.

Em 2018, Portugal foi notificado da decisão da CE de dar início aos procedimentos dispostos no artigo 108.º, n.º 2, do tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sendo que, se a comissão verificar que um *“auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.”*

De notar que, a Comissão aprovou em 2017, o Regime III da ZFM, com base nas Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período de 2007-2013 (OAR 2007).

Na primeira fase da investigação, a Comissão solicitou informações sobre a base jurídica do regime, e numa segunda fase, verificou o modo em como os Estados-Membros aplicaram os regimes existentes, selecionando uma amostra de 26 beneficiários do regime da ZFM para o período de 2012 e 2013 (Comissão Europeia, 2019, p. 11).

Em 2019 foi recebida uma notificação por parte da CE em que se concluiu preliminarmente que os benefícios fiscais atribuídos naquele período seriam considerados auxílios de Estado ilegais.

Segundo a RTP (2019), o valor total das receitas não cobradas *“chegam aos 300 Milhões de euros.”*

Em causa estão fundamentalmente dois pontos:

- a) A aplicação das isenções de imposto sobre os rendimentos provenientes de atividades efetiva e materialmente realizadas na região;
- b) A ligação do montante do auxílio à criação e manutenção de empregos efetivos na madeira.

De notar que ao aprovar o regime fiscal de 2007 a 2013, a Comissão fê-lo sob a condição de a redução do imposto sobre as sociedades *“ser aplicada aos lucros resultantes de atividades efetiva e materialmente realizadas na região da madeira”*, isto significa que os investimentos devem ser efetuados na região e não fora dela (Comissão Europeia, 2019, p. 16).

Por conseguinte, a Comissão alega que se as empresas que não exercem as suas atividades efetivamente na região da madeira *“não suportam os custos adicionais das regiões ultraperiféricas”*. O investimento não é relevante para efeitos do desenvolvimento regional

se os investimentos estrangeiros forem realizados fora da região ultraperiférica e como tal, as empresas não podem beneficiar legitimamente do regime (Comissão Europeia, 2019, p. 16).

A Comissão Europeia dúvida que Portugal tenha cumprido com este requisito porque *“não apresentou quaisquer elementos de prova sobre eventuais controlos que as autoridades fiscais competentes tenham realizado sobre a origem dos rendimentos declarados e objeto da dedução de imposto sobre o rendimento.”*. De notar que o regime exige uma contabilidade separada para os rendimentos gerados em território português, que estão sujeitos ao imposto normal, e os rendimentos gerados fora do território português, que estão sujeitos à taxa reduzida de imposto (Comissão Europeia, 2019, p. 16).

O mesmo se aplica quando falamos sobre a criação/manutenção de empregos, a criação de empregos, fora da região da madeira, não serve para qualquer desenvolvimento económico ou regional.

Relativamente à suspeita da Comissão Europeia sobre se a ZFM considera como empregos válidos os empregos a tempo parcial, Portugal alegou que considera como empregos válidos *“qualquer tipo de relação de trabalho previsto no Código de trabalho nacional”*, com isto refere-se, nomeadamente, a contratos a termo, contratos por tempo indeterminado, trabalho temporário, trabalho a tempo parcial, etc. (Comissão Europeia, 2019, p. 14).

Contudo, como já referido, a autorização do Regime III teve por base as OAR de 2007, e como tal, deve aplicar-se as condições nelas enunciadas. Dessa forma, a criação de emprego deverá ser aferida em função do ponto 58 das OAR 2007-2013.

O ponto 58 das OAR de 2007 considera o seguinte:

“Por criação de emprego entende-se 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”

Se analisarmos igualmente a nota de rodapé 52 das mesmas OAR, esta diz-nos o seguinte: *“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”*.

Com isto, concluímos que por criação de emprego entende-se um aumento líquido do número de trabalhadores diretamente empregados no estabelecimento e que por número de trabalhadores entende-se o número de unidades de trabalho anuais (UTA). Como, 1 UTA é equivalente a 240 dias de trabalho, que corresponde a 8h por dia, o trabalho a tempo parcial e o trabalho sazonal é representado por frações da UTA. Dessa forma, só se entende como emprego válido, o número de pessoas que tenham trabalhado a tempo inteiro durante todo o ano considerado.

Para a comissão europeia, milhares de empresas beneficiaram do desconto de IRC sem que as autoridades portuguesas garantissem que as sociedades cumpriam estes requisitos obrigatórios, chegando mesmo a afirmar que foram dados benefícios fiscais “*sem garantir ou efetuar qualquer controlo eficaz*” (Comissão Europeia, 2019, p. 19).

Estando o processo ainda em discussão, a consequência de um resultado negativo desta investigação será a devolução por parte dos beneficiários (que ainda estejam ativos), dos impostos que não foram pagos entre 2007 e 2013, acrescidos de juros.

Esta atuação da CE visa claramente penalizar o Estado português por, no seu entendimento, ter sido pouco eficaz no controlo das condições associadas aos benefícios fiscais concedidos aos beneficiários da ZFM. Portanto, a questão que se impõe é se Portugal terá realmente atribuído os benefícios sem se certificar que as empresas estavam efetivamente a cumprir os requisitos?

Na opinião preliminar da Comissão, esta alega que Portugal parece nunca ter imposto às empresas beneficiárias nenhuma obrigação de fornecer provas de que efetivamente cumpriam as condições da decisão da Comissão, apesar de a concessão do auxílio implicar necessariamente essa obrigação (Comissão Europeia, 2019, p. 19).

A Concorrência europeia poderá efetivamente chegar à conclusão de que o regime da Madeira vai contra as regras do mercado interno e obrigar Portugal a acabar com ele. Ou possivelmente, recorrer ao Tribunal de Justiça da UE para que o país o faça, de acordo com o que prevê o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De salientar que, o artigo 108.º, n.º 3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, tem efetivamente efeitos suspensivos, assim como o artigo 16.º do Regulamento (EU) 2015/1589 que menciona que “*nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário.*”

4.3. Monitorização da CE

Com base no artigo 108.º n.º 1 do Tratado da União Europeia, a Comissão *procede “ao exame permanente dos regimes de auxílios”*, ou seja, tem os regimes de auxílios de Estado sob escrutínio constante.

A Comissão propõe *“aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado interno”*, em conformidade, com o artigo 21.º n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015.

Este preceito cria a obrigação da Comissão, monitorizar e realizar o exame permanente dos auxílios concedidos, incluindo os auxílios que beneficiam da dispensa de notificação prévia por integrarem uma das isenções categoriais estabelecidas pelo Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014. Os artigos 10.º e 12.º deste Regulamento consagram isso mesmo.

Com isto, é cada vez mais importante que a Comissão monitorize e controle a forma como os Estados-Membros aplicam os auxílios, assim como é cada vez mais importante que haja uma maior cooperação entre os Estados Membros e a Comissão.

Aliás, se analisarmos o princípio da lealdade europeia estabelecido no artigo 4.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia, este enaltece a assistência, o respeito e a cooperação mútua, pressupondo um vínculo de lealdade entre os Estados membros; destes para com a União Europeia; e desta para com aqueles.

A monitorização da Comissão, como vimos anteriormente no tema sobre os auxílios de estado, é efetuada através de pedidos de informação ao Estados-Membros, que em regra geral dispõem de 20 dias úteis para responder, salvo casos devidamente justificados. Se necessário, posteriormente, a Comissão solicitará novos pedidos de informação ao Estado-Membro e tentará completar a monitorização no prazo de 12 meses a contar do primeiro pedido de informações (Comissão Europeia, 2018, p. 25).

Além do pedido de informações, o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2015/1589, de 13 de julho de 2015, determina um processo, que permite a realização de uma avaliação fidedigna da compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado interno e, ao mesmo tempo,

monitorizar os auxílios já existentes, abrangendo a manutenção da compatibilidade dos mesmos com o mercado interno.

Com base no artigo 27º n.º 2 do mesmo Regulamento, este processo é dominado por *controlo in loco* e consiste, fundamentalmente, na hipótese de a Comissão “*ter acesso às instalações e terrenos da empresa em causa*”, solicitar “*explicações orais*” e ainda, “*examinar a escrita e outra documentação e tirar ou pedir cópias.*”

No caso, de haver oposição por parte da empresa a um *controlo in loco* ordenado pela Comissão, compete ao Estado membro assegurar a “*assistência necessária para lhes permitir executar a visita de verificação*”, isto é, se necessário, convocar o prévio escrutínio judiciário, conseguindo a emissão de mandados judiciais, pelos Tribunais nacionais (artigo 27º n.º 6 do mesmo Regulamento).

Com base na OAR 2007, os Estados-Membros devem manter registos pormenorizados de todas as medidas de auxílio durante 10 anos a contar da data da concessão do auxílio e devem transmitir à Comissão o seguinte:

- Relatórios anuais;
- Informações sobre todo o auxílio individual superior a 3 milhões de euros.

De salientar que, a Comissão mostra-se disposta no que toca a disponibilizar orientações informais aos Estados-Membros, em temas relacionados com os auxílios estatais, como por exemplo, interpretação de novas regras ou mesmo das já existentes, possibilitando a realização de sessões de formação, quando solicitadas pelos Estados Membros (Comissão Europeia, 2018, p. 25).

4.4. Monitorização dos Estados-Membros

Relativamente à obrigação dos Estados-Membros e em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho e com o Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, e subsequentes alterações, estes devem apresentar relatórios anuais à Comissão sobre todos os regimes de auxílios existentes, mesmo os auxílios na qual não tenha sido imposto o dever específico de apresentar relatórios em decisão condicional, permitindo assim à Comissão

controlar os níveis de auxílio globais e obter uma panorâmica geral dos efeitos dos diferentes tipos de auxílio sobre a concorrência.

O facto é que todas as medidas deveriam garantir transparência, assim como o acesso a todas as informações e atos relativamente aos Auxílios de Estado. Os relatórios anuais, ditos obrigatórios, deveriam ser do conhecimento público e encontrar-se facilmente acessíveis aos operadores económicos e a nós, o público em geral, sem restrições.

Se analisarmos a situação da Zona da Franca da Madeira, sobre a suspeita e alegações de Bruxelas, pensamos: “Será que o Estado Português tem verificado de forma eficaz se as empresas que beneficiaram da redução de IRC na ZFM, cumprem as regras e condições chave para tal?”.

Efetivamente não temos uma resposta certa para isto, mas o facto é que se existisse um controlo mais apertado por parte do Estado Português, ou melhor, se houvesse a obrigatoriedade de uma unidade/entidade isenta (Portuguesa ou não), além da Comissão Europeia, que controlasse e fiscalizasse anualmente os dados fiscais das empresas sediadas na ZFM, esta alertaria o Estado Português de eventuais possibilidades de não cumprimento e evitaria, possivelmente, que a Comissão Europeia tivesse tantas “dúvidas”.

Basicamente falamos de uma unidade, de preferência pública, especializada e em estreita articulação com a AT, que se destinasse, unicamente, a acompanhar as atividades desenvolvidas na ZFM, a assegurar o controlo e fiscalização das mesmas, a verificar os pedidos de licenciamento para instalação e a certificar o cumprimento das regras estabelecidas para beneficiarem de redução de IRC. Talvez assim o Estado Português não tivesse sido alertado de uma forma tão “evasiva” e com tantas suspeitas por parte da Comissão Europeia.

Obviamente que o Governo Regional receia que as empresas possam começar a abandonar a Madeira, mas a origem da região da ZFM deve-se essencialmente à necessidade do desenvolvimento regional de uma pequena ilha ultraperiférica e, contudo, temos de ponderar se realmente a população da Madeira ganha ou perde com e eventual criminalidade fiscal e financeira de que a ZFM é suspeita.

V. Conclusão

Esta dissertação teve como principal objetivo apresentar as características do Centro Internacional de Negócios da Madeira, através de toda a legislação, bibliografia, notícias e críticas atuais.

O CINM foi criado para auxiliar a Madeira nos seus obstáculos económicos e sociais e com o intuito de procurar um regime fiscal mais competitivo para a Região, que além de ser ultraperiférica e de pequenas dimensões, tinha uma economia praticamente uni-sectorial.

O objetivo de desenvolvimento regional proposto tem sido concretizado, uma vez que a Comissão Europeia tem aprovado os sucessivos regimes de auxílios de Estado.

O CINM usufrui de determinados benefícios fiscais que constituem um programa de Auxílios de Estado, totalmente aprovado e apoiado por Portugal e pela União Europeia.

As empresas da ZFM beneficiam de um dos regimes fiscais mais competitivos da UE, 5% de taxa de IRC, sendo o principal instrumento para a atração de investimento estrangeiro.

O Regime I abrangido por largas isenções em matéria de imposto sobre o rendimento, atraiu muitas empresas, contudo, as modificações resultantes do Regime II, Regime III e Regime IV, nomeadamente a aplicação de diferentes taxas, de plafonds mínimos para os postos de trabalho, e ainda a tributação dos rendimentos obtidos pelos sócios das empresas licenciadas na ZFM, fizeram com que se sentisse inicialmente (mais precisamente em 2013) uma redução de empresas licenciadas, traduzida pela diminuição dos empregos gerados.

Por forma a beneficiarem de reduções fiscais, as empresas sediadas na ZFM, deverão cumprir um dos seguintes requisitos: Criação de um a cinco empregos durante os primeiros seis meses de atividade, bem como um investimento mínimo de € 75.000 pela aquisição de ativos fixos, tangíveis ou intangíveis durante os primeiros dois anos de atividade ou criação de seis ou mais empregos durante os primeiros seis meses de atividade.

Tendo em conta os dados que foram analisados, verificamos que o CINM tem empregado um número significativo de trabalhadores e que continua a ser uma porta de entrada para trabalhadores altamente qualificados, no entanto verificamos que o número de entidades que não geraram postos de trabalho no ano do seu início de atividade foi significativa.

Dada a obrigatoriedade de criação de postos de trabalho para o benefício de uma taxa de IRC reduzida, a questão que se impôs foi, se realmente estas entidades, que não geraram os postos de trabalho devidos, beneficiaram ou não deste benefício fiscal, ou, se realizaram o investimento mínimo obrigatório de 75.000€ na aquisição de ativos fixos tangíveis.

Verificamos que, da mesma forma, aparentemente, um número significativo de empresas não realizou o investimento mínimo obrigatório.

Da informação obtida através da SDM, verificamos que um grande número das sociedades do CINM têm origem em países da OCDE e que, em 2018, houve uma evolução positiva do número de entidades licenciadas.

Além disso, conforme os dados mais atuais disponibilizados pela Autoridade Tributária, em O CINM gerou 121.714.6 milhões de euros em receita fiscal efetiva para os cofres da Região Autónoma da Madeira, sendo este um dos indicadores que mostra realmente o impacto do CINM na economia da Região.

De salientar que, o regime fiscal do CINM não se configura um paraíso fiscal, mas sim um regime de tributação privilegiada, apoiado pela UE e OCDE. O facto de na ZFM existir baixa e nula tributação, não é fator suficiente para efeitos da qualificação como paraíso fiscal.

As zonas de baixa tributação são sem dúvida um tema polémico ao nível da organização mundial. A crescente globalização faz com que cada vez mais as economias das diferentes regiões fiquem expostas à concorrência mundial, o que implica cuidados acrescidos no equilíbrio do sistema tributário e um elevado sentido ético e de responsabilidade por parte das mesmas.

Ter uma zona franca, com benefícios fiscais claros e transparentes implica um rígido vínculo governamental. A confiança neste sistema, por parte das empresas que nele investem, tem de ser inabalável, sob pena de tudo poder fracassar.

O cumprimento das regras relativas aos auxílios de Estado é fulcral para uma boa conduta. Com efeito, enquanto se assume que os auxílios de Estado podem ser decisivos para corrigir uma falha de mercado e um apoio fundamental no desenvolvimento de uma dada região, também se reconhece que, podem ter efeitos contrários e altamente prejudiciais à concorrência.

É certo que o estrangeiro, só investe em Portugal se obtiver vantagens, sobretudo fiscais, que sejam relevantes. Daí é fundamental que haja a consciência de que, o controlo por parte da União Europeia e dos Estados-Membros é fulcral para garantir que são cumpridas todas as regras e que haja uma concorrência equitativa para todas as empresas.

A comissão Europeia, que desempenha uma função de guardião (tal função advém das competências que lhe são atribuídas pelos Tratados), assume uma função crucial na

fiscalização e controlo dos auxílios de Estado. Tem assim, de examinar a compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado interno, com base nos critérios estabelecidos nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Além disso, compete à Comissão Europeia avaliar a compatibilidade dos auxílios, através da emissão de uma decisão de não levantar objeções, de dar início a um procedimento formal de investigação, ou de uma decisão positiva ou negativa.

Decorre do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que as regras em matéria de auxílios estatais, de uma forma geral, só são aplicáveis quando o destinatário de um auxílio é uma empresa, quando o auxílio tem origem pública, quando configura uma vantagem, sendo que a concessão da vantagem tem de ser imputável ao Estado e que esta advenha da utilização de recursos estatais, quando a medida de auxílio concedida favoreça o respetivo destinatário, e ainda, são proibidos os apoios públicos concedidos às empresas que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, ou seja, que favoreçam certas empresas ou certas produções e que prejudiquem as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

Apesar dos mecanismos desenvolvidos ao longo dos anos pela Comissão Europeia, com o intuito de harmonizar o sistema fiscal, ainda há, um longo caminho a percorrer.

Todavia, é também obrigação dos Estados-Membros proceder a uma monitorização e a um controlo dos dados fiscais das empresas sediadas na ZFM. Uma forte cooperação entre os Estados-Membros e a Autoridade Tributária poderiam evitar possíveis correções fiscais e até decisões arbitrárias.

A investigação de Bruxelas ao III regime que se aplicou às empresas licenciadas a partir de 2007 até 2013, é algo do conhecimento público e sendo o CINM alvo de vários “ataques”, isto pode traduzir-se numa redução da competitividade fiscal, na qual resultará numa menor capacidade de atração de novas empresas, investimentos e à saída de grandes empresas estrangeiras, que por consequência originará uma diminuição na criação de emprego e uma redução na ordem dos centenas de milhões as receitas fiscais da região da Madeira. Acabando assim, por comprometer o objetivo económico inicial de diversificação do tecido empresarial da Região da Madeira. Há a necessidade de um controlo mais apertado por parte do Estado Português, de uma entidade isenta, além da Comissão Europeia, que controle e fiscalize anualmente os dados fiscais das empresas, podendo assim evitar estas situações.

É fulcral que a Comissão monitorize e controle a forma como os Estados-Membros aplicam os auxílios, assim como é cada vez mais importante que haja uma maior cooperação entre os Estados Membros e a Comissão.

Referências Bibliográficas

- APOTEC. (2006). O regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira - Um instrumento de competitividade fiscal.
- Almeida, J. J. (1997). *A restituição das ajudas de estado concedidas em violação do direito comunitário*. Coimbra: Coimbra editora.
- APOTEC Madeira. (2016). Madeira deve aproveitar atratividade fiscal para captar investidores. *Centro das Comunidades Madeirenses e Migrações*.
- Assis, M. I. (2017). Brexit: Zona Franca da Madeira pode atrair empresas britânicas para Portugal. (D. d. Notícias, Entrevistador)
- Barreira, R. (1991). Problemas do regime fiscal da zona offshore da Madeira.
- Brito, A., & Crisóstomo, P. (2018). Fisco tem a Saipem Portugal no núcleo dos grandes contribuintes. *Público*, 2.
- Castro, T. (2016). Madeira, uma força para o investimento. *Pontos de vista*.
- Comissão Europeia. (março de 2006). Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período de 2007-2013. pp. 20-25.
- Comissão Europeia. (julho de 2016). Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.o, n.o 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01). pp. 1-44.
- Comissão Europeia. (novembro de 2017). State Aid Scoreboard 2017: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2016 . p. 14.
- Comissão Europeia. (julho de 2018). Código de Boas Práticas para a conclusão dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais (2018/C 253/05). pp. 15-25.
- Comissão Europeia. (março de 2019). Auxílio Estatal SA.21259 (2018/NN) - Zona Franca da Madeira (ZFM) - Regima III. *Convite à apresentação de observações nos termos do artigo 108.º, n.º2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2019/C 101/03)*, pp. 7-22.
- Comissão Europeia. (janeiro de 2019). *Controlo dos auxílios estatais*. Obtido de ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/competition/forms/intro_pt.html
- Costa, F. (2017). Madeira é uma opção competitiva de internacionalização. (AICEP, Entrevistador)

- Cunha, P. (2000). *Auxílios de Estado Fiscais e Princípio da Não Discriminação Fiscal, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra: Coimbra Editora.
- Diniz, E., & Sarmiento, J. (2014). A Zona Franca da Madeira é um "Off-Shore"?
- Doggart, C. (2003). *Paraísos Fiscais*. Vida Económica.
- Feio, D. (2015). *Estabilidade para o investimento: a nova lei para o Regime Fiscal da Zona Franca da Madeira*.
- Fortin, M.-F. (2003). *O Processo de Investigação da concepção à realização (3ª ed.)*. . Loures: Lusociência.
- Governo da República Portuguesa. (2018). *Portugal colabora com investigação da UE aos benefícios fiscais concedidos na Zona Franca da Madeira*. Obtido de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=portugal-colabora-com-investigacao-da-ue-aos-beneficios-fiscais-concedidos-na-zona-franca-da-madeira>
- KPMG. (2008). A Competitividade Fiscal da Região Autónoma da Madeira. pp. 17-37.
- Lott, M. (2013). Golden Visa: Uma abordagem legal sobre o regime que se insurge como a oportunidade. *Análise Jurídica Direito Imobiliário*.
- Loureiro, P. C. (2016). *Auxílios de Estado no Domínio do Direito Europeu da Concorrência: O Controlo da Comissão e a Atuação dos Tribunais Nacionais*. Relatório de Atividade Profissional, Universidade do Minho, Mestrado em Direito da União Europeia, Minho.
- Machado, J. (2017). Empresas na Zona Franca aumentam 9% este ano. (O. J. Económico, Entrevistador)
- Mitchell, D. (2009). The Economics of Tax Competition . p. 2.
- NÓS Cidadãos. (2018). ‘Brexit’ pode beneficiar Zona Franca da Madeira, diz o NÓS, Cidadãos! (dnoticias.pt, Entrevistador)
- Pacheco, J. A. (1995). *O pensamento e a acção do professor*. Porto: Porto Editora.
- Palma, C. (junho de 2006). O Regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira - Um instrumento de competitividade fiscal.

- Palma, C. (Junho de 2008). Novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – características fundamentais.
- Palma, C. (abril de 2012). Fundamentos e enquadramento do Centro Internacional de Negócios da Madeira.
- Palma, C. (fevereiro de 2016). Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira. p. 27.
- Ribeiro, J. S. (2018). *Direito Fiscal da União Europeia: Tributação Directa*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Santos, A. C. (2003). *Auxílios de Estado e Fiscalidade*. Coimbra: Edições Almedina, S.A. .
- SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira. (dezembro de 2018). *Statistics 2018*. Obtido de acif-ccim.pt: <http://www.acif-ccim.pt/wp-content/uploads/2019/04/02.04.estatisticas-sdm.pdf>
- SDM - Sociedade Desenvolvimento da Madeira. (fevereiro de 2014). *Serviços Internacionais*. Obtido de ibc-madeira.com: https://ibc-madeira.com/images/pdf_PT/Guide_IntlServices_PT.pdf
- SDM-Sociedade de Desenvolvimento de Madeira, S.A. (fevereiro de 2017). *Madeira - Soluções globais para o Investimento de Sucesso*. Obtido de ibc-madeira.com: <https://www.ibc-madeira.com/images/eBrochures/Brochure-IBC-pt/>
- Serrano, G. P. (2003). *Investigación cualitativa : métodos y técnicas*. Buenos Aires: Docencia.
- Silva, R. J. (2012). *Paraísos Fiscais*. Tese de Mestrado, Instituto Politécnico de Lisboa, Lisboa.
- Suspiro, A. (2019). Quem recebeu os maiores benefícios fiscais em 2018. *Observador*.
- Xavier, A. L. (2018). António Lobo Xavier diz que a Zona Franca “é contributo para o desenvolvimento da Madeira”. *dnoticias.pt*.