

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Assembleia Legislativa

Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 4/2012/M

Reabertura do processo negocial com a Comissão Europeia visando a revisão do regime de *plafonds* estabelecido para a Zona Franca ou Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM).

A criação da Zona Franca ou Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) ocorreu em 1980 e visou responder aos desafios com que a economia regional então se confrontou, tendo como objectivo fundamental assegurar e promover activamente a modernização e diversificação da estrutura produtiva de bens e serviços da Região.

É neste quadro que se inscreve a decisão política da criação da Zona Franca da Madeira, bem como, por analogia e nas mesmas condições, a da Ilha de Santa Maria na Região Autónoma dos Açores, instrumentos estes que, no entanto, pelos modelos e formas de gestão que adoptaram, através dos respectivos Governos Regionais tiveram afirmação e evolução inteiramente díspares.

A essencialidade do CINM como instrumento fundamental na estratégia de desenvolvimento social e económico da Região foi, desde logo, salvaguardada na Declaração Adicional Anexa ao Tratado de Adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia e encontra-se actualmente consagrada no artigo 349.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (antes, no artigo 299.º do Tratado de Amesterdão) enquanto domínio de actuação privilegiado — a par de política fiscal, dos auxílios de Estado e de política aduaneira — para a eliminação ou atenuação dos constrangimentos estruturais permanentes inerentes à condição insular e ultraperiférica desta pequena região europeia.

Esta natureza orientou as negociações com a União Europeia para a aprovação inicial do regime fiscal do CINM, em 1987, e permitiu que a Comissão, em 1995, na avaliação dos dados qualitativos e quantitativos do desempenho do CINM verificados até então, o tivesse já considerado como um dos instrumentos mais dinâmicos da economia regional.

A adequação do CINM ao ordenamento jurídico comunitário e nacional, implicando que as empresas licenciadas para nele operar sejam contribuintes portugueses para todos os efeitos legais, permitiu que a União Europeia tivesse considerado, desde sempre, o CINM como um regime devidamente regulado, sendo, pois, incorrecto falar-se de actividades «*offshore*» ou mesmo «*extra-territoriais*» em relação à Madeira (*vide*, nesse sentido, as respostas inequívocas fornecidas pelo então Comissário Leon Brittan a 28 de Junho de 1990 e pelo, também, então Comissário Vanni d'Archirafi a 13 de Dezembro de 1993).

Às mesmas conclusões se chegou nos exercícios de sindicância e análise dos regimes fiscais prejudiciais levadas a cabo, numa lista de centenas de regimes, quer pela União Europeia através da iniciativa do Conselho sobre o Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas quer pela OCDE por via do Fórum sobre a Concorrência Fiscal Prejudicial, com rejeição expressa da aplicabilidade do conceito de «*paraíso fiscal*», sendo antes o CINM classificado como regime fiscal preferencial, correctamente

adoptado no quadro de política económica adequada à condição de pequena economia insular e ultraperiférica da região, antes referida.

Como é consabido, o regime fiscal do CINM foi objecto, ao longo do tempo, de várias renegociações com a Comissão Europeia, nos termos impostos pelas normas comunitárias, com diversas prorrogações. Em consequência, ao primeiro regime (Regime I) inicialmente aprovado e que previa a isenção em IRC até 31 de Dezembro de 2011 para as empresas licenciadas até 31 de Dezembro de 2000, sucederam-se os segundo e terceiro regimes para, respectivamente, as empresas licenciadas até 31 de Dezembro de 2007 com taxa reduzida em IRC até 31 de Dezembro de 2011 (Regime II), e para as empresas licenciadas até 31 de Dezembro de 2013 com também taxa reduzida, mas progressiva, em IRC até 31 de Dezembro de 2020 (Regime III).

A Região através de uma promoção tão difícil como eficaz, tão complexa como eficiente e persistente, no fim do ano 2000 e no quadro da vigência do Regime I, conseguiu que estivessem licenciadas mais de 5900 entidades, dos mais variados ramos de actividade e origens, com criação de perto de 2900 postos de trabalho em termos directos e indirectos e com um contributo de cerca de 20% para a formação do PIB da Região. Estavam assim criadas todas as condições operacionais e de mercado para que o CINM se desenvolvesse a ritmo elevado e cumprisse amplamente os seus objectivos. E é relevante não perder de vista que o emprego criado resultava em 80% da aplicação do Regime I que não impunha, por via legal e administrativa, a criação de postos de trabalho, pois foi então entendido, e bem, que a afirmação do CINM carecia, nos primeiros 25 anos de maturação, de dispor dos mesmos meios que caracterizavam os seus concorrentes internacionais, designadamente as praças europeias congéneres.

Como resulta de estudos elaborados *ex professo* por reputados especialistas internacionais, o regime do CINM, enquanto regime de auxílio ao funcionamento das empresas, deveria facultar que estas criassem os postos de trabalho recomendados pela racionalidade económica das suas actividades, e não em obediência a normas que, por via administrativa, impusessem a criação de postos de trabalho de que as empresas não carecessem, mas que tivessem que criar para a obtenção de benefícios fiscais.

Infelizmente, como se sabe, os Regimes II e III do CINM vieram consagrar este propósito errado de criação de postos de trabalho por imposição legal, através da introdução dos limites máximos (*plafonds*) à usufruição dos benefícios fiscais em IRC pelas empresas licenciadas para operar no CINM, à revelia do que é praticado pelas principais praças concorrentes, logo provocando efeitos diametralmente opostos ao pretendido.

Note-se a este propósito que, segundo dados recentes, cerca de 80% do emprego criado no CINM resultou das empresas do Regime I (não sujeitas aos *plafonds*) enquanto que os Regimes II e III (já condicionados pelos *plafonds*) são responsáveis apenas por, respectivamente, 16% e 4% do emprego total. E que, v. g., o ritmo anual de criação de postos de trabalho na vigência do Regime III é mais de três vezes inferior ao verificado no Regime I. Por outro lado, os efeitos negativos da imposição dos *plafonds* não se esgotam, contraditoriamente ao pretendido, na menor criação de emprego: Traduzem-se também em forte redução de competitividade do CINM, afectando negativamente a sua capacidade de atracção de novas empresas e investimentos

e induzindo a saída de muitas empresas antes instaladas, como é amplamente evidenciado pela absoluta inversão na tendência de evolução da praça, travando o acentuado crescimento que ocorreu até 2000 e reduzindo o número de entidades hoje licenciadas para menos de metade do que então se verificava (de mais de 5 900 para pouco mais de 2 700).

O desde logo previsto, denunciado e hoje amplamente confirmado efeito recessivo da imposição destes *plafonds* levou a que, na senda do acordo estabelecido aquando da negociação do Regime III, fosse apresentada, em Maio de 2009, uma notificação à Comissão Europeia visando a revisão dos mencionados *plafonds* tendo por base não só os factos verificados mas também um estudo elaborado pelo European Policies Research Centre (EPRC) da Universidade de Strathclyde que, inclusivamente, sustentou a completa eliminação dos *plafonds*.

Como é consabido, a negociação então iniciada decorreu com toda a normalidade, com três rondas de pedidos de esclarecimentos efectuados pela Comissão e, inclusive, com a concessão de um período adicional de apresentação dos esclarecimentos finais por parte do Governo da República, para além do prazo normal, período adicional este que não foi aproveitado, antes optando aquele Governo pela interrupção definitiva e unilateral das negociações.

O cancelamento deste processo negocial transmitiu aos operadores do CINM uma nota profundamente negativa sobre a efectiva vontade política da República em assegurar as suas condições mínimas de competitividade perante as praças europeias congéneres, com a inerente criação de expectativas negativas face ao futuro do CINM, determinando, em consequência, o início do êxodo de muitas empresas, algumas delas com elevadíssimos volumes de negócios e com fortíssima aptidão de geração de receitas fiscais. Este movimento de saída, hoje infelizmente evidente, público e notório, é determinado, primacialmente, pelo facto de o Regime III, logo, dos *plafonds*, passar a aplicar-se obrigatoriamente a todos os operadores dos Regimes I e II que pretendam continuar no CINM a partir de 1 de Janeiro de 2012, cuja saída, caso se continue a acentuar, acarretará perdas fiscais para a Região superiores a 100 milhões de euros anuais, só em IRC, para além de todos os custos sociais e financeiros associados à perda de emprego por parte dos seus profissionais.

Agora estamos num perigoso impasse, lesivo dos interesses do País e da Região, alegadamente porque o Memorando de Entendimento com a Troika, no seu ponto 1.18, vedaria a ampliação de «benefícios fiscais». Ora tal Memorando, na sua versão original em inglês, visava apenas introduzir mecanismos de congelamento (*standstill*) da «tax expenditure», ou seja, de despesa fiscal que se tem de entender como real ou efectiva, o que, como se sabe, não é o que ocorre no CINM cuja invocada «despesa fiscal» tem apenas relevo contabilístico dado constituir, de facto, uma mera despesa aparente ou virtual, como amplamente

reconhecido nomeadamente em Relatórios de Orçamentos do Estado anteriores e por reputados especialistas.

Ou seja: caso tal disposição do Memorando da Troika fosse interpretada meramente na sua literalidade, em especial na da versão portuguesa («tax expenditure» surpreendentemente traduzida por «benefício fiscal»), seria prejudicada a cobrança efectiva de elevadas receitas fiscais, de capital importância para a Região e para o País, sem qualquer contrapartida negativa em termos de custo fiscal real, situação esta inteiramente contraditória com os objectivos do programa de estabilização financeira em curso. A invocação de tal Memorando para impedir, protelar ou meramente atrasar a reabertura imediata deste processo negocial carece assim de todo e qualquer fundamento.

Este impasse, já de si profundamente lesivo dos melhores interesses de crescimento, modernização e sustentabilidade económica da Região, consubstanciados no CINM, logo, afectando também negativamente o País no seu todo, foi ainda acentuado, nos seus efeitos mais recessivos, pela medida de redução dos benefícios fiscais do CINM, v. g. quanto aos dividendos e juros de suprimentos, surpreendente e inesperadamente constante da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012. Sendo a estabilidade do regime do CINM um dos pilares fundamentais para a geração de confiança junto dos operadores e mercados em geral, logo, para a sua capacidade de atracção de investimento e de poupança externa, a sua mera sustentabilidade ficará irremediavelmente comprometida caso não seja também imediata e adequadamente corrigida aquela medida.

Nestes termos:

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do disposto na alínea v) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e nas alíneas i), j) e l) do n.º 1 do artigo 36.º, na alínea a) do artigo 38.º e no n.º 3 do artigo 41.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, na redacção e numeração da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, aprova a presente resolução, no sentido de solicitar ao Governo da República a reabertura imediata do processo negocial visando a revisão dos *plafonds* estabelecidos aos benefícios fiscais usufruídos em IRC pelas empresas licenciadas no CINM, nos precisos pressupostos, termos e condições em que o processo se encontrava quando foi objecto de interrupção definitiva, bem como ainda que sejam salvaguardados, sem quaisquer equívocos, todos os benefícios fiscais em vigor.

Aprovada em sessão plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 13 de Dezembro de 2011.

O Presidente da Assembleia Legislativa, *José Miguel Jardim d'Olival Mendonça*.