

**UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO**



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**Centro Internacional de Negócios da Madeira: um regime de
tributação privilegiada**

**Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialidade em Ciências Jurídico-Forenses**

Bruna Furtado Mendes de Abreu

**LISBOA
NOVEMBRO – 2019**

**UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO**

**Centro Internacional de Negócios da Madeira: um regime de
tributação privilegiada**

**Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialidade em Ciências Jurídico-Forenses**

Bruna Furtado Mendes de Abreu

**Dissertação de Mestrado para obtenção do
grau de Mestre em Ciências Jurídico-
Forenses, realizada sob a orientação do
Professor Dr. Carlos Manuel Baptista
Lobo.**

**LISBOA
NOVEMBRO - 2019**

Agradeço a todos os meus amigos e familiares que de alguma forma contribuíram para a realização desta dissertação.

Agradeço à minha avó, Graciema Furtado Mendes, que embora ausente, sempre esteve presente em minha memória como o maior exemplo de seriedade e dedicação, e que sempre me incentivou a nunca parar de estudar.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Arménio Gui Farinha Andrade, que para além de ser o meu maior incentivador, traz ainda mais amor aos meus dias.

Ainda, agradeço à minha mãe, Daniela Furtado Mendes, que trouxe o suporte emocional necessário à minha carreira académica e profissional.

Por fim, um sincero agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Manuel Baptista Lobo, por toda compreensão, revisão e motivação, que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

*“Passamos a grande Ilha da Madeira,
Que do muito arvoredo assim se chama;
Das que nós povoamos a primeira,
Mais célebre por nome do que por fama.
Mas nem por ser do mundo a derradeira,
Se lhe avantajam quantas vénus ama;
Antes, sendo esta sua, se esquecerá,
De Cypro, Guido, Paphos e Cythera.”*

Os Lusíadas, Canto V
Luís Vaz de Camões

RESUMO

Com o presente trabalho pretende-se proporcionar uma visão sintética a respeito dos aspetos mais relevantes do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), regime fiscal especial que traz inúmeras controvérsias no âmbito interno e externo de Portugal. Isso porque existem críticas no sentido de que o referido regime seria, em verdade, um paraíso fiscal, estaria a configurar uma elisão fiscal e a proporcionar uma concorrência prejudicial a nível Europeu. Entretanto, em que pese todas as críticas, facto é que o Regime IV do Centro Internacional de Negócios da Madeira, atualmente em vigor e que irá produzir efeitos até o final do ano de 2027, foi efectivamente aprovado pela Comissão Europeia. Logo, está evidenciada a grande controvérsia que envolve este regime fiscal privilegiado, e que sustenta a necessidade de produção académica sobre o tema. E é por essa razão que se escolheu este tópico para trazer à discussão. De início, o presente trabalho buscará fazer uma breve análise do sistema fiscal português e, posteriormente, passará a realizar um sucinto exame a respeito das particularidades da Madeira a justificar um regime fiscal diferenciado. Ainda, irá fazer-se um estudo acerca da evolução histórica do Centro Internacional de Negócios da Madeira até o momento atual, bem como um rápido resumo acerca dos conceitos de elisão fiscal, concorrência prejudicial e paraíso fiscal, com o enquadramento, ao final, do CINM como regime de tributação especial, de forma a afastar, ou não, os rótulos insistentemente alegados.

Palavras-chave: sistema fiscal português; Centro Internacional de Negócios da Madeira; paraíso fiscal; regime de tributação privilegiada.

ABSTRACT

The present work aims to provide a brief overview of the most relevant aspects of the International Business Center of Madeira (CINM), a special tax regime that brings numerous controversies within Portugal and abroad. This is because there is criticism that such a scheme would indeed be a tax haven, would constitute a tax avoidance and provide harmful competition at European level. However, in spite of all the criticisms, the fact is that Regime IV of the International Business Center of Madeira, currently in force and which will take effect by the end of 2027, was effectively approved by the European Commission. Thus, the great controversy surrounding this privileged fiscal regime is evidenced, and that supports the need for academic production on the subject. And that is why we chose this topic to bring to the discussion. At first, this work will make a brief analysis of the Portuguese tax system and, subsequently, will carry out a brief examination of the particularities of Madeira justifying a differentiated tax regime. In addition, a study will be made of the historical evolution of the Madeira International Business Center to date, as well as a brief summary of the concepts of tax avoidance, harmful competition and tax haven, with the framework, at the end, of the CINM, as a regime of special taxation, in order to remove or not the insistently alleged labels.

Keywords: portuguese tax system; Madeira International Business Center; tax haven; privileged tax regime.

ÍNDICE GERAL

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
1. NOTA INTRODUTÓRIA.....	8
2. BREVE SÍNTESE ACERCA DO SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS.....	9
3. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A ZONA FRANCA DA MADEIRA.....	17
4. O CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS COMO AUXÍLIO DE ESTADO EM CONFORMIDADE COM O TRATADO DE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA.....	32
5. OS QUATRO REGIMES DO CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA MADEIRA.....	39
5.1. Regime I.....	39
5.2. Regime II.....	40
5.3. Regime III.....	44
5.4. Regime IV.....	49
6. DEFINIÇÕES NO TOCANTE À CONCORRÊNCIA FISCAL PREJUDICIAL, ELISÃO FISCAL E PARAÍSO FISCAL.....	58
6.1. Questões referentes à prática da concorrência fiscal prejudicial...58	
6.2. Questões relativas à elisão fiscal.....	61
6.3. Elementos essenciais de um paraíso fiscal e de um regime fiscal privilegiado ou preferencial.....	62
7. ENQUADRAMENTO DO CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA MADEIRA COMO UM REGIME DE TRIBUTAÇÃO PRIVILEGIADA E NÃO COMO UM PARAÍSO FISCAL.....	69
8. DECISÃO DE 15 DE MARÇO DE 2019 NOS AUTOS DE AUXÍLIO ESTATAL SA.21259, PELA COMISSÃO EUROPEIA.....	81
9. CONCLUSÃO.....	77
10. BIBLIOGRAFIA.....	83
ANEXO.....	85

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Com o presente trabalho pretende-se proporcionar uma visão sintética a respeito dos aspetos mais relevantes do Centro Internacional de Negócios da Madeira, regime fiscal especial que traz inúmeras controvérsias no âmbito interno e externo de Portugal.

Isso porque existem críticas no sentido de que o referido regime seria, em verdade, um paraíso fiscal, estaria a configurar uma elisão fiscal e a proporcionar uma concorrência prejudicial a nível Europeu.

O Centro Internacional de Negócios da Madeira não é e nunca foi uma unanimidade nem em Portugal, nem na União Europeia, todavia, não há como ignorar o seu peso no Produto Interno Bruto (PIB) e nas receitas públicas da região autónoma.

Não há um mês sequer que o Centro Internacional de Negócios não esteja na média em virtude de críticas ou defesas sobre a sua existência/permanência.

Facto é que ainda no ano de 2018, a Comissão Europeia anunciou que iria fazer uma investigação aprofundada às isenções fiscais concedidas pelas autoridades portuguesas para as empresas na Zona Franca da Madeira.

Ainda, em meados de 2019, a Comissão Europeia concluiu, de maneira preliminar, que *o regime executado por Portugal constitui um auxílio ilegal que não pode ser considerado compatível com o mercado interno.*

Entretanto, o Regime IV do Centro Internacional de Negócios da Madeira, atualmente em vigor e que irá produzir efeitos até o final do ano de 2027, foi efectivamente aprovado pela Comissão Europeia.

Logo, encontra-se nítida a grande controvérsia que envolve este regime fiscal privilegiado, e que sustenta a necessidade de produção académica sobre o tema. E é por essa razão que se escolheu este tópico para trazer à discussão.

Com o objectivo principal de realizar-se uma análise dos pormenores do regime, para que se possa, assim, concluir-se pela sua exclusão, ou não, dos rótulos insistentemente colocados a nível interno e europeu.

Assim, de forma a esclarecer o tema, inicia-se o presente trabalho com uma breve análise sobre o sistema fiscal português, de forma a nos situarmos

quanto aos efectivos benefícios que trouxe, e ainda traz, o regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira.

No seguimento deste exame, passa-se a um sucinto relato a respeito das particularidades da Madeira, com o intuito de evidenciar os motivos pelos quais foi imprescindível o advento de regime fiscal distinto ao de Portugal continental, para a promoção do seu desenvolvimento económico.

Após, faz-se um estudo da evolução histórica do Centro Internacional de Negócios da Madeira até o momento atual, de forma a demonstrar as medidas que foram aplicadas no decorrer dos anos, bem como a maneira como o regime fiscal privilegiado foi desenvolvido na Madeira.

Na sequência, passa-se para um rápido resumo acerca dos conceitos de elisão fiscal, concorrência prejudicial e paraíso fiscal, com intuito de evidenciar o porquê das teses sustentadas sobre o Centro Internacional de Negócios.

Por derradeiro, há o enquadramento do Centro Internacional de Negócios da Madeira como um regime de tributação especial, e a demonstração dos contributos deste regime para a Economia da Região Autónoma da Madeira.

E, por fim, a conclusão a respeito da inclusão - ou exclusão -, do Centro Internacional de Negócios da Madeira nos rótulos insistentemente alegados.

2. BREVE SÍNTESE ACERCA DO SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS

Com efeito, o sistema fiscal português assenta-se fundamentalmente em dois tipos de impostos: sobre o consumo e sobre o rendimento.

E nesse sentido, observa-se a tendência generalizada no cômputo global para o crescimento dos impostos sobre o consumo em detrimento de outros tipos de impostos, nomeadamente os impostos sobre o rendimento. Razões como simplicidade, eficiência e transparência do sistema levam a que este tipo de imposto seja preferido a outras formas de tributação.¹

Afirma Glória Teixeira que no sistema fiscal português, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) aparece como a primeira fonte de receita fiscal seguido dos impostos sobre o rendimento (Imposto sobre os Rendimentos de

¹TEIXEIRA, Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

peças Singulares - IRS e Imposto sobre os Rendimentos de peças Colectivas - IRC).²

Por sua vez, no enfoque histórico, tem-se que o sistema fiscal português tem sido revisto frequentemente desde a década de 60. A adesão de Portugal à Associação Europeia de Livre Comércio e, subseqüentemente, à União Europeia forçou o sistema a adaptar-se e modernizar-se. Mais importante ainda, a livre circulação de bens, capitais e, recentemente, a liberalização da prestação de serviços sob a égide da Organização Mundial do Comércio (OMC), obrigou o legislador português a cobrir temas como paraísos fiscais, subcapitalização de empresas, tributação de lucros distribuídos, retenções na fonte sobre dividendos, etc.³

Ainda, no âmbito histórico, vê-se que no ano de 1989, ocorreu importante reforma fiscal em Portugal no sector da tributação do rendimento.

Cerca de 12 anos após a entrada em vigor da Constituição da República (no ano de 1976), foi realizada reforma que transformou a tributação cedular do rendimento para uma tributação única e progressiva do rendimento global, igualando o sistema fiscal português aos sistemas fiscais dos países membros da Comunidade Económica Europeia (assim denominada àquela época) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

E, por consequência da reformulação, foram criados os actuais impostos sobre o rendimento pessoal, quer sobre os rendimentos das peças singulares, quer sobre os rendimentos das peças colectivas.

Já em 2004, ocorreu uma reforma do património com a introdução de dois novos impostos – o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre a Transmissão onerosa de Imóveis (IMT) -, os quais, como refere a Glória Teixeira, nada mais são que do que novas designações para a tradicional contribuição autárquica e sisa, com repercussões importantes ao nível de obtenção de receita fiscal e prevenção da fraude e abuso fiscal.⁴

Já na tributação do consumo - para além dos impostos especiais sobre o consumo -, desde o ano de 1986 (Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro), a figura principal é o IVA.

²TEIXEIRA, Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

³*Idem*.

⁴*Idem*.

De outra parte, relativamente à produção da legislação ordinária a nível de sistema fiscal, tem-se que a Constituição da República integra a criação dos impostos e a disciplina do sistema fiscal na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, subordinando a intervenção legislativa do Governo nestas matérias a autorização parlamentar. O legislador constituinte parece ter querido deste modo privilegiar o Parlamento sobre o Governo na distribuição do poder legislativo em matéria de impostos, porque é aí que tomam assento os representantes diretos dos contribuintes.⁵

Por sua vez, tem-se que a Constituição da República, nos Artigos 103.º e 104.º, definiu o sistema fiscal com referência aos seus princípios fundamentais⁶, ou seja: a legalidade, a igualdade e a proibição de retroatividade e enunciou as opções de política fiscal portuguesa, no sentido da satisfação das necessidades financeiras do Estado e repartição justa do rendimento e da riqueza.

Artigo 103.º

(Sistema fiscal)

1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

3. Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroactiva ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.

Artigo 104.º

(Impostos)

1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.

3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

Relativamente ao princípio da legalidade, tem-se que a teor do que ensina Sérgio Vasques, se consubstancia pela exigência de que as leis de

⁵VASQUES. Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁶Segundo refere Paula Rosado Pereira, estes princípios fiscais fundamentais correspondem aos valores essenciais ou regras abstractas que definem as grandes linhas de orientação desta ordem jurídico-tributária, estruturando-a e inspirando as respetivas regras jurídicas, e que gozam de um reconhecimento generalizado por parte dos intervenientes na ordem jurídica em apreço.

imposto sejam votadas pelo parlamento democraticamente eleito, e que essas leis fixem os elementos essenciais dos impostos com densidade bastante para garantir a segurança dos contribuintes. Assim, o princípio da legalidade no âmbito fiscal, resumidamente, analisa-se, primeiro, na exigência formal da reserva de lei parlamentar em matéria tributária e, segundo, na exigência material de tipicidade ou determinabilidade das leis de imposto.⁷

Quanto ao princípio da proibição da retroatividade, observa-se que ainda que o direito fiscal constitua um direito de intromissão, marcado pela agressão da propriedade privada, a irretroatividade da lei fiscal foi durante muito tempo relativizada pela doutrina e jurisprudência portuguesa, sobretudo durante a 1.^a República e Estado Novo, como refere Sérgio Vasques.⁸

E, no ponto, verifica-se que a consagração da proibição do Artigo 103.º, n.º 3, da Constituição da República, serviu essencialmente para deixar claro que a retroatividade, forte ou fraca, está por princípio vedada ao legislador fiscal, que só poderá socorrer-se dela a título excepcional. Em face do disposto no referido dispositivo, uma lei fiscal retroactiva afirmar-se-á sempre, e à partida, como uma lei inconstitucional, não sendo necessária ponderação casuística para chegar a esta conclusão.⁹

De outra parte, relativamente ao princípio da igualdade fiscal, tem-se que a teor do ensina Sérgio Vasques, representa o mais importante fundamento da nossa Constituição Fiscal, o que se percebe pelo texto do Artigo 13.º, bem como dos Artigos 103.º e 104.º da Constituição da República, que estabelecem todo um programa de intervenção para o sistema fiscal, e subordina os impostos sobre o rendimento, património e consumo a preocupações de direito material.¹⁰

Ainda, ressalta-se que o princípio da igualdade tributária pode resumir-se na fórmula segundo a qual se deve “tratar de modo igual o que é igual e de modo diferente o que é diferente”, sendo esta uma fórmula que se decompõe

⁷VASQUES. Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2.^a Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁸*Idem*.

⁹*Idem*.

¹⁰*Idem*.

em dois elementos essenciais: (a) a igualdade ou diferença de realidades a tratar e; (b) a igualdade ou diferença do tratamento que lhes é dispensado.¹¹

Por outro lado, e superada mais esta questão, tem-se que para além dos princípios constitucionais em matéria fiscal, a doutrina e a jurisprudência - tanto nacional quanto internacional, consideram os seguintes princípios orientadores do direito fiscal: princípio da neutralidade; da equidade, da não-discriminação; da residência; da transparência; da reciprocidade; da simplicidade; da eficiência e da nacionalidade.

Tais princípios fiscais, como refere Glória Teixeira, servem como critério norteador e funcionam como barómetro da justeza e adequação do sistema fiscal português à situação legal do contribuinte, à uma norma, assim como ao regular funcionamento da administração fiscal.¹²

De outra parte, tem-se que a teor do que prevê o Artigo 165.º, n.º 1, alínea i, da Constituição da República, existem três categorias tributárias fundamentais, ou seja: as taxas, as contribuições e os impostos.

Aqui, merece referir-se trecho da obra de Sérgio Vasques no sentido de que os tributos públicos distinguem-se das receitas do património e das receitas do crédito pela sua *natureza derivada*, por serem receitas que não resultam da exploração da riqueza do próprio Estado, mas da participação deste na riqueza que é gerada pelos particulares. E distinguem-se dessas receitas pela *natureza coactiva*, quer dizer, por resultarem de uma imposição ditada pelo Estado e não por um acordo de vontades entre este e os particulares.¹³

Aqui, salienta-se que a característica da coactividade é também relevante ao modo de distinção entre as três categorias tributárias fundamentais, uma vez que a diferença entre taxas, contribuições e impostos pode ser considerada pela intensidade da agressão que produz sobre o património privado.

Entretanto é o imposto que constitui a mais importante das três categorias no sistema fiscal português. Isso porque é a espécie tributária com

¹¹VASQUES. Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

¹²TEIXEIRA. Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

¹³VASQUES. Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

maior relevo político e social, tendo em vista que traz maior receita ao Estado, pois trata-se de *“uma prestação pecuniária, coactiva e unilateral, exigida por uma entidade pública com o propósito da angariação de receita”*.

E é nele que irá se restringir este exame, sendo imperioso referir, de forma muitíssimo sucinta, os impostos que se encontram no sistema fiscal português, os quais, como referido acima, dividem-se em três grupos: os impostos sobre o rendimento, os impostos sobre o consumo e os impostos sobre o património.

Relativamente aos impostos sobre o rendimento, há aqui o IRS que incide sobre o valor anual do rendimento dos contribuintes singulares, após efetuadas as correspondentes deduções. Ainda, em consonância com outros sistemas fiscais, o rendimento dos contribuintes aparece agrupado segundo categorias às quais correspondem uma racionalidade e regime específicos.¹⁴

O rendimento tributável do contribuinte é apurado após sujeição, das suas diferentes categorias de rendimento, às regras estipuladas no Código do IRS e feitas as correspondentes deduções às categorias específicas de rendimentos. O rendimento líquido total consiste na soma dos rendimentos específicos do contribuinte após deduções permitidas ao abrigo de cada uma das categorias. Uma vez efetuadas as deduções, o rendimento final tributável do contribuinte é sujeito a um sistema de taxas progressivas.¹⁵

Por sua vez, existe o IRC que incide sobre os lucros das sociedades, cooperativas, empresas públicas e outras pessoas colectivas que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.¹⁶

O imposto incide sobre a totalidade dos rendimentos das pessoas colectivas, com sede ou direção efectiva no território português, incluindo os obtidos em território estrangeiro. As pessoas colectivas que não tenham sede nem direção efectiva em Portugal, ficam sujeitas ao princípio da tributação territorial¹⁷. Ainda, tem-se que salvo as excepções previstas no Código do IRC, o imposto é devido por cada exercício económico, que coincide com o ano civil.¹⁸

¹⁴TEIXEIRA. Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

¹⁵*Idem*.

¹⁶*Idem*.

¹⁷Segundo Glória Teixeira, de acordo com o princípio território, ressalvando as excepções reconhecidas pelo direito internacional público, os Estados exercem a sua jurisdição fiscal sobre todos os bens, pessoas e transacções conectados com o seu território. Assim, o Estado

Por outro lado, quanto aos impostos sobre o consumo, há os impostos aduaneiros, que são regulamentados pelo Código Aduaneiro da União, que por sua vez, determina as normas e procedimentos gerais aplicáveis às mercadorias à entrada ou à retirada do território aduaneiro da União.

O Artigo 5.º do referido Diploma apresenta algumas definições relevantes para efeitos da sua aplicação, nomeadamente os conceitos de mercadorias da União, mercadorias não-União, direitos de importação e direitos de exportação.

Ainda, existem os Impostos Especiais de Consumo (IEC), que em verdade são impostos comunitários, cuja base tributável e taxas são coordenadas ao nível comunitário, conforme disposto na Directiva 2008/118/CE de 16/12/2008.¹⁹

Tal directiva estabelece o enquadramento jurídico geral destes impostos, indicando desde logo no seu Artigo 1.º, n.º 2, que os IEC não são incompatíveis com a aplicação do IVA, devendo os IEC incidirem direta ou indiretamente sobre o consumo desses produtos, com exclusão do IVA. E, no n.º 1 do Artigo 1.º desta Directiva, há a menção dos produtos sujeitos ao imposto, ou seja, os produtos energéticos e eletricidade, álcool e bebidas alcoólicas e tabacos manufacturados.

Igualmente, há o IVA que a teor do que estabelece o Artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 2006/112/CE do Conselho de 28/11/2006, consiste na aplicação aos bens e serviços de um *imposto geral sobre o consumo exatamente proporcional ao preço dos bens e serviços, seja qual for o número de operações ocorridas no processo de produção e de distribuição anterior ao período de tributação.*

Estabelece, portanto, o legislador comunitário, em sede de IVA, o princípio da proporcionalidade, sendo este princípio compatível com a existência de mais uma ou duas taxas proporcionais reduzidas, para

pode tributar qualquer atividade de qualquer contribuinte dentro do seu espaço territorial independente da filiação do sujeito à sua jurisdição.

¹⁸TEIXEIRA. Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

¹⁹*Idem*.

determinados bens ou serviços²⁰, nos termos do Artigo 98.º da supracitada Directiva.

O IVA incide sobre cada operação realizada e é calculado sobre o preço do bem ou serviço à taxa aplicável ao referido bem ou serviço, sendo exigível com prévia dedução do montante do imposto que tenha incidido directamente sobre o custo dos diversos elementos constitutivos do preço.²¹

De outra parte, relativamente aos impostos sobre o património, existe o IMI que *incide sobre o património bruto do contribuinte numa base anual*, e o IMT que *incide sobre as transmissões a título oneroso do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados no território português*.

Ainda, existe o Imposto do Selo (IS) que *incide sobre as transmissões gratuitas de bens móveis e imóveis*, assim como a Derrama que *consiste num adicional até ao limite máximo de 1,5 % do lucro tributável de pessoas coletivas que exerçam a título principal uma atividade empresarial e de estabelecimentos estáveis de não residentes (não abrange as empresas individuais, pessoas colectivas que não exerçam a título principal atividades empresariais e sociedades sujeitas ao regime de transparência fiscal)*.

E, por fim, há o Imposto sobre Veículos (ISV) que *incide sobre o fabrico, montagem, admissão ou importação de veículos com tributação em território nacional e que estejam obrigados à matrícula em Portugal*, e o Imposto Único de Circulação (IUC) que *incide sobre determinados elementos caracterizadores dos veículos, que serão tributados conforme a categoria em que eles se inserem*.

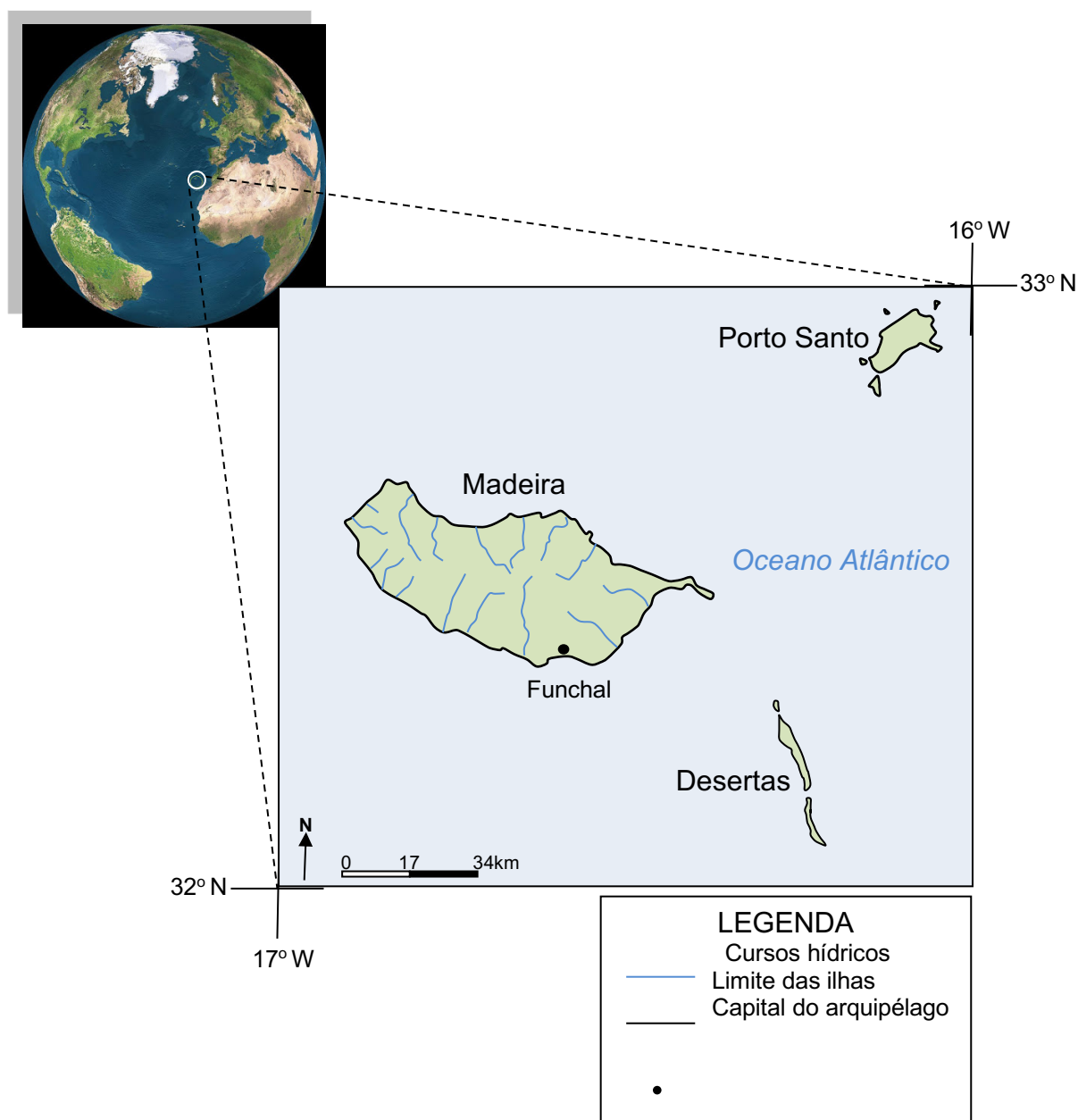
²⁰TEIXEIRA. Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

²¹*Idem*.

3. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A ZONA FRANCA DA MADEIRA

De início, cumpre referir que a Madeira é um arquipélago composto por 4 ilhas situadas perto da costa noroeste da África, e que desde 30 de Abril de 1976 (43 anos) é oficialmente chamada de Região Autónoma da Madeira, constituindo uma das regiões autónomas da República Portuguesa.

LOCALIAÇÃO DO ARQUIPÉLAGO DA MADEIRA, PORTUGAL, 2019.



Fonte dos dados do mapa: Atlas Geográfico Saraiva, 2009.

Elaboração: Bruna Furtado Mendes de Abreu, 2019.

Para além destas questões, tem-se que a Região Autónoma da Madeira possui área total aproximada de 801 km², clima subtropical e cerca de 254.876 mil habitantes (2017²²). A sua capital é o concelho do Funchal, que acaba por concentrar a maior parcela da população.

Por sua vez, importa referir que foi a Madeira, de todas as ilhas atlânticas, aquando da sua descoberta, a que mais extasiou os exploradores europeus a partir do século XIV, pois para além de ter terras abundantes, com muitas ribeiras e fontes de água, dispunha de pão, açúcar, mel, cera, madeiras, entre outros.²³

E, nesse viés, a maior aposta portuguesa no século XV, relativamente à Madeira, foi o setor agrícola - nomeadamente a produção de açúcar, chamado até então como ouro branco, e o trigo -, característica que acabou por definir a história económica do arquipélago.

No ponto, cumpre citar trecho da obra de Alberto Vieira, no sentido de que as condições particulares da Madeira definiram uma vocação eminentemente agrícola. A aposta nos serviços, como o turismo, surgiu por acaso e por influência britânica. A ilha, por força da geografia, apresenta uma forma singular de mundividência. A insularidade é a sua expressão, que pode ser evidenciada na vida, história e mentalidade isleña. A ilha é, também, um *cadinho* da tradição e cultura. O isolamento, definido pela linha de água do litoral, favorece a tradição e dá forma ao *cadinho* conservador e preservador.²⁴

No mundo insular atlântico, o arquipélago da Madeira assume uma posição particular, fruto da quase total ausência da dimensão arquipelágica. Na verdade, apenas duas ilhas mereceram ocupação humana, mas uma, pelas dificuldades de abastecimento de água, o Porto Santo, não permitiu a definição de uma situação socioeconómica assente na complementaridade dos espaços.²⁵

A vinha, os cereais, e a cana-de-açúcar foram os elementos aglutinadores das agricultura e ocupação madeirenses. Os primeiros garantiam

²²Disponível em 16 de Setembro de 2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/population-demography-migration-projections/statistics-illustrated>

²³CABAÇO. André Emanuel de Carvalho. **Centro Internacional de Negócios da Madeira – Objetivos e Características Fundamentais**. Instituto Politécnico de Lisboa. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2016.

²⁴VIEIRA, Alberto. **Nova História Económica da Madeira**. 1ª edição. Lisboa: Esfera do Caos Editores, 2014.

²⁵*Idem*.

as necessárias condições de subsistência e ritual cristão, enquanto o último ia ao encontro da ambição e voracidade mercantil da burguesia europeia que transformou a Madeira no principal pilar para afirmação da economia atlântica e mundial. O processo foi irreversível, sucedendo uma catadupa de produtos ou serviços dominantes, com valor utilitário para a sociedade insular, ou com capacidade para ativar as trocas com o mercado externo.²⁶

Se, na primeira fase, o domínio pertenceu à economia agrícola, na segunda, que se aproxima mais da nossa vivência, reparte-se entre serviços, indústrias artesanais (vimes e bordado) e, de novo, uma variedade de produtos agrícolas, como a vinha, a cana-de-açúcar, a banana e uma variedade de produtos hortícolas e frutícolas.²⁷

Por sua vez, as ilhas serviam, também, como apoio à navegação e ao suprimento das carências alimentares ou disponibilização de produtos para a troca com os africanos, sobretudo em virtude da sua localização estratégica para as rotas do Atlântico, do Índico e do Pacífico.

A cidade do Funchal, capital da Madeira como referido acima, foi, entre os Séculos XV e XVII, um lugar de paragem (quase) obrigatória para grande parte daqueles que circulavam, a partir da Europa, nas principais rotas atlânticas e transoceânicas. Mas esta foi uma realidade que se manteve, quase inalterável, por razões técnicas, até meados do Século XIX, fazendo com que a Ilha se afirmasse não só como periferia poderosa da Europa, ponto de ancoragem estratégica, mas também, em simultâneo, como microcentro atlântico.²⁸

De outra parte, na Madeira, o processo de povoamento foi muito rápido, por força da inexistência de populações e a necessidade de ocupação deste espaço para assegurar o controlo do espaço atlântico. Ao longo dos últimos quinhentos anos, a riqueza extraída dos madeirenses foi gerada com muito esforço. Um solo de recursos limitados e de difícil domínio foi o pesado fardo do quotidiano que chegou até aos nossos dias.²⁹

²⁶VIEIRA, Alberto. **Nova História Económica da Madeira**. 1ª edição. Lisboa: Esfera do Caos Editores, 2014.

²⁷*Idem*.

²⁸RODRIGUES, Paulo Miguel. **Estudos Sobre o Século XIX na Madeira. Política, Economia e Migração**. 1ª edição. Imprensa Académica. Funchal, 2015.

²⁹VIEIRA, Alberto. **Nova História Económica da Madeira**. 1ª edição. Lisboa: Esfera do Caos Editores, 2014.

Por outro lado, o avanço do povoamento e da população conduziram a maiores problemas. Os recursos da terra, por serem mal distribuídos e limitados, não se ajustavam ao crescimento populacional, obrigando, desde o início, à abertura de válvulas de escape com a emigração, que funcionam, ao longo do tempo, nos diversos momentos de crise.³⁰

Na Madeira, para que algo cresça, é necessário o esforço e a atenção do ser humano. Há necessidade de arrumar a rocha, construir paredes para segurar a terra e as culturas. E, para além disso, é necessário canalizar a água das ribeiras e trazê-las até aos poios para regar as culturas, porque senão nada ou quase nada se produz.³¹

Para além de todas estas dificuldades, facto é que com a descoberta de outras terras e substitutos a melhor preço dos produtos agrícolas gerados pela Madeira, ficou evidente a precariedade da economia madeirense - que não só derivava da *posição de dependente em relação ao velho continente, que consumia os produtos e a abastecia do que necessitava, mas também das diminutas possibilidade de usufruto dos 741km² de superfície da Ilha.*³²

E tais características peculiares da Madeira – sobretudo quanto à sua afirmação como povo com uma cultura original e rica -, e as dificuldades sofridas quer pela sua economia centralizada na agricultura, serviços, turismo e porto de passagem, quer pelo seu afastamento e insularidade, exigiram a criação de um arquétipo ideológico e político para vencer as adversidades, com autonomia política, administrativa e financeira, culminando num sistema próprio.

Assim, no ano de 1941, emerge o conceito de reconhecimento de Distrito Autónomo. E, posteriormente, a Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra os arquipélagos dos Açores e da Madeira como Regiões Autónomas dotadas de Estatutos Político e Administrativo próprios.³³

Das sucessivas revisões constitucionais as mais relevantes e marcantes da autonomia financeira e fiscal da Madeira, foram as de 1982,

³⁰VIEIRA, Alberto. **Nova História Económica da Madeira**. 1ª edição. Lisboa: Esfera do Caos Editores, 2014.

³¹*Idem.*

³²*Idem.*

³³CAMACHO, Lina. **In itinere; o sistema fiscal próprio da Região Autónoma da Madeira**. Disponível a 16 de Setembro de 2019 em: https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/413/In_itinere_o_sistema_fiscal_proprio_da_Regiao_Autonoma_da_Madeira

designadamente com a consagração do conceito do exercício do poder tributário próprio e, ainda, a revisão de 1997, referindo-se à possibilidade de disposição, nos termos dos estudos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nela cobrada ou gerada, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado. Sendo assim, a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais passou a integrar o leque legislativo.³⁴

Ainda, sustenta-se que duas importantes leis de valor qualificado procederam, de forma intercalada com os textos constitucionais, a uma definição inédita, rica e pormenorizada da definição das bases do poder tributário próprio, nomeadamente, no ano de 1991, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e, em 1998, a Lei de Finanças das Regiões Autónomas - regime mais aprofundado e esquematizado da autonomia financeira, integrando os princípios e conceitos de receitas fiscais regionais, e das competências tributárias no âmbito legislativo, regulamentar e administrativo.³⁵

Ainda, tem-se que no início dos anos 80, por intermédio do Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro, foi concebida e instituída a Zona Franca da Madeira, *“com o objetivo central de promover o desenvolvimento económico e social da Região através da modernização e diversificação da estrutura produtiva, visou dar resposta às necessidades de uma economia marcada pela insularidade e ultraperifricidade e, bem assim, pela dependência em relação a um número restrito de bens e serviços”*.³⁶

O Decreto-Lei 500/80 autorizou a criação de uma zona franca na Madeira, com natureza industrial, constituindo uma área de livre importação e exportação de mercadorias. Pretendia, através da obtenção de um regime fiscal favorável, incentivar o investimento estrangeiro na região, caracterizada por uma economia praticamente uni-setorial, e tencionava ultrapassar os

³⁴CAMACHO. Lina. *In itinere; o sistema fiscal próprio da Região Autónoma da Madeira*. Disponível a 16 de Setembro de 2019 em: https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/413/In_itinere_o_sistema_fiscal_proprio_da_Regiao_Autonomada_Madeira

³⁵*Idem*.

³⁶AZEVEDO. Maria Eduarda. *O Regime Fiscal - Do Centro Internacional de Negócios da Madeira (Sinopse)*. Lusíada. Direito. Lisboa, n. 0 8 | 9 (2011)

condicionalismos do facto de se tratar de uma região ultraperiférica. O regime entrou em vigor em 1981.³⁷

Assim, e tal como sustenta Clotilde Palma, o objetivo primordial da criação da zona franca na Madeira *manteve-se ao longo do tempo, configurando-se como um programa integrado para fazer face às notórias e persistentes dificuldades económicas de uma pequena ilha ultraperiférica, como um instrumento fundamental da política de desenvolvimento da Madeira.*³⁸

Ainda, fundamenta Clotilde Palma que a zona franca foi concebida e instituída com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento económico e social da Região, por intermédio da diversificação e modernização da respetiva estrutura produtiva de bens e serviços, de forma a ser um programa coerente e eficiente, adequado às especificidades de uma economia de uma ilha periférica, de pequeno tamanho e profundamente afetada por diversos tipos de dificuldades agravadas pelo grande afastamento, pelos problemas do relevo e do clima e pela dependência económica em relação a um número restrito de produtos.³⁹

Nos anos 80, a Madeira tinha uma economia limitada, em que havia uma grande dependência do turismo e das obras públicas. Esta região apresentava um declínio da agricultura e das restantes atividades tradicionais. Havia uma fraca capacidade de internacionalização, bem como os habitantes da região tinham qualificações muito insuficientes, estes na sua maioria do setor primário, havendo grande pressão sobre o emprego. O investimento em I&D (investigação e desenvolvimento) era quase inexistente. As atividades industriais eram escassas e com reduzido valor acrescentado devido à elevada importação de matéria-prima e à reduzida especialização, não ofereciam os

³⁷CABAÇO. André Emanuel de Carvalho. **Centro Internacional de Negócios da Madeira – Objetivos e Características Fundamentais**. Instituto Politécnico de Lisboa. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2016.

³⁸PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

³⁹*Idem*.

postos de trabalho necessários ao desenvolvimento sustentado da atividade económica regional.⁴⁰

Depois de cerca de dois anos da fundação da Zona Franca da Madeira pelo Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro, a sua configuração clássica saiu acentuada com o Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de Agosto, que então disciplinou os aspetos de funcionamento, nomeadamente os tipos de atividade que podiam ser exercidas, bem como o conceito de zona franca e as execuções daí decorrentes para o respetivo regime aduaneiro.

Nessa ocasião, foram autorizadas quatro áreas de investimento: a Zona Franca Industrial, com atividades que envolviam a movimentação física de mercadoria; os Serviços Financeiros, com atividades bancárias, intermediação financeira, seguradoras, entidades de *leasing*, *factoring* e serviços financeiros em geral; os Serviços Internacionais e o Registo Internacional de Navios, ambos com atividades comerciais não financeiras.

E, em conformidade com o que previa o referido Decreto Regulamentar, a Zona Franca entende-se por *um enclave territorial onde as mercadorias que nele se encontrem são consideradas como não estando no território aduaneiro para efeito da aplicação de direitos aduaneiros, de restrições quantitativas e de demais imposições ou medidas de efeito equivalente, sem prejuízo da aplicação de disposições que venham a ser tomadas em casos excecionais.*

Em 1986, sobreveio o Decreto-Lei n.º 163/86, de 26 de Junho, que definiu os incentivos fiscais “para promoção e captação de investimentos na Zona Franca da Madeira”, os quais agruparam-se em três categorias fundamentais: os benefícios concedidos às próprias sociedades instaladas na zona franca; os benefícios concedidos aos sócios das referidas sociedades e os benefícios concedidos para certas operações objectivamente consideradas, tais como operações de capitais e transferência de tecnologia.⁴¹

Nesse sentido, no texto do Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 165/86, de 26 de Junho, foram elencados os benefícios fiscais atribuídos às sociedades instaladas na Zona Franca da Madeira:

⁴⁰CABAÇO. André Emanuel de Carvalho. **Centro Internacional de Negócios da Madeira – Objetivos e Características Fundamentais.** Instituto Politécnico de Lisboa. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2016.

⁴¹XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional.** 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

Artigo 7.º

(Incentivos fiscais às empresas)

As empresas instaladas na Zona Franca da Madeira gozam dos seguintes benefícios fiscais:

- a) Isenção de sisa e de imposto sobre as sucessões e doações devidos pelas aquisições de bens imóveis destinados à sua instalação;*
- b) Isenção de imposto de mais-valias relativamente a transmissões onerosas de terrenos para construção e de bens ou valores do activo imobilizado por elas mantidos como reserva ou para fruição;*
- c) Isenção até 31 de Dezembro de 2011 de contribuição predial, contribuição industrial e de imposto complementar respeitantes aos rendimentos derivados do exercício da sua actividade na Zona Franca da Madeira;*
- d) Isenção de taxas e impostos locais;*
- e) Isenção de impostos extraordinários sobre lucros e despesas.*

Por sua vez, os incentivos concedidos aos sócios das sociedades que se encontravam instaladas na Zona Franca da Madeira, foram regulados no Artigo 6.º do supra mencionado Decreto-Lei:

Artigo 6.º

(Incentivos fiscais aos sócios)

As entidades que participem na constituição do capital social de empresas a instalar na Zona Franca da Madeira aproveitam, com dispensa de qualquer formalidade, dos seguintes incentivos fiscais:

- a) Será considerada custos do exercício para efeitos da contribuição industrial do exercício a que respeita a totalidade da sua participação no capital social da sociedade constituída;*
- b) Serão isentas de imposto de capitais e de imposto complementar relativamente aos rendimentos provenientes de lucros de empréstimos, suprimentos, bem como os de outros abonos feitos àquelas sociedades, bem como os rendimentos resultantes dos lucros não levantados até ao fim do ano em que foram colocados à sua disposição;*
- c) Serão isentas de imposto de mais-valias devido pelos aumentos de capital das mesmas sociedades;*
- d) Serão isentas de sisa e do imposto sobre as sucessões e doações as transmissões, a título oneroso ou gratuito, consoante o caso, de partes sociais, quotas, acções e de outros bens que integrem o património das empresas instaladas na Zona Franca da Madeira, desde que a respectiva actividade seja exercida exclusivamente naquela zona franca.*

E, por fim, nos Artigos 8.º e 10.º do mesmo Diploma, foram elencados os benefícios fiscais concedidos para as operações objectivamente consideradas, tais como operações de capitais e transferência de tecnologia:

Artigo 8.º

(Incentivos fiscais às operações de capitais)

São isentos de imposto de capitais e de imposto complementar os juros de empréstimos contraídos por empresas instaladas na Zona Franca da Madeira junto de instituições de crédito estrangeiras, bem como os juros de obrigações emitidas pelas mesmas empresas, desde que o produto desses empréstimos se destine à realização de investimentos e ao seu normal funcionamento naquela zona franca.

Artigo 10.º

(Incentivos fiscais à transferência de tecnologia)

São isentos de qualquer contribuição ou imposto os rendimentos resultantes da concessão ou cedência temporária de patentes de invenção, licenças de exploração, modelos de utilidade, desenhos e modelos industriais, marcas, nomes e insígnias de estabelecimentos, processos de fabrico ou conservação de produtos e direitos análogos, bem como os recebidos pela prestação de informações respeitantes a uma experiência adquirida no sector industrial, comercial ou científico.

No ponto, cumpre salientar, como refere Alberto Xavier, que tais preceitos legais não faziam depender o regime fiscal neles contido na nacionalidade ou residência dos titulares dos rendimentos isentos. Com efeito, a “nacionalidade” estrangeira das empresas, bem como dos respectivos sócios, foi apenas prevista pelo Decreto-Lei n.º 165/86, como requisito do regime de *liberdade cambial*, consistente na liberdade de transferência de fundos relativamente a operações comerciais, na não imposição de restrição à importação de capitais, bem como na simplificação dos respectivos procedimentos administrativos.⁴²

Significa isto que as isenções concedidas às empresas, bem como aos seus sócios, não dependiam da nacionalidade ou residência dos titulares do seu capital social, aplicando-se tanto a residentes em Portugal, quanto a residentes no estrangeiro, tanto a pessoas singulares ou colectivas, de nacionalidade portuguesa ou estrangeira, desde que obedecidos os requisitos-objectivos.⁴³

E tal referência constava mesmo na lei, no texto do Artigo 11.º do Decreto-Lei 165/86, segundo o qual:

Artigo 11.º

(Investimento estrangeiro)

1- Aos investimentos directos estrangeiros que se destinem à instalação de novas empresas na Zona Franca da Madeira será aplicado o regime de benefícios fiscais constante dos artigos anteriores.

2- Às empresas estrangeiras registadas na Zona Franca da Madeira, bem como aos respectivos sócios e titulares, ser-lhes-á, designadamente, garantido:

- a) Liberdade de repatriação de capitais investidos e lucros;*
- b) Liberdade de transferência de fundos referentes a operações comerciais;*
- c) Não imposição de restrições à importação de capitais e simplificação dos respectivos procedimentos administrativos.*

⁴²XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁴³*Idem*.

Relativamente ao imposto sobre o lucro das empresas, exigia-se, como requisito-objectivo da isenção temporária vigente até 31 de Dezembro de 2011, que os rendimentos fossem “derivados do exercício da sua actividade na Zona Franca da Madeira” e é o que está previsto no Artigo 7.º do citado Decreto-Lei.

Por sua vez, a isenção de sisa (até então o imposto que incidia sobre as transmissões a título oneroso do direito de propriedade e que foi substituído pelo IMT) e de imposto sobre as sucessões e doações, encontravam-se previstos no Artigo 6.º, alínea d, do Decreto-Lei 165/86, no seguinte sentido:

“Serão isentas de sisa e do imposto sobre as sucessões e doações as transmissões, a título oneroso ou gratuito, consoante o caso, de partes sociais, quotas, acções e de outros bens que integrem o património das empresas instaladas na Zona Franca da Madeira, desde que a respectiva actividade seja exercida exclusivamente naquela zona franca.”

Assim, sustenta Alberto Xavier que o facto de o regime isencional da zona franca, no Decreto-Lei 165/86, estabelecer, em certos casos, como requisito o critério do local do exercício da actividade, releva que ele foi concebido na base de uma visão geográfica ou territorial da zona franca, como espaço, para o qual – como se afirmava no próprio Artigo 1.º do Diploma -, se objectiva a “promoção e captação de investimentos na Zona Franca da Madeira”.⁴⁴

Aliás, a mesma ideia resulta do preâmbulo do Decreto-Lei 165/86, que salienta a especial situação geográfica da Madeira, bem como as características bem específicas da sua economia como pano de fundo do objectivo fulcral de promover e captar novos investimentos, voltados ao respetivo desenvolvimento económico e social da Região Autónoma.

De outra parte, mostra-se imperioso esclarecer que de início, a Zona Franca da Madeira apresentou uma configuração de pura zona franca industrial, ou seja: de área de livre importação de mercadorias, circunscrita a um *enclave territorial*, no que se refere ao Decreto-Lei n.º 500/80.

Já o Decreto Regulamentar n.º 53/82 alargou o âmbito e as características da Zona Franca da Madeira, prevendo, em seu Artigo 4.º, n.º 1, que:

⁴⁴XAVIER, Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

“Poderão ser autorizadas na zona franca todas as actividades de natureza industrial, comercial ou financeira, sendo os respectivos pedidos de instalação das unidades económicas na zona franca apreciados e, eventualmente, deferidos pelo Governo Regional, que aquilatará em ordem a 2 parâmetros fundamentais: a idoneidade da firma impetrante e o interesse económico da actividade a desenvolver. As autorizações concedidas poderão, no entanto, ser revogadas logo que a empresa em causa deixe de oferecer as garantias que serviram de base ao deferimento do pedido de instalação ou não cumpra com as exigências do presente diploma.”

Aqui, ensina Alberto Xavier, que em que pese alargada a outros tipos de actividade, nesta fase evolução da legislação da zona franca, ainda predominava o carácter territorial e regionalista da concepção subjacente, que ainda não evoluíra para a visão mais abrangente de um centro internacional de negócios.⁴⁵

Compreende-se, dessa forma, que, no contexto de uma política de desenvolvimento regional de certo modo “incontroversa”, o sistema de incentivos fiscais adoptado pelo Decreto-Lei n.º 165/86 tenha atendido predominantemente às características objectivas das operações isentas, designadamente o local do exercício da actividade, mais do que às características subjectivas resultantes da nacionalidade ou residência dos beneficiários dos rendimentos.⁴⁶

O movimento no sentido da *desmaterialização e interacionalização* da zona franca, ou seja, da construção de um centro internacional de negócios, viria a iniciar-se com o Decreto-Lei n.º 163/86, que disciplinou as sucursais financeiras exteriores, estabelecendo no seu Artigo 2.º, n.º 2, que:

“As sucursais financeiras exteriores que venham a instalar-se na Região Autónoma da Madeira farão parte da actividade desenvolvida no âmbito institucional da zona franca, cuja criação foi autorizada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro, e como tal fazendo parte integrante daquela zona para todos os efeitos.”

⁴⁵XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁴⁶*Idem*.

Este Diploma foi, por sua vez, objecto de regulamentação pelo Governo Regional da Madeira por meio do Decreto Regulamentar Regional n.º 16/87/M, de 13 de Julho, quanto a “Actividades Financeiras *Off-Shore*⁴⁷ Integradas no Âmbito Institucional da Zona Franca da Madeira”.

Ainda, sobreveio o Decreto Regulamentar Regional n.º 21/87/M, de 5 de Setembro, que no texto do seu Artigo 1.º, regulamentou a organização e o modo de funcionamento da Zona Franca da Madeira, no seguinte sentido:

“A instalação e o funcionamento das entidades que pretendam operar no âmbito da Zona Franca da Madeira, através do exercício das actividades industriais, comerciais e de serviços integradas naquele âmbito, cuja administração e exploração cabe à SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S. A., adiante designada, em abreviatura, por concessionária, ou, tão-só, por SDM, por força do contrato administrativo de concessão celebrado com a Região Autónoma da Madeira em 8 de Abril de 1987.”

De outra parte, o Decreto-Lei n.º 234/88, de 5 de Julho, criou os serviços de registo comercial e de notariado privativos da Zona Franca da Madeira, com competências para a prática de todos os actos do registo do comércio e notariais, respeitantes a entidades que operem no âmbito institucional da zona franca.

Sendo que no preâmbulo do citado Decreto-Lei, faz-se referência quanto ao facto de que “a implementação da Zona Franca da Madeira assenta na dotação de instrumentos que, numa perspectiva dinâmica e célere, facultem a afirmação daquela zona nos mercados internacionais e criem as condições para a sua competição com outros centros similares”.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 352-A/88, de 3 de Outubro, sobreveio com o intuito de disciplinar a constituição e funcionamento das sociedades ou sucursais de *trust off-shore*⁴⁸ na Zona Franca da Madeira.

⁴⁷Sociedade extraterritorial. São entidades situadas fora do país de domicílio de seus proprietários e, portanto, não sujeitas ao regime legal e fiscal vigente naquele país.

⁴⁸Segundo o Decreto-Lei 352-A/88, *trust* ou gestão fiduciária são as relações jurídicas resultantes de um ato *inter vivos* ou *mortis causa* pelo qual uma pessoa transmite e coloca quaisquer bens – com exceção de bens imóveis localizados em território português – sob o controlo e administração de um *trustee* em proveito de um *beneficiary*, que pode ser o próprio *settlor* ou o *trustee*, ou visando a prossecução de um fim específico. Esta intuição permitia a captação de capitais estrangeiros que, de outra forma, não teriam expressão na realidade jurídica nacional.

No ponto, tem-se que o Artigo 3.º, n.º 1, do mencionado Decreto-Lei refere que “um *trust* constituído ao abrigo de uma legislação que admita o instituto fará parte da actividade desenvolvida no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira e, como tal, integrará aquela zona para todos os efeitos, nos termos dos artigos seguintes”.

Também o Artigo 14.º do mesmo Diploma refere que “as sociedades e as sucursais que vierem a ser constituídas ao abrigo do presente diploma farão parte integrante da actividade desenvolvida no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira e, como tal, integrarão àquela zona para todos os efeitos”.

E, nesse sentido, e como ensina Alberto Xavier, a substituição do conceito inicial de actividade exercida na zona franca por actividade desenvolvida no seu âmbito institucional denota claramente que a Zona Franca da Madeira deixou de revestir um puro carácter de zona franca regional para assumir o carácter de zona franca institucional, aberta às operações internacionais, características dos chamados centros *off-shore* ou centros financeiros.⁴⁹

Dessa forma, a expressão zona franca institucional reveste um significado amplo que recobre uma pluralidade de instituições dotadas de uma autonomia conceitual: uma zona franca industrial em sentido estrito; um centro financeiro *off-shore*; um sistema de serviços internacionais; um sistema de *trust off-shore* e um sistema de registo de navios.

Logo, o conceito zona franca institucional, como afirma Alberto Xavier, é uma expressão equivalente à de centro internacional de negócios, que aliás melhor reflecte a realidade tal como configurada pela legislação actual.⁵⁰

Por sua vez, diante da evolução do sistema, e pelo facto de que as novas instituições, operações e actividades previstas na então legislação passarem a envolver o pagamento de rendimentos a pessoas singulares ou colectivas não residentes no território português, mostrou-se necessária uma distinta forma de benefícios fiscais, para tornar atrativo o centro internacional de negócios.

⁴⁹XAVIER, Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁵⁰*Idem*.

É nesse contexto que importa dar maior relevo ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, diploma posterior ao conjunto da legislação reguladora das sucursais financeiras exteriores, *trusts off-shore* e registo de navios, ou seja, quando já estava plenamente consolidada a Zona Franca da Madeira como uma *zona franca institucional de carácter internacional e off-shore* (centro internacional de negócios).⁵¹

E o Artigo 41.º do Estatuto de Benefícios Fiscais, hoje sob o Artigo 33.º, dispunha o seguinte texto legal:

Artigo 41.º

Zona Franca da Madeira e Zona Franca da ilha de Santa Maria

1 - As entidades que participem na constituição do capital social de empresas a instalar na Zona Franca da Madeira e Zona Franca da ilha de Santa Maria aproveitam, com dispensa de qualquer formalidade, de isenção de IRS ou de IRC relativamente aos rendimentos provenientes de juros e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital feitos pelos sócios à sociedade, aos lucros atribuídos aos sócios por essas sociedades e, bem assim, aos resultantes dos juros e outras formas de remuneração devidos pelo facto de os sócios não levantarem os lucros ou remunerações colocados à sua disposição.

2 - As entidades instaladas nas zonas francas beneficiam de isenção de IRS ou de IRC até 31 de Dezembro de 2011, relativamente aos rendimentos derivados do exercício de actividade desenvolvida nessas zonas.

3 - São isentos de IRC os juros de empréstimos contraídos por entidades instaladas nas zonas francas junto de instituições financeiras, desde que o produto desses empréstimos se destine a realização de investimentos e ao seu normal funcionamento na correspondente zona franca.

4 - São isentos de IRS ou de IRC os rendimentos resultantes da concessão ou cedência temporária de patentes de invenção, licenças de exploração, modelos de utilidade, desenhos e modelos industriais, marcas, nomes e insígnias de estabelecimentos, processos de fabrico ou conservação de produtos e direitos análogos, bem como os derivados de assistência técnica e pela prestação de informações respeitantes a uma experiência no sector industrial, comercial ou científico, desde que respeitantes à actividade desenvolvida pelas empresas nas zonas francas.

5 - Aos investimentos directos estrangeiros que se destinem à instalação de novas empresas nas zonas francas será aplicado o regime de benefícios fiscais constantes dos números anteriores.

6 - São isentos de IRS ou de IRC os rendimentos pagos por entidades instaladas nas zonas francas a utentes dos seus serviços, desde que não residentes em território português.

7 - O regime fiscal previsto nos n.ºs 1 a 4, salvo a data indicada no n.º 2, que será 31 de Dezembro de 2017, será aplicado à empresa concessionária da exploração da zona franca, aos respectivos sócios ou titulares e aos actos e operações por ela praticados conexos com o seu objecto.

⁵¹XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

Logo, tem-se que o Estatuto dos Benefícios Fiscais não se limitou a consolidar as disposições provenientes do Decreto-Lei n.º 165/86, com vista a adaptá-lo à nova sistemática introduzida pelo imposto sobre os rendimentos (IRS e IRC), mas foi mais longe e introduziu um preceito inovador, e de relevância fulcral nesta matéria, ou seja: a isenção de IRS ou IRC aos rendimentos pagos por entidades instaladas na zona franca a utentes dos seus serviços⁵², desde que não residentes em território português.⁵³

Assim, e como bem fundamenta Alberto Xavier, a partir da entrada em vigor deste Estatuto, os benefícios fiscais na zona franca passaram a decompor-se em duas categorias básicas: os benefícios concedidos em função de requisitos objectivos, independente da residência dos beneficiários e os benefícios concedidos em função da residência dos beneficiários, independente de requisitos objectivos adicionais.⁵⁴

Já com o advento do Decreto-Lei n.º 84/93, de 18 de Março, houve uma verdadeira redefinição do regime da zona franca, reformulando-se o Artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que foi, assim, substituído pelo Artigo 33.º, *por forma a evitar distorções económicas no território nacional e a reafirmar o princípio da não aplicação de benefícios fiscais às operações com residentes no referido território.*

Relativamente às isenções, tem-se que a isenção das próprias entidades instaladas na zona franca, quanto ao imposto incidente sobre o respetivo lucro líquido, está sujeita a um duplo requisito: um requisito positivo, relativamente à inerência do rendimento à actividade que constitui o objecto social, para cujo exercício foi licenciada; e um requisito negativo, relativamente à inexistência de conexão⁵⁵ desse rendimento, com a parte restante do território português.⁵⁶

⁵²A teor do que refere Alberto Xavier, o utente dos serviços de entidade instalada na zona franca, era todo e qualquer terceiro que realizasse com ela operações características das atividades típicas que são próprias do seu objecto social. Assim, por exemplo, o depositante de uma sucursal financeira exterior, é um utente dos serviços financeiros correspondentes à actividade típica de tais entidades, o utente dos serviços de uma sociedade gestoras de *trust off-shore* é o fundador ou o beneficiário que solicitam a sua actividade característica; e o mesmo se diga do utente dos serviços do registo de navios, de *trandings*, de *holdings*, etc.

⁵³XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁵⁴*Idem*.

⁵⁵Conforme fundamenta Alberto Xavier, o requisito negativo da inexistência de conexão do rendimento com a parte restante do território português, visou construir, em redor deste, uma

Quanto à isenção dos sócios, verifica-se que também há a dependência de um requisito subjectivo, formulado negativamente.

Significa isto que – com excepção das entidades que tenham por objecto a actividade industrial na zona demarcada e os transportes marítimos, em que a residência dos sócios é irrelevante –, em relação às demais actividades, a isenção só beneficia os não residentes – expressão esta que deve interpretar-se sistematicamente como abrangendo as entidades instaladas na zona franca e os residentes no estrangeiro, desde que não possuam estabelecimento estável em Portugal, salvo se localizado em zona franca.⁵⁷

Ainda, relativamente à isenção de rendimentos pagos a terceiros pelas entidades instaladas na zona franca, denota-se que também há dois requisitos: o de carácter subjectivo que exige que *o respectivo titular seja “não residente no restante território português”, assim se devendo entender, além das entidades instaladas na zona franca, os residentes no estrangeiro que não disponham em Portugal de estabelecimento estável ou que, dispondo dele, se localize numa zona franca*, bem como o de carácter objectivo que exige a inerência da operação ao objecto social da empresa.

4. O CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS COMO AUXÍLIO DE ESTADO EM CONFORMIDADE COM O TRATADO DE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

Superadas as questões quanto às isenções, tem-se que ao configurar-se a Zona Franca da Madeira como um auxílio de Estado, como afirmado pela primeira vez pela Comissão Europeia em 1987, mostra-se importante a análise do conceito deste instituto e da sua subespécie, ou seja: o auxílio fiscal.

Relativamente ao conceito de auxílio de Estado, tem-se que é bastante amplo e complexo, e por esse motivo não se encontra legalmente definido. No entanto, em que pese regulado nos textos dos Artigos 107.º a 109.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia este instituto, está longe de obter a sua

rede de protecção, um anel ou arame farpado, que isolasse o território continental de contactos com a zona franca, cujos benefícios se restringissem doravante a puras operações *off-shore*.

⁵⁶XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁵⁷*Idem*.

concretização através destes, uma vez que o n.º 1 do citado Artigo 107.º, apenas estabelece os critérios do Princípio da Incompatibilidade dos auxílios de Estado, e tão somente define o seu campo de aplicabilidade nos n.ºs 2º e 3º.⁵⁸

Por sua vez, como bem menciona por Liliana Soares, nos termos do que ensina SANTOS, GONÇALVES, MARQUES, que para se tentar uma definição, é necessário decompor este macro-conceito: auxílio, como sendo *equivalente a toda e qualquer vantagem concedida, directa ou indirectamente, independentemente dos seus objectivos e da sua forma, através de recursos públicos ou, mesmo de recursos privados, quando proporcionados mediante regras de direito público ou, eventualmente, actos de autoridades públicas*, bem como o conceito de Estado como sendo *aquele que abrange, para este efeito, todo e qualquer poder público*.⁵⁹

Contudo, segundo o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e da Comissão Europeia, nos dias de hoje, é necessário que se verifiquem de maneira cumulativa as duas condições elencadas no Artigo 107.º do Tratado, ou seja: “auxílios concedidos pelos Estados” e “provenientes de recursos estatais” para que possamos falar em auxílio estatal. Ainda assim, o facto de o conceito não se encontrar totalmente determinado, permite ao TJUE a possibilidade de adequá-lo à realidade do mercado interno devido à sua flexibilidade – adaptando-o às circunstâncias em que o mercado se encontra e à realidade da integração europeia.⁶⁰

Por outro lado, tem-se que no instituto dos auxílios de Estado, o princípio que impera é o Princípio da Incompatibilidade com o Mercado Interno (ou Princípio Geral de Proibição dos Auxílios de Estado no Mercado Interno), uma vez a intervenção do Estado na concorrência entre as empresas tende a afectar, de forma negativa, o mercado comunitário.⁶¹

Porém, essa proibição não é total e absoluta, como nos diz MARTINS (2001) a proibição dos auxílios de Estado anticoncorrenciais definida no n.º 1 do Artigo 87.º do Tratado de Roma (hoje, 107.º, n.º 1, do TFUE), sendo regra,

⁵⁸SOARES. Liliana Marisa dos Santos. **Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

⁵⁹*Idem*.

⁶⁰*Idem*.

⁶¹*Idem*.

não se apresenta como imposição absoluta e pode ser excepcionada face a interesses sociais, de equilíbrio regional ou sectorial que nada têm a ver com a defesa da concorrência, como inequivocamente resulta do n.º 3 do Artigo 87.º.⁶²

Assim, tem-se que tal princípio aceita, de facto derrogações – e que estão previstas no Artigo 107.º, n.ºs 2 e 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) -, assentando-se, contudo, em um sistema de autorização prévia, ou seja: tais derrogações devem ser previamente analisadas pela Comissão Europeia, devido ao seu papel fiscalizador, a teor do que prevê o Artigo 108.º do referido Tratado.

Por sua vez, tal dispositivo legal regula o procedimento de supervisão, controlo e de aplicação de sanções, por parte da Comissão relativamente a toda a matéria que diga respeito aos auxílios estatais, quer quanto aos já existentes; quer quanto aos projectos de novos auxílios; quer quanto às derrogações ao princípio de incompatibilidade levados a cabo pelo Conselho - em consonância com o Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho de 13 de Julho de 2015.

De outra parte, os principais regulamentos emitidos em sede de auxílios de Estado pela Comissão Europeia, são os seguintes:

- Regulamento de Processo (Regulamento União Europeia – UE -, n.º 2015/1589 do Conselho de 13.07.2015) que estabelece as regras de execução do Artigo 108.º do TFUE, que respeitam a notificações, procedimentos de investigação formal, recuperação de auxílios ilegais, cooperação com tribunais nacionais;
- Regulamento de Aplicação (Regulamento Comissão Europeia – CE -, n.º 794/2004 da Comissão, de 21.04.2004) que veio clarificar as regras de execução do Artigo 93.º do TUE (hoje, 108.º do TFUE);
- Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão de 16.06.2014 que, em aplicação dos Artigos 107.º e 108.º do TFUE, declara os seguintes tipos de auxílios compatíveis com o mercado interno: auxílios com finalidade regional; auxílios às Pequenas e Médias Empresas (PME) sob a forma de auxílios ao investimento, auxílios

⁶²SOARES. Lílana Marisa dos Santos. **Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

ao funcionamento e auxílios ao acesso das PME ao financiamento; auxílios à proteção do ambiente; auxílios à investigação e desenvolvimento e inovação; auxílios à formação; auxílios à contratação e ao emprego de trabalhadores desfavorecidos e trabalhadores com deficiência; auxílios destinados a remediar os danos causados por certas calamidades naturais; auxílios sociais ao transporte para habitantes de regiões periféricas; auxílios a infraestruturas de banda larga; auxílios à cultura e conservação do património; auxílios a infraestruturas desportivas e recreativas multifuncionais; e auxílios a infraestruturas locais;

- Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão de 18.12.2013 relativo à aplicação dos Artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios de minimis;

- Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25.04.2012, relativo à aplicação dos Artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral.

Quanto aos auxílios tributários, denota-se que se traduzem em um apoio financeiro atribuído às empresas ou produções em crise, levados a cabo pelo Estado, tendo um fundamento extrafiscal, como diz NEVES, LOBO, SOUSA, MENDONÇA, PAIVA (2013) *“são um poderoso instrumento ao dispor do Estado para induzir comportamentos tidos como desejáveis, seja o desenvolvimento de sectores que poderão contribuir para um maior crescimento económico, ou o estímulo de actividade de cariz cultural ou de beneficência, pela sua importância social”*, com o objectivo da coesão económica e social.⁶³

E aqui, refere-se que os auxílios podem apresentar-se sob duas formas:

a) Auxílios tributários sob a forma de fiscalidade indirecta, que se prende com a livre circulação de mercadorias e a livre prestação de serviços no mercado interno (por intermédio do imposto de valor acrescentado, impostos especiais de consumo, entre outros); e

⁶³SOARES. Lílana Marisa dos Santos. **Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

b) Auxílios tributários sob a forma de fiscalidade directa das empresas, da competência exclusiva dos Estados Membros.⁶⁴

No contexto da fiscalidade das empresas, quanto aos auxílios estatais de natureza fiscal, atendendo à sua relevância na política de concorrência e à cada vez mais notória massificação de atribuição destes auxílios, a Comissão teve a necessidade de intervir, ao clarificar os critérios que permitiam determinar quais as medidas fiscais que cabiam no âmbito de aplicação dos auxílios estatais, de forma a “balizar” as regras de aplicação destes, tendo como principal objectivo um reforço do controlo dos auxílios estatais. Foi ainda aprovado, um pacote de medidas muito específicas, de combate à concorrência fiscal prejudicial.⁶⁵

Estas medidas que têm a sua concretização nos Artigos 173.º a 190.º do TFUE, podem assumir as seguintes formas:⁶⁶

- *Incentivos fiscais ao desenvolvimento regional e urbano*, estes incentivos são muito comuns a nível interno, por serem considerados fundamentais na política regional e de coesão social dos Estados membros, preveem a promoção de um desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões da UE, principalmente o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas;
- *Incentivos fiscais ao emprego e à inclusão social*, estes incentivos encontram-se, por vezes, estritamente ligados aos primeiros, devido ao facto dos primeiros, ao desenvolverem economicamente uma dada região, criarem novos postos de trabalho. Estes incentivos auguram investir em capital humano europeu trabalhadores, jovens, desempregados e deficientes à procura de emprego – de forma a reforçar a inclusão social e o combate à pobreza;
- *Incentivos fiscais ao investimento em tecnologias digitais ou em actividades de inovação, de investigação e de desenvolvimento tecnológico*, são incentivos com o intuito de promover a modernização da actividade económica e empresarial dos Estados

⁶⁴SOARES. Liliana Marisa dos Santos. **Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

⁶⁵*Idem.*

⁶⁶*Idem.*

membros, com o fenómeno da globalização, as empresas devem primar por acompanhar o avanço tecnológico de forma a conseguirem concorrer, em igualdade, com outras economias;

- *Incentivos fiscais destinados à reestruturação ou ao funcionamento de empresas ou a certos sectores de actividade*, estes incentivos tendem a ser atribuídos a sectores de actividade mais tradicionais, como é o caso das actividades manufactureira, das piscatórias e da agricultura, nestas circunstâncias para se auferir se tal atribuição de auxílio falseia ou ameaça falsear a concorrência, há que avaliar a situação económica dessas empresas ou actividades, e concluir se de facto sem tal incentivo, sobreviveriam ou não;

- *Incentivos fiscais à promoção das exportações*, nestes incentivos a actividade exportada fica apenas sujeita à tributação do Estado membro receptor – o Artigo 95.º do referido Tratado visa impedir que a actividade exportada seja tributada concomitantemente no país de origem e no país de destino.

No entanto, para além destas medidas, os Estados na prossecução de tentarem atingir de forma mais célere os objectivos pretendidos - para garantir um benefício a uma empresa ou grupo de empresas, através da atracção de capital ou de investimento - podem recorrer a outros instrumentos de técnica fiscal, devido à flexibilidade destes, a saber:⁶⁷

- Deduções ou reduções de taxas de imposto pessoal sobre o rendimento; exclusão de benefícios adicionais da matéria colectável do mesmo imposto e redução de taxas para a segurança social – nesta categoria, para que estes incentivos atinjam os fins a que se propõem – a atracção de investimento –, não devem ser atribuídos por si só;

- Reduções dos impostos sobre a propriedade – a vantagem destes incentivos para os investidores prende-se com o facto de, mesmo na ausência de lucro, poderem ser fruídos – normalmente assumem-se como incentivos regionais e locais;

⁶⁷SOARES. Liliana Marisa dos Santos. **Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

- Total isenção ou a redução de taxa do imposto sobre o rendimento das sociedades prevendo um período de um a vinte anos para vigorar;
- Redução ou eliminação de taxas de retenção na fonte, prevendo assim a abolição de barreiras à livre circulação de capital;
- Existência de zonas económicas especiais – a maioria são zonas francas e áreas de tributação muito baixa ou nula em relação a não residentes.

Das expostas formas de tratamento fiscal preferencial, tanto as medidas que assumem a forma de auxílios tributários como os restantes auxílios, acabam por ter mesmo objectivo: medidas mais vantajosas para as empresas/produções, através da promoção de capital interno ou atracção de capital externo, para que empresas estrangeiras se venham a sediar no seu território.

No que se refere à Região Autónoma da Madeira, e o seu respetivo Centro Internacional de Negócios, tem-se que está configurada, *a priori* e necessitando-se a análise de regime a regime, a compatibilidade do auxílio de Estado com o mercado interno previsto no Artigo 107.º, n.º 3, do TFUE, que faz referência ao Artigo 349.º do mesmo Diploma, em que a Madeira consta expressa:

“Tendo em conta a situação social e económica estrutural da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, da Reunião, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns. Quando as medidas específicas em questão sejam a integridade e a coerência do ordenamento jurídico da União, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.”

5. REGIMES DO CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA MADEIRA

O enquadramento legal do Centro Internacional de Negócios da Madeira assentou até os dias de hoje em quatro regimes de auxílio de estado, autorizados pela Comissão Europeia e disciplinados pelo nosso direito interno. Estes regimes facultam às empresas de serviços licenciadas na Região Autónoma da Madeira um conjunto de benefícios fiscais, sendo o mais importante destes a isenção de Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas (IRC) proveniente dos rendimentos de fonte estrangeira.⁶⁸

5.1. REGIME I

Com efeito, a primeira negociação com a Comissão Europeia, no âmbito de auxílios financeiros e fiscais para a Zona Franca da Madeira, deu-se no ano de 1987. Naquela ocasião, definiu-se que o Centro Internacional de Negócios da Madeira era composto por centro de serviços financeiros, zona franca industrial, centro de serviços internacionais e registo marítimo internacional.⁶⁹

Tal regime foi intitulado à época de primeiro regime e consta, actualmente, no Artigo 33.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que na oportunidade ainda se encontrava no antigo Artigo 41.º do mesmo Estatuto, como referido acima.

No ponto, tem-se que os principais benefícios fiscais presentes no então Artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais eram: a isenção de juros pagos por entidades instaladas nas zonas francas aos seus sócios; a isenção quanto aos lucros distribuídos por sociedades nas zonas francas aos seus sócios; a isenção quanto aos rendimentos pagos por entidades instaladas nas zonas francas resultantes de *know-how*, da assistência técnica e da propriedade industrial; a isenção de taxas e impostos locais; a isenção de imposto de selo e de impostos sobre imóveis, apenas quanto aos imóveis afetos à atividade das entidades; a isenção de emolumentos notariais e de registo e a isenção, até 31

⁶⁸VASQUES. Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2.ª Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

⁶⁹DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais**. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

de dezembro de 2011, dos rendimentos derivados do exercício de atividades desenvolvidas nessas zonas por parte das entidades aí instaladas, em sede de Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Colectivas.

Depois de negociado pela primeira vez com a Comissão Europeia, no final da década de 80, o Centro Internacional de Negócios da Madeira licenciou as primeiras sete empresas para funcionamento.

No ano de 1989, foi criado o Registo Internacional de Navios (MAR), que impulsionou a matrícula de muitos navios dedicados ao comércio internacional.

Foi, também, publicado o diploma que aprovou a reforma do sistema fiscal português e que introduziu os Impostos sobre os Rendimentos de Pessoas Singulares e de Pessoas Colectivas (IRS e IRC), como referido anteriormente, ao novo Estatuto dos Benefícios Fiscais, que incluía o regime das actividades desenvolvidas pela Zona Franca da Madeira, regulando o IRS, o IRC, o Imposto de Selo e, a então, Contribuição Autárquica (IMI, como também já mencionado).

Já nos anos de 1991 e 1995, o regime vigente do Centro Internacional de Negócios foi objecto de reavaliação, contudo não houve alteração substancial.

No segundo semestre de 1999, as autoridades portuguesas transmitiram à Comissão Europeia um relatório sobre o Centro Internacional de Negócios da Madeira. E, por sua vez, a Comissão Europeia decidiu investigar a Zona Franca da Madeira com o fundamento de que o regime não teria sido ainda adaptado às orientações sobre os Auxílios de Estado⁷⁰, que entravam em vigor em janeiro de 2000. Sendo assim, no ano de 2001, depois de negociações com a Comissão Europeia, foi autorizado um novo regime, que vai ser explicitado no item 5.2. deste trabalho.

5.2. REGIME II

Por sua vez, o denominado Regime II teve a sua vigência entre os anos de 2003 a 2006, e os seus efeitos perduraram até o ano de 2011. Tal regime

⁷⁰CABAÇO. André Emanuel de Carvalho. **Centro Internacional de Negócios da Madeira – Objetivos e Características Fundamentais**. Instituto Politécnico de Lisboa. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2016.

estava previsto no Artigo 34.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, depois de aprovação pelo Decreto-Lei n.º 163/2003, de 24 de Julho, e foi autorizado pela Comissão Europeia por meio do Auxílio Estatal N222/A/2002 e N222/B/2002⁷¹.

Artigo 34.º

Regime especial aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de Janeiro de 2003

1 - Os rendimentos das entidades licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2003 e até 31 de Dezembro de 2006 para o exercício de actividades industriais, comerciais, de transportes marítimos e de outros serviços não excluídos do presente regime que observem os respectivos condicionalismos previstos no n.º 1 do artigo 33.º são tributados em IRC, até 31 de Dezembro de 2011, nos seguintes termos: a) No ano 2003, à taxa de 1%; b) No ano 2004, à taxa de 2%; c) Nos anos 2005 e seguintes, à taxa de 3%.

2 - As entidades referidas no número anterior que pretendam beneficiar do presente regime deverão observar um dos seguintes tipos de requisitos: a) Criação de um até cinco postos de trabalho e realização de um investimento mínimo de (euro) 75000 na aquisição de activos fixos, corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de actividade; b) Criação de seis ou mais postos de trabalho.

3 - As entidades referidas nos números anteriores ficarão sujeitas à limitação do benefício a conceder através da aplicação de plafonds máximos à matéria colectável objecto do benefício fiscal em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, nos termos seguintes: a) Criação de 1 até 2 postos de trabalho - (euro) 1500000; b) Criação de 3 até 5 postos de trabalho - (euro) 2000000; c) Criação de 6 até 30 postos de trabalho - (euro) 12000000; d) Criação de 31 até 50 postos de trabalho - (euro) 20000000; e) Criação de 51 até 100 postos de trabalho - (euro) 30000000; f) Criação de mais de 100 postos de trabalho - (euro) 125000000.

4 - A inserção das entidades licenciadas nos escalões de plafonds constantes do n.º 3 deverá efectuar-se em função do número de postos de trabalho criados nos primeiros seis meses de actividade.

5 - Os rendimentos das sociedades gestoras de participações sociais licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2003 e até 31 de Dezembro de 2006 são tributados em IRC nos termos referidos no n.º 1, salvo os obtidos no território português, exceptuadas as zonas francas, ou em outros Estados membros da Comunidade Europeia, que são tributados nos termos gerais.

6 - As entidades referidas no n.º 1 que prossigam actividades industriais beneficiam ainda de uma dedução de 50% à colecta do IRC desde que preencham, pelo menos, duas das seguintes condições: a) Contribuam para a modernização da economia regional, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio; b) Contribuam para a diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas actividades de elevado valor acrescentado; c) Contribuam para a fixação na Região de recursos humanos de elevado mérito e competência nos domínios

⁷¹Nestas circunstâncias, a Comissão tem a honra de informar o Governo português de que, após ter examinado o regime em questão à luz das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JOCE C 74 de 10.3.1998 e JOCE C 258 de 9.9.2000), decidiu, ao abrigo do artigo 87o do Tratado e do artigo 61o do Acordo EEE (Espaço Económico Europeu), não levantar objecções ao mesmo, já que os auxílios acima mencionados preenchem as condições estabelecidas para poderem ser considerados compatíveis com o mercado comum nos termos da derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 87o do Tratado e no n.º 3, alínea a), do artigo 61o do Acordo EEE.

técnico-científicos; d) Contribuam para a melhoria das condições ambientais; e) Criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que deverão ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.

7 - As entidades licenciadas na zona franca da Madeira a partir de 1 de Janeiro de 2003 e até 31 de Dezembro de 2006 poderão, designadamente, exercer as seguintes actividades económicas: a) Actividades dos serviços relacionados com a agricultura e com a produção animal, excepto serviços de veterinária e serviços relacionados com a silvicultura e a exploração florestal (NACE A, 01.4 e 02.02); b) Pesca, aquicultura e serviços relacionados (NACE B, 05); c) Indústrias transformadoras (NACE D); d) Produção e distribuição de electricidade, gás e água (NACE E, 40); e) Comércio por grosso (NACE G, 50 e 51); f) Transportes, armazenagem e comunicações (NACE I, 60, 61, 62, 63 e 64); g) Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas (NACE K, 70, 71, 72, 73 e 74); h) Ensino superior, ensino para adultos e outras actividades educativas (NACE M, 80.3 e 80.4); i) Outras actividades de serviços colectivos (NACE O, 90, 92 e 93.01).

8 - Da lista de actividades prevista no número anterior encontram-se excluídas as actividades de intermediação financeira, de seguro e das instituições auxiliares de intermediação financeira e de seguros, bem como as actividades do tipo «serviços intragrupo», designadamente centros de coordenação, de tesouraria e de distribuição.

9 - Às restantes situações não referidas nos números anteriores são aplicáveis, nos termos da legislação respectiva e relativamente às actividades industriais, comerciais, de transporte marítimo e de outros serviços não excluídos do presente regime, os demais benefícios fiscais e condicionalismos actualmente vigentes na Zona Franca da Madeira.

Com efeito, no segundo regime, como refere Edmundo Dinis, a Comissão Europeia regista que o Centro Internacional de Negócios da Madeira passa a comportar uma zona franca industrial, um centro de serviços Internacionais, bem como um centro de registo marítimo Internacional.⁷²

Ainda, observa-se que em conformidade aos princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, assim como do Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas, foi providenciada a retirada dos serviços financeiros da Zona Franca da Madeira, por considerar-se prejudicial à concorrência fiscal, mantendo-se, entretanto, a produção dos efeitos até o final do período de vigência do antigo regime.

Contrariamente ao Regime I, passou-se a tributar as novas sociedades que foram autorizadas a operar na Zona Franca Industrial (ZFI) e no centro de serviços internacionais, entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2006. Para os anos de 2003 e 2004, passou-se a tributar as empresas em sede de

⁷²DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais**. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

IRC em 1%, para 2005 e 2006, em 2% e em 3% entre os anos de 2007 e 2011.⁷³

Ainda, constata-se que foram incluídos *plafonds* limitativos dos benefícios em função dos números de postos de trabalho gerados para as sociedades que foram licenciadas neste novo sistema, o que pode ser verificado pelo texto do Auxílio Estatal N222/A/2002 e N222/B/2002, nos seguintes termos:

A data limite de admissão ao benefício do novo regime de auxílios (que prevê a localização na Zona, a concessão da licença e o início das actividades dentro de um prazo predeterminado) é fixada a 31.12.2006, e os beneficiários admitidos até essa data poderão continuar a usufruir dos auxílios previstos pelo regime em questão até 31.12.2011. Assim, as novas sociedades que forem autorizadas a exercer a sua actividade na zona franca industrial e no centro de serviços internacionais da Zona Franca da Madeira entre 1.1.2003 e 31.12.2006 poderão beneficiar de uma taxa reduzida do imposto sobre os rendimentos de 1% em 2003- 2004, 2% em 2005-2006 e 3% em 2007-2011 (em vez da taxa normal, actualmente fixada em 30%). Neste contexto, as empresas industriais que preencherem um certo número de condições em matéria de contribuição para a modernização do tecido económico regional (inovações tecnológicas a nível dos produtos, métodos de fabrico ou organização da gestão, implantação de novas actividades de elevado valor acrescentado, utilização de recursos humanos altamente qualificados, melhoria das condições ambientais) e/ou de criação de emprego (pelo menos 15 novos postos de trabalho mantidos durante um período mínimo de 5 anos) poderão ainda beneficiar de uma redução de 50% à colecta. Além disso, tal como já acontecia no passado, as novas entidades autorizadas a operar na Zona Franca beneficiarão igualmente 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 este respeito, a Comissão regista igualmente que o acesso aos benefícios acima referidos é limitado às sociedades que criem uma nova actividade e satisfaçam condições de elegibilidade específicas, baseadas no número de novos empregos criados a título permanente (e durante os seis primeiros meses de actividade) pelas empresas em causa:

- as que criarem mais de 5 postos de trabalho, em termos líquidos, terão acesso ao regime sem necessidade de preencher outras condições. Os benefícios fiscais de que tais empresas poderão beneficiar serão no entanto limitados através da fixação de um valor máximo da matéria colectável com eles relacionados, correspondente a 12, 20, 30 ou 125 milhões de euros, nos casos em que criem as mesmas, e respectivamente, entre 6 e 30, entre 31 e 50, entre 51 e 100, ou mais de 100 empregos;*
- as que criarem entre 1 e 5 postos de trabalho, em termos líquidos, terão acesso ao regime desde que efectuem um investimento mínimo de 75000 euros na aquisição de activos fixos (materiais ou imateriais) durante os dois primeiros anos de actividade. Neste caso, os*

⁷³DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais.** Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

benefícios fiscais serão limitados pela fixação de um valor máximo da matéria colectável em 1,5 milhões de euros quando o número de empregos criados seja inferior a 3, ou em 2 milhões de euros quando o número de empregos criados se situe entre 3 e 5.

Além disso, as sociedades em causa deverão sempre iniciar as suas actividades dentro de um prazo predeterminado (seis meses no caso dos serviços internacionais e um ano no caso das actividades industriais), sob pena de caducidade das novas licenças concedidas na Zona Franca da Madeira. A este respeito, as autoridades portuguesas indicaram aliás que as licenças serão concedidas de modo transparente e com base em critérios objectivos, e que as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis serão comunicadas à Comissão logo que adoptadas.

De outra parte, verifica-se que as entidades que continuassem a praticar actividades industriais beneficiar-se-iam também de uma dedução de 50% à coleta de IRC, sempre que satisfizessem, ao menos, duas dessas condições:

1. Inovações tecnológicas de produtos;
2. Métodos de fabrico ou organização da gestão;
3. Implantação de novas actividades de elevado valor acrescentado;
4. Utilização de recursos humanos altamente qualificados;
5. Melhoria das condições ambientais;
6. Criação de emprego (pelo menos quinze novos postos de trabalho mantidos durante um período mínimo de cinco anos).

Ao final, tem-se que lograram continuar em vigor no presente regime, os benefícios relativos à isenção de impostos municipais, bem como à isenção dos direitos de transferência, de doação e de sucessão, devidos quanto à aquisição de bens imobiliários destinados ao estabelecimento na Zona Franca da Madeira.

Ainda, e por derradeiro, ressalta-se que só podiam operar neste segundo regime, as actividades enumeradas em uma lista para o efeito, nomeadamente no Artigo 34.º, n.º 7, do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

5.3. REGIME III

Por outro lado, o intitulado Regime III teve a sua vigência iniciada a 1 de Janeiro de 2007, perdurando até a data de 31 de Dezembro de 2013, com efeitos a serem produzidos até a data de 31 de Dezembro de 2020. Tal regime restou aprovado pelo Decreto-Lei n.º 13/2008, de 18 de Janeiro, que à

semelhança do que ocorreu anteriormente, deu ênfase ao facto de que os benefícios aprovados têm o intuito de atenuar os condicionalismos ao desenvolvimento existentes na Região Autónoma da Madeira.

No mais, tal como o regime anterior, este novo regime manteve excluídas as *actividades de intermediação financeira, de seguros e das instituições auxiliares de intermediação financeira e de seguros, bem como as actividades do tipo «serviços intragrupo» (centros de coordenação, de tesouraria e de distribuição)*, bem como dispôs que *as entidades destinatárias beneficiem de uma redução da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) decorrentes de actividades efectiva e materialmente realizadas na região aplicável até um montante máximo de matéria colectável que depende do número de postos de trabalho criados.*⁷⁴

De outra parte, denota-se que o supracitado diploma incluiu o Artigo 34.º - A (hoje, Artigo 36.º) ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, nos seguintes termos:

Artigo 2.º

*Aditamento de disposições ao Estatuto dos Benefícios Fiscais
É aditado ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, o artigo 34.º-A, com a seguinte redacção:*

Artigo 34.º-A

Regime especial aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 1 de Janeiro de 2007

1 - Os rendimentos das entidades licenciadas, a partir de 1 de Janeiro de 2007 e até 31 de Dezembro de 2013, para o exercício de actividades industriais, comerciais, de transportes marítimos e de outros serviços não excluídos do presente regime, que observem os respectivos condicionalismos previstos no n.º 1 do artigo 33.º do presente Estatuto, são tributados em IRC, até 31 de Dezembro de 2020, nos seguintes termos: a) Nos anos de 2007 a 2009, à taxa de 3 %; b) Nos anos de 2010 a 2012, à taxa de 4 %; c) Nos anos de 2013 a 2020, à taxa de 5 %.

2 - As entidades referidas no número anterior que pretendam beneficiar do presente regime devem iniciar as suas actividades no prazo de seis meses, no caso de serviços internacionais, e de um ano, no caso de actividades industriais ou de registo marítimo, contado da data de licenciamento e devem ainda observar um dos seguintes requisitos de elegibilidade: a) Criação de um a cinco postos de trabalho, nos primeiros seis meses de actividade, e realização de um investimento mínimo de (euro) 75 000 na aquisição de activos fixos corpóreos ou incorpóreos, nos primeiros dois anos de actividade; b) Criação de seis ou mais postos de trabalho, nos primeiros seis meses de actividade.

⁷⁴DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais.** Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

3 - As entidades referidas nos números anteriores ficam sujeitas à limitação do benefício a conceder, através da aplicação de plafonds máximos à matéria colectável a que é aplicável a taxa reduzida prevista, nos termos seguintes: a) 2 milhões de euros pela criação de 1 até 2 postos de trabalho; b) 2,6 milhões de euros pela criação de 3 até 5 postos de trabalho; c) 16 milhões de euros pela criação de 6 até 30 postos de trabalho; d) 26 milhões de euros pela criação de 31 até 50 postos de trabalho; e) 40 milhões de euros, pela criação de 51 até 100 postos de trabalho; f) 150 milhões de euros pela criação de mais de 100 postos de trabalho.

4 - Os limites máximos da matéria colectável previstos no número anterior são determinados em função do número de postos de trabalho que as entidades beneficiárias mantêm em cada exercício.

5 - As entidades referidas no n.º 1 que prossigam actividades industriais beneficiam ainda de uma dedução de 50 % à colecta do IRC desde que preencham, pelo menos, duas das seguintes condições: a) Contribuam para a modernização da economia regional, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio; b) Contribuam para a diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas actividades de elevado valor acrescentado; c) Promovam a contratação de recursos humanos altamente qualificados; d) Contribuam para a melhoria das condições ambientais; e) Criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que devem ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.

6 - As entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, a partir de 1 de Janeiro de 2007 e até 31 de Dezembro de 2013, podem, designadamente, exercer as seguintes actividades económicas relacionadas com: a) Agricultura e com a produção animal (NACE Rev.1.1, secção A, códigos 01.4 e 02.02); b) Pesca, aquicultura e serviços relacionados (NACE Rev.1.1, secção B, código 05); c) Indústrias transformadoras (NACE Rev.1.1, secção D); d) Produção e distribuição de electricidade, gás e água (NACE Rev.1.1, secção E, código 40); e) Comércio por grosso (NACE Rev.1.1, secção G, códigos 50 e 51); f) Transportes e comunicações (NACE Rev.1.1, secção I, códigos 60, 61, 62, 63 e 64); g) Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas (NACE Rev.1.1, secção K, códigos 70, 71, 72, 73 e 74); h) Ensino superior, ensino para adultos e outras actividades educativas (NACE Rev.1.1, secção M, códigos 80.3 e 80.4); i) Outras actividades de serviços colectivos (NACE Rev..1.1, secção O, códigos 90, 92 e 93.01).

7 - Da lista de actividades prevista no número anterior encontram-se excluídas as actividades de intermediação financeira, de seguros e das instituições auxiliares de intermediação financeira e de seguros (NACE Rev..1.1, secção J, 65, 66 e 67), bem como as actividades do tipo «serviços intragrupo», designadamente centros de coordenação, de tesouraria e de distribuição (NACE Rev.1.1, secção K, código 74).

8 - Os rendimentos das sociedades gestoras de participações sociais, licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2007 e até 31 de Dezembro de 2013, são tributados em IRC nos termos referidos no n.º 1, salvo os obtidos no território português, exceptuadas as zonas francas, ou em outros Estados membros da União Europeia, que são tributados nos termos gerais.

9 - Às restantes situações não referidas nos números anteriores são aplicáveis, nos termos da legislação respectiva e relativamente às actividades industriais, comerciais, de transportes marítimos e de outros serviços não excluídos do presente regime, os demais benefícios fiscais e condicionalismos actualmente vigentes na Zona Franca da Madeira.

10 - As entidades que estejam licenciadas ao abrigo dos regimes previstos nos artigos 33.º e 34.º do presente Estatuto podem beneficiar do novo regime, a partir de 1 de Janeiro de 2012.

A teor do que se viu no segundo regime, o Regime III prevê que o Centro Internacional de Negócios da Madeira deve ser constituído por uma zona franca industrial, um centro de serviços internacionais, bem como um centro de registo marítimo internacional, ficando de fora, como já referido, os serviços financeiros.

Por sua vez, quanto a taxas de impostos aplicados aos beneficiários deste novo regime, tem-se que foram aditados determinados aumentos, quais sejam: nos anos de 2007 a 2009, de 3%; nos anos de 2010 a 2012, de 4%; bem como nos anos de 2013 a 2020, de 5%.

Ainda, relativamente às entidades que continuem a praticar actividades industriais, há uma dedução à colecta de 50%, desde que preencham, ao menos, duas das seguintes condições:

1. Modernização da economia da Região, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio;
2. Diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas actividades de elevado valor acrescentado;
3. Contratação de recursos humanos altamente qualificados;
4. Melhoria das condições ambientais;
5. Criação de, pelo menos, 15 postos de trabalho que deverão ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.

Também merece ser ressaltado que da mesma forma como previsto no Auxílio Estatal N222/A/2002 e N222/B/2002, foram mantidos os benefícios no que concerne às isenções de impostos municipais e locais, de direitos de transferência, de doação e de sucessão, quanto à aquisição de bens imobiliários destinados ao estabelecimento na Zona Franca da Madeira.

Entretanto, foi o Auxílio Estatal N421/2006 da Comissão Europeia que de facto, aprovou este novo regime, concluindo que *com base na apreciação acima exposta, a Comissão considera a medida notificada “Zona Franca da*

Madeira” compatível com o mercado comum ao abrigo do n.º 3, alínea a), do Artigo 87.º do Tratado CE.

Tal Auxílio Estatal fez constar que as entidades que se beneficiarem do regime especial devem observar os seguintes requisitos: criação de um a cinco postos de trabalho nos seis primeiros meses de actividade e realização de um investimento mínimo de 75 mil euros na aquisição de activos fixos, corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de actividade; ou criação de seis ou mais postos de trabalho nos seis primeiros meses de actividade.

O mesmo Auxílio Estatal veio a referir que os benefícios fiscais atribuídos às entidades se encontram limitados pela fixação de valor máximo da matéria colectável para a respetiva incidência. Sendo que o limite máximo de matéria colectável objecto do benefício fiscal em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas depende do número de postos de trabalho criados pelo beneficiário, de acordo com a seguinte escala:⁷⁵

- 2 milhões de euros pela criação de 1 a 2 postos de trabalho;
- 2,6 milhões de euros pela criação de 3 a 5 postos de trabalho;
- 16 milhões de euros pela criação de 6 a 30 postos de trabalho;
- 26 milhões de euros pela criação de 31 a 50 postos de trabalho;
- 40 milhões de euros pela criação de mais de 51 a 100 postos de trabalho;
- 150 milhões de euros pela criação de mais de 100 postos de trabalho.

Ao final, quanto às actividades permitidas a operar no âmbito do Regime III do Centro Internacional de Negócios da Madeira, observa-se que constam no Artigo 34.ºA (hoje, Artigo 36.º), n.º 6, do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e são elas a: agricultura e produção animal; pesca, aquicultura e serviços relacionados; indústrias transformadoras; produção e distribuição de electricidade, gás e água; comércio por grosso; transportes e comunicações; imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas; ensino superior,

⁷⁵DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais.** Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

ensino para adultos e outras actividades educativas; e outras actividades de serviços colectivos.⁷⁶

Ainda, e por derradeiro, com o intuito de resumir o referido acima, junta-se tabela muito bem redigida por Edmundo Dinis⁷⁷:

	Regime I	Regime II	Regime III
Período de Vigência	1987 - 2011	2003 - 2006	2007 - 2013
Data limite de produção de efeitos	31/12/2011	31/12/2011	31/12/2020
Comporta	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços Financeiros • Serviços Internacionais • Registo Internacional de Navios • Zona Franca Industrial 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços Internacionais • Registo Internacional de Navios • Zona Franca Industrial 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços Internacionais • Registo Internacional de Navios • Zona Franca Industrial
Principais benefícios	Taxa de IRC – 0%	Taxas de IRC: <ul style="list-style-type: none"> • 2003 – 2004 1% • 2005 – 2006 2% • 2007 – 2011 3% 	Taxas de IRC: <ul style="list-style-type: none"> • 2007 – 2009 3% • 2010 – 2012 4% • 2013 – 2020 5%
Plafonds limitativos dos benefícios	Não existem	<ul style="list-style-type: none"> • 6-30 Postos de Trabalho – 12M€ • 31-50 Postos de Trabalho – 20M€ • 51-100 Postos de Trabalho – 30M€ • +100 Postos de Trabalho – 125M€ 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-2 Postos de Trabalho – 2M€ • 3-5 Postos de Trabalho – 2,6M€ • 6-30 Postos de Trabalho – 16M€ • 31-50 Postos de Trabalho – 26M€ • 51-100 Postos de Trabalho – 40M€ • +100 Postos de Trabalho – 150M€

5.4. REGIME IV (ACTUAL)

Com efeito, com o advento da Lei n.º 64/2015, de 1 de Julho, foi aprovado o novo regime fiscal de auxílios de Estado sob a forma fiscal, intitulado Regime IV, para vigorar de 1 de janeiro de 2015 - com efeitos

⁷⁶DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais**. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

⁷⁷*Idem*.

retroativos -, até 31 de dezembro de 2020, no Centro Internacional de Negócios da Madeira.

Por imposição da Comissão Europeia, este regime é baseado no regime anterior (Regime III), cujo prazo de vigência em termos de admissão de novas entidades terminou a 31 de dezembro de 2013, como referido acima, tendo sido prorrogado pela Comissão Europeia até 31 de Dezembro de 2014, como bem pontuado por Clotilde Palma, dada a demora verificada num difícil processo de negociação com a União Europeia em sede de auxílios de Estado.

Nesse meio tempo, e antes de findar o prazo para novos licenciamentos, entrou em vigor o texto da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, que revogou o n.º 6 do Artigo 33.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, circunstância que significou o fim da isenção de Impostos sobre os Rendimentos das pessoas Singulares e das pessoas Colectivas, para rendimentos pagos a não residentes e entidades instaladas na Zona Franca da Madeira, por instituições de crédito aí instaladas relativamente a operações de financiamento de passivos de balanço.

Ainda, como referido por João Pedro Loja, foi imposto aos rendimentos auferidos pelos sócios das empresas licenciadas na Zona Franca da Madeira a sujeição de retenção na fonte a 25%, caso não lhe fossem aplicadas directiva em especial ou um Acordo de Dupla Tributação com taxa mais reduzida.⁷⁸

Em 2013, foi autorizado pela Comissão Europeia, por meio do Auxílio Estatal SA.34160, que se aumentassem em 36,7% os *plafonds* até aos quais o lucro tributável das empresas licenciadas para operar no Centro Internacional de Negócios da Madeira podem beneficiar-se de uma taxa de Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Colectivas reduzida de 5%.

Com estas alterações pretendia-se “manter o desenvolvimento regional alcançado em resultado do Regime I”, o qual foi o grande atrativo de muitos dos beneficiários para a Zona Franca da Madeira que, de resto, realocalizaram as suas empresas depois do termo deste regime no final de 2011. E, de facto, com a alteração pretendia-se que o Regime III, menos benéfico que os dois anteriores “atraísse mais sociedades para se registarem na Zona Franca”.⁷⁹

⁷⁸LOJA, João Pedro Gouveia. **Zona Franca da Madeira: Análise dos Sucessivos Regimes e Perspetivas de Futuro**. Instituto Superior de Gestão – ISG. Lisboa, 2014.

⁷⁹*Idem*.

Entretanto, estando perante regimes de auxílios de Estado com prazos de vigência temporalmente delimitados por imposição da própria Comissão, tornou-se imprescindível aprovar um novo regime de incentivos fiscais para vigorar a partir de 1 de janeiro de 2014 no Centro Internacional de Negócios da Madeira, dado o anterior ter vindo a caducar.⁸⁰

Assim, a Comissão Europeia veio a entender a necessidade do advento do novo regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira, ao qual passou-se a chamar Regime IV – como supra mencionado –, e que foi aprovado ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declarou as categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos Artigos 107.º e 108.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), e não de acordo com o regime dos auxílios ao funcionamento como até então realizado.

Acresce que a Comissão veio impor, para além do já existente *plafond* aos benefícios fiscais em sede de Imposto sobre os Rendimentos das pessoas Colectivas (IRC), um novo *plafond* anual dos benefícios fiscais.⁸¹

Pois bem. Superadas essas questões e partindo-se para os detalhes do novo regime, tem-se que o Regime IV consta do novo Artigo 36.º-A aditado ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, o qual se aplica às entidades licenciadas até 31 de dezembro de 2020, e produz efeitos de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2027, mantendo-se os princípios subjacentes aos regimes fiscais anteriores relativamente à Zona Franca da Madeira, 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*.

De igual forma, manteve-se as características fundamentais do anterior Regime III, a saber: tributação a taxas reduzidas de IRC; bem como limitação da concessão do benefício através da aplicação de *plafonds* máximos à matéria coletável objeto do benefício fiscal em sede de IRC.⁸²

⁸⁰PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

⁸¹*Idem*.

⁸²*Idem*.

Por sua vez, observa-se que o novo regime conservou a tributação dos rendimentos em sede de IRC à taxa de 5%, que era a taxa aplicável no contexto do Regime III, previsto no Artigo 36.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

De outra parte, verifica-se que para que as empresas licenciadas no Centro Internacional de Negócios da Madeira tenham atribuídos os benefícios fiscais do regime, devem cumprir um dos seguintes requisitos:

1. Criação de um até cinco postos de trabalho 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; ou
2. Criação de seis ou mais postos de trabalho nos primeiros seis meses de atividade.

Ainda, tem-se que as taxas reduzidas de IRC devem ser empregáveis até um limite máximo aplicável sobre a matéria coletável, determinado em função do número de postos de trabalho mantidos pelas empresas licenciadas no Centro Internacional de Negócios da Madeira, a teor do quadro abaixo⁸³:

Postos de trabalho criados e mantidos	Investimento mínimo	Limite
1 a 2 postos de trabalho	75 000	2 730 000
3 a 5 postos de trabalho	75 000	3 550 000
6 a 30 postos de trabalho	-	21 870 000
31 a 50 postos de trabalho	-	35 540 000
51 a 100 postos de trabalho	-	54 680 000
Mais de 100 postos de trabalho	-	205 500 000

Por outro lado, as entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, a partir de 1 de janeiro de 2015 e até 31 de dezembro de 2020, podem exercer as seguintes atividades económicas relacionadas com:

- a) Indústrias transformadoras (NACE Rev. 2, secção C);
- b) Produção e distribuição de eletricidade, gás e água (NACE Rev. 2, secção D, divisão 35; NACE Rev. 2, secção E, divisões 36, 37, 38 e 39);
- c) Comércio por grosso (NACE Rev. 2, secção G, divisões 45 e 46);

⁸³PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

d) Transportes e comunicações (NACE Rev. 2, secção H, divisões 49, 50, 51, 52 e 53; NACE Rev. 2, secção N, divisão 79; NACE Rev. 2, secção J, divisão 61);

e) Atividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas (NACE Rev. 2, secção L, divisão 68 (Atividades imobiliárias); NACE Rev. 2, secção N, divisão 77 (Atividades de aluguer); NACE Rev. 2, secção J, divisões 58, 59, 60, 62 e 63; NACE Rev. 2, secção C, divisão 33; NACE Rev. 2, secção S, divisão 95; NACE Rev. 2, secção M, divisões 69, 70, 71, 72, 73 e 74; NACE Rev. 2, secção N, divisão 77, grupo 77.4; NACE Rev. 2, secção N, divisões 78, 80, 81 e 82; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.6, classe 8560; NACE Rev. 2, secção K, divisão 64, grupo 64.2, classe 64.20 (Atividades das sociedades gestoras de participações sociais não financeiras));

f) Ensino superior, ensino para adultos e outras atividades educativas (NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.3, classe 85.32; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupos 85.4, 85.5 e 85.6); e

g) Outras atividades de serviços coletivos (NACE Rev.2, secção E, divisão 37; NACE Rev.2, secção J, divisões 59, 60 e 63; NACE Rev.2, secção R, divisões 90, 91, 92 e 93; NACE Rev.2, secção P, divisão 85, grupo 85.5, classe 85.51; NACE Rev.2, secção N, divisões 78 e 79; NACE Rev.2, secção S, divisão 96; NACE Rev.2, secção R, divisão 91, classe 91.04; NACE Rev.2, secção J, divisão 94, grupo 94.9, classe 94.99).

E, como ensina, Clotilde Palma, estão excluídas do regime:⁸⁴

a) As entidades que exerçam atividades *intragrupo*, e cuja atividade principal se insira nas subdivisões 70.10 «atividades das sedes sociais» ou 70.22 «atividades de consultoria para os negócios e outra consultoria para a gestão» da secção M da NACE Rev.2, bem como as entidades cuja atividade principal se insira na secção K «atividades financeiras e de seguros» da NACE Rev.2, sem prejuízo do disposto na parte final da alínea e) do número anterior;

b) As entidades que exerçam atividade nos setores siderúrgico e das fibras sintéticas, tal como definidos nos parágrafos 43 e 44 do Artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia, de 16 de junho de 2014, bem como nos setores do carvão e da construção naval, nos termos da alínea a) do artigo 13.o do mesmo Regulamento;

c) As entidades que exerçam atividade nos setores da agricultura, da silvicultura, da pesca, da aquicultura e da indústria extrativa, nos termos das

⁸⁴PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

subalíneas i) e ii) da alínea c) do Artigo 13.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia, de 16 de junho de 2014;

d) As entidades consideradas empresas em dificuldade nos termos do disposto no parágrafo 18 do Artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia, de 16 de junho de 2014; e

e) As entidades sujeitas a uma injunção de recuperação, ainda pendente, na sequência de uma decisão da Comissão Europeia que declare um auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno.

Por sua vez, salienta-se novidade neste novo regime consistente no facto de, por imposição expressa da Comissão Europeia, existir uma outra limitação para além dos *plafonds*, ou seja: um limite máximo aos benefícios.

Logo, tem-se que as entidades licenciadas ficaram sujeitas à observância dos *plafonds* máximos aplicáveis à matéria coletável a que é aplicada a taxa reduzida do IRC, caso da aplicação do regime de tributação próprio do Centro Internacional de Negócios da Madeira, em sede deste imposto, resultar um tratamento fiscal mais favorável em relação ao regime geral português.

Isso quer dizer que os benefícios fiscais previstos têm uma limitação máxima anual tendo em atenção o valor acrescentado bruto das atividades desenvolvidas, ou os custos anuais da mão-de-obra envolvida ou ainda o volume anual de negócios das empresas beneficiárias, não sendo cumuláveis com quaisquer auxílios da mesma natureza previstos no âmbito de outros regimes locais, regionais ou nacionais.⁸⁵

Assim, as entidades ficaram sujeitas a um dos seguintes limites máximos anuais aplicáveis aos benefícios fiscais previstos:

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

Igualmente uma outra novidade neste regime consiste no facto de sujeitar a tributação em sede dos demais impostos a uma medida de natureza similar à da limitação da matéria coletável pelos *plafonds*, tendo em vista a sua

⁸⁵PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

natureza e os meios e fiscalização da sua cobrança. Neste contexto, prevê-se que os benefícios concedidos em imposto do selo, imposto municipal sobre imóveis, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, derramas regional e municipal e taxas, ficam sujeitos à limitação de 80% relativamente a cada um destes tributos e a cada ato ou período a eles sujeitos.⁸⁶

Por fim, observa-se que o novo regime repõe o benefício que havia sido revogado, prevendo medidas de incentivo fiscal aos sócios e acionistas das empresas licenciadas no Centro Internacional de Negócios da Madeira.

E, a teor do que ensina Clotilde Palma, dessa forma, repõe-se benefício que tinha sido revogado injustificadamente em 2011 (Artigo 146.º, n.º 1, da Lei 64-B/2011, de 30 de dezembro), ao arropio da própria autorização conferida pela Comissão Europeia em 1987, e renovada em novembro de 1995, excluindo do seu âmbito as distribuições de lucros e outros rendimentos a entidades sedeadas em paraísos fiscais.⁸⁷

Assim, encontra-se determinado que os sócios/acionistas das sociedades licenciadas para operar no Centro Internacional de Negócios da Madeira gozarão de isenção de IRS ou de IRC, até 31 de dezembro de 2027, relativamente:

- a) Aos lucros colocados à sua disposição por essas sociedades, incluindo a amortização de partes sociais sem redução de capital, na proporção da soma da parte do resultado líquido do período correspondente, acrescido do valor líquido das variações patrimoniais não refletidas nesse resultado, determinado para efeitos de IRC, que beneficie da aplicação da taxa reduzida prevista no n.º 1 e da parte daquele resultado que, não beneficiando daquela taxa, derive de rendimentos obtidos fora do território português, com exceção dos resultantes de operações realizadas com entidades que tenham residência ou domicílio em países, territórios ou regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, constantes da lista aprovada pelo Estado português para esse efeito, de acordo com as melhores práticas internacionais;

⁸⁶PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

⁸⁷*Idem*.

b) Aos rendimentos provenientes de juros e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital por si feitos à sociedade ou devidos pelo facto de não levantarem os lucros ou remunerações colocadas à sua disposição. Para estes efeitos, observa-se o seguinte:

1. Se o montante dos lucros colocados à disposição dos sócios ou acionistas incluir a distribuição de reservas, considera-se, para efeitos do cálculo da proporção a que se refere a anterior alínea a), que as reservas mais antigas são as primeiramente distribuídas;
2. Não gozam da isenção prevista os sócios ou acionistas residentes em território português, com exceção dos sócios ou acionistas das sociedades referidas nas supracitadas alínea a) e b), nem os sócios ou acionistas que tenham residência ou domicílio em países, territórios, ou regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, constantes da lista aprovada pelo Estado português para esse efeito, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Por sua vez, as empresas instaladas na Zona Franca Industrial beneficiam-se de uma dedução de 50% sobre a matéria coletável desde que preencham, pelo menos, duas das seguintes condições: contribuam para a modernização da economia regional, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio; contribuam para a diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas atividades de elevado valor acrescentado; contribuam para a fixação na Madeira de recursos humanos de elevado mérito e competência nos domínios técnico-científicos; contribuam para a melhoria das condições ambientais; ou criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que deverão ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.⁸⁸

Igualmente, tais empresas beneficiam-se de um regime suspensivo de direitos aduaneiros, em que as matérias-primas não comunitárias integradas no produto final transformado na Zona Franca Industrial apenas estarão sujeitas ao pagamento de direitos aquando da saída desse produto da referida zona franca.

⁸⁸PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

De outra parte, ensina Clotilde Palma que as entidades licenciadas no Centro Internacional de Negócios da Madeira ficam sujeitas ao pagamento especial por conta de IRC, e às tributações autónomas apenas na proporção da taxa de IRC aplicável, exceto quanto às tributações autónomas previstas nos n.ºs 1 e 8 do Artigo 88.º do Código do IRC.⁸⁹

Ainda, tem-se que os benefícios fiscais atribuídos pelo CINM não são cumuláveis com outros benefícios da mesma natureza previstos no âmbito de quaisquer regimes locais, regionais ou nacionais.

Determina-se, por último, que as entidades que estejam licenciadas ao abrigo do Regime III podem beneficiar do novo regime a partir de 1 de janeiro de 2015, desde que preencham os requisitos previstos neste regime.⁹⁰

Importante ter em mente que como refere Clotilde Palma, as sociedades licenciadas poderão aplicar o regime geral português de eliminação da dupla tributação económica de lucros distribuídos, sobretudo porque no regime do CINM, há uma plena aplicação da rede de tratados de dupla tributação ratificados por Portugal (tema que não foi aprofundado no presente trabalho).⁹¹

Por outro lado, segundo este regime, a tripulação a bordo de navios e iates comerciais registados no Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR) estará isenta de impostos sobre os rendimentos, e beneficia-se de regime flexível de Segurança Social em que não é obrigatória a contribuição para o regime previdenciário em Portugal por parte dos armadores e tripulantes não portugueses, desde que seja assegurado um sistema de protecção alternativo, público ou privado. Ainda, os tripulantes portugueses ou residentes em Portugal ficaram sujeitos a uma taxa reduzida de contribuição de 2,7% dos quais 2% serão assegurados pela entidade patronal e 0,7% pelo tripulante.⁹²

⁸⁹PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

⁹⁰*Idem.*

⁹¹*Idem.*

⁹²*Idem.*

6. DEFINIÇÕES RELATIVAMENTE À CONCORRÊNCIA PREJUDICIAL, ELISÃO FISCAL E PARAÍSO FISCAL

6.1. QUESTÕES REFERENTES À PRÁTICA DA CONCORRÊNCIA FISCAL PREJUDICIAL

Com o desenvolvimento da economia, diante da abertura de um grande mercado económico e com o aumento do nível de oportunidades, as empresas passaram a adotar estratégias que permitissem as suas respetivas sobrevivências no mercado concorrencial. E, é justamente aí, que está o conceito de concorrência no âmbito empresarial.

No âmbito da concorrência fiscal, refere Ana da Conceição Melo, que se pode afirmar que a concorrência é um mecanismo que visa a satisfação das necessidades colectivas e individuais, baseada numa relação de confiança entre empresas, e entre empresas e o Estado, que permite a fiscalização das ajudas concedidas pelo Estado às suas empresas e impede a existência de distorções de concorrência. Para isso, que se mostra necessária a existência de regulação de fatores económicos, fiscais e sociais com vista ao crescimento económico e a uma repartição e distribuição do rendimento de forma equitativa.⁹³

Assim, e considerando o fenómeno de concorrência de regulação, com a respetiva disputa para que determinado Estado se torne mais atrativo para o investimento empresarial que o outro, é que existe a constante alteração do sistema fiscal dos Estados.

E, é por essa razão, que se refere que o fenómeno da competitividade das empresas e dos agentes económicos assume um papel fundamental na política fiscal dos Estados, cujo efeito se faz sentir, como mencionado acima, nos planos financeiro, económico e social⁹⁴.

⁹³MELO. Ana da Conceição Oliveira Jesus. **A concorrência fiscal num contexto de competitividade – A competitividade do regime de *participation exemption***. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2015.

⁹⁴Como fundamenta Ana da Conceição Melo, para que os Estados consigam fazer face às suas necessidades públicas, como seja na manutenção do sistema fiscal, na melhoria das suas infraestruturas, na internacionalização das empresas nacionais e no progresso científico (através da atração de mais investimento para o seu país) é necessário que adotem a técnica de planeamento fiscal.

Neste sentido, a existência de mecanismos fiscais de atração ou fixação de investimento interno e externo é justificada pela necessidade de poupança e tributação das empresas, para que haja a redução da carga fiscal do país através de fatores de competitividade como a área geográfica e a reforma fiscal vigente no Estado ou a escassez de recursos.⁹⁵

Relativamente ao combate da concorrência fiscal prejudicial, à fraude e à evasão fiscal, sobrevieram organizações tal como a Organização Mundial do Comércio (OMC), de modo a permitir o desenvolvimento económico sustentável, a minimização da carga fiscal que incide sobre os Estados e evitar o processo de deslocalização que afete negativamente os restantes Estados.

No ponto, cabe referir que a teor do que sustenta Clotilde Palma, importa saber de uma forma clara o que se deverá entender por concorrência fiscal benéfica ou prejudicial. A existência da concorrência fiscal é inevitável e resulta da diferente conformação dos sistemas fiscais tendo em vista uma série de objectivos, entre os quais avultam os de natureza económica e social. Níveis distintos de desenvolvimento determinam naturalmente a adopção de distintas taxas de tributação dos rendimentos e tais disparidades não se traduzem, necessariamente, em formas de concorrência fiscal prejudicial. Nesse contexto importa, obviamente, fazer uma cuidadosamente análise económica dos regimes em causa, antes de, precipitadamente, se anunciarem publicamente resultados temporários, tendo em vista aferir os níveis de desenvolvimento económico e social e a sua interligação com a componente fiscal, sendo certo que, nesse perspectiva, poderá tratar-se de uma forma de concorrência fiscal benéfica.⁹⁶

Por outro lado, tem-se que a Comissão Europeia estabeleceu medidas com vista a melhorar a luta contra a fraude e evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros, por intermédio do cumprimento das obrigações fiscais e da adoção de propostas concretas para reforçar a cooperação

⁹⁵MELO. Ana da Conceição Oliveira Jesus. **A concorrência fiscal num contexto de competitividade – A competitividade do regime de *participation exemption***. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2015.

⁹⁶PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

administrativa, e o desenvolvimento económico, político e fiscal em matéria de boa governança.⁹⁷

Ainda, para retificar lacunas existentes no sistema fiscal dos Estados, a Comissão Europeia elaborou uma lista de países terceiros que não cumprem as normas mínimas de boa governança, dando-lhes a possibilidade de cumprirem determinadas normas para que não constem na lista negra das jurisdições não cumpridoras. Assim, conseguir-se-ia uma melhor harmonização fiscal entre os Estados membros, com o objectivo de assegurar a existência de sistemas fiscais mais eficazes, de troca de informação automática mais eficiente e de facilitação do tratamento de riscos transfronteiriços, estimulando-se o reforço para a cooperação entre Estados. Sustentou a Comissão que haveria um leque de fatores positivos para os Estados membros como, por exemplo, a melhoria na relação entre os contribuintes e as administrações fiscais, bem como o reforço da transparência das regras fiscais, a redução de risco de erros com reflexos potencialmente graves para os contribuintes e o incentivo para o cumprimento das obrigações fiscais.⁹⁸

De outra parte, verifica-se que a concorrência fiscal internacional também desencadeou a aplicação de medidas por parte dos diversos Estados para o controlo e extinção das práticas consideradas como prejudiciais. Neste sentido, a atuação da União Europeia, bem como da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, com o objectivo de regulação das práticas de concorrência fiscal prejudicial, mostrou-se crucial para o cumprimento das quatro liberdades fundamentais – liberdade de circulação de mercadorias, serviços e pessoas e liberdade de estabelecimento entre Estados.⁹⁹

⁹⁷MELO. Ana da Conceição Oliveira Jesus. **A concorrência fiscal num contexto de competitividade – A competitividade do regime de *participation exemption***. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2015.

⁹⁸*Idem.*

⁹⁹*Idem.*

6.2. QUESTÕES RELATIVAS À ELISÃO FISCAL

Com efeito, e de início, tem-se que a expressão elisão fiscal internacional, não pode ser assimilada ao conceito de evasão fiscal, uma vez que não está em causa, necessariamente, um acto ilícito pelo qual o contribuinte viola a sua obrigação tributária (conexa com mais do que uma ordem jurídica), prestando, assim, falsas declarações ou recusando-se ao seu cumprimento, mas sim a prática de actos (em princípio) lícitos, realizados no âmbito da esfera de liberdade de organização mais racional dos interesses do contribuinte, face a uma pluralidade de regimes fiscais de ordenamentos distintos. Trata-se, em suma, de evitar a aplicação de certa norma ou conjunto de normas, através de actos ou conjuntos de actos, que visem impedir a ocorrência do facto gerador da obrigação tributária em certa ordem jurídica (menos favorável) ou produzam a ocorrência desse facto noutra ordem jurídica (mais favorável).¹⁰⁰

O carácter mais favorável da ordem jurídica escolhida, como fundamenta Alberto Xavier, não se traduz necessariamente numa ausência de tributação, podendo os objectivos do contribuinte satisfazer-se com uma tributação mais moderada. E daí que o fenómeno se não restrinja à hipótese de um conflito negativo de ordenamentos tributários que, em virtude da definição ou conteúdo dos elementos de conexão acolhidos pelas suas regras de conflitos, se não reconhecem com vocação para submeter a tributo uma certa situação da vida com elementos de estraneidade.¹⁰¹

Assim, o fenómeno da elisão fiscal internacional assenta num duplo pressuposto: a existência de dois ou mais ordenamentos tributários, dos quais, um ou mais, se apresentam, face a uma dada situação concreta, como mais favoráveis que o outro ou outros; a faculdade de opção ou escolha voluntária pelo contribuinte do ordenamento tributário aplicável, pela influência voluntária na produção do facto ou factos geradores em termos de atrair a sua aplicação.¹⁰²

¹⁰⁰XAVIER, Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.^a ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

¹⁰¹*Idem*.

¹⁰²*Idem*.

De outra parte, tem-se que o problema da natureza jurídica da elisão fiscal internacional não se coloca em termos diversos dos da elisão fiscal no direito interno: trata-se da prática de acto ou conjunto de actos (operações), no âmbito da esfera de liberdade concedida aos particulares pelo princípio da legalidade ou tipicidade da tributação, e que têm como efeito a aplicação de regime tributário menos oneroso do que se aplicaria sem que tal acto ou conjunto de actos tivesse sido praticado.¹⁰³

Por sua vez, sustenta Alberto Xavier que a peculiaridade que o fenómeno se reveste na esfera internacional é que tal acto ou conjunto de actos visa actuar, directa ou indirectamente, no elemento de conexão da norma de conflitos, em termos de arrastar a aplicação do regime fiscal mais favorável, seja ele decorrente de tratado ou de direito interno estrangeiro.¹⁰⁴

Ainda, tem-se que os instrumentos da elisão fiscal internacional são os meios de que o sujeito se utiliza para atingir os resultados em vista, podendo classificar-se a considerar os pressupostos da figura. Logo, os instrumentos relativos ao ordenamento mais favorável são facultados pelos territórios de fiscalidade privilegiada, paraísos fiscais, oásis fiscais ou regimes fiscais claramente mais favoráveis, como lhes chama em termos genéricos o nosso legislador; os instrumentos relativos à escolha do ordenamento aplicável são os actos jurídicos de cuja prática, isolada ou em conjunto com outro ou outros, resulta a fixação ou localização do elemento de conexão em certo território, tais como a celebração de contratos em que se estipulem preços de transferência ou a constituição de sociedades-base.¹⁰⁵

6.3. ELEMENTOS ESSENCIAIS DE UM PARAÍSO FISCAL E DE UM REGIME FISCAL PRIVILEGIADO OU PREFERENCIAL

Como ensina Alberto Xavier, os ordenamentos fiscais que isentem certos factos que deveriam “normalmente” tributar, de harmonia com os princípios gerais comumente aceites, ou os tributam a taxa “anormalmente” baixa – via de regra para atrair capitais estrangeiros -, são considerados

¹⁰³XAVIER, Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.^a ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

¹⁰⁴*Idem*.

¹⁰⁵*Idem*.

refúgios, oásis, paraísos fiscais ou regimes fiscais privilegiados ou preferenciais.¹⁰⁶

E refere o mesmo autor que foi sobretudo a partir dos anos 80, que se registou uma tendência generalizada de introdução de regimes fiscais preferenciais ou privilegiados, essencialmente no tocante à constituição de centros financeiros, sociedades *holding*, centros de coordenação, de serviços, actividade de resseguros, etc. A generalização deste tipo de regimes, traduziu-se numa resposta dos países a uma crescente integração, acompanhada de uma ausência de coordenação.

Nos anos 90, assistiu-se, sobretudo no âmbito da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a uma tentativa de combater ou controlar os efeitos perversos causados pela concorrência fiscal prejudicial. Foi a partir desta década que se adoptou uma nova abordagem da concorrência fiscal a nível internacional, assente, sobretudo, nas acções levadas a efeito pelo grupo comunitário do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas, bem como pelo Fórum da OCDE para as Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial.¹⁰⁷

A teor do que sustenta Clotilde Palma, os trabalhos que têm vindo a ser prosseguidos pela OCDE, no contexto das práticas da concorrência fiscal prejudicial, têm a sua génese na constatação, por parte dos países do então Grupo dos Sete (G7), de que “o desenvolvimento de ‘nichos fiscais’ destinados a atrair actividades financeiras e outras actividades móveis pode produzir uma concorrência fiscal prejudicial entre os Estados, provocando um risco de distorção das trocas e dos investimentos e, a termo, de erosão das bases fiscais nacionais.”¹⁰⁸

Eis, pois, como nos surge o designado Relatório de 1998 da OCDE, aprovado em 9 de Abril de 1998, documento extremamente interessante para quem se dedica ao estudo destas matérias, que vem enunciar um conjunto de princípios e de acções a empreender, cristalizados, essencialmente, nas dezanove recomendações e nas linhas directrizes que a OCDE formula nesse

¹⁰⁶XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.^a ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

¹⁰⁷*Idem*.

¹⁰⁸PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução**. Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.^a Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

documento tendo em vista a implementação efectiva de um combate às práticas da concorrência fiscal prejudicial, e que deverão ser acolhidas pelos países membros e, se possível, alargadas a países não membros.¹⁰⁹

Trata-se, pois, de um projecto ambicioso, suscitando a este propósito naturais dúvidas quanto à legitimidade de uma organização internacional como a OCDE, através de um texto não jurídico, pretender impor obrigações aos seus países membros. Esta questão ainda é mais pertinente quando a OCDE pretende estender os seus princípios a países não membros, facto este que tem suscitado fortes oposições da parte de países e territórios qualificados como paraísos fiscais, designadamente, um grupo de países das Caraíbas.¹¹⁰

Superada essa questão, tem-se que como fundamenta Clotilde Palma, o objectivo do Relatório consiste, essencialmente, em disciplinar as práticas da concorrência fiscal prejudicial quer ao nível dos designados paraísos fiscais, quer ao nível dos regimes fiscais preferenciais dos países membros, pretendendo, para o efeito, distinguir entre uns e outros.¹¹¹

Relativamente aos factores de identificação dos paraísos fiscais, ensina Clotilde Palma que são, basicamente, apontados pelo Relatório da OCDE quatro pontos de identificação para efeitos da respetiva qualificação enquanto tal:¹¹²

1. Tributação inexistente ou insignificante dos rendimentos: Este factor é apresentado como condição necessária, mas não suficiente para qualificação como paraíso fiscal, não se definindo, contudo, o que se entende por um nível de tributação insignificante. Com efeito, este critério é, em simultâneo: uma condição necessária para a identificação dos paraísos fiscais, podendo ser suficiente para a respetiva qualificação enquanto tal caso se combine com o facto de a jurisdição em apreço se apresentar, ou ser reconhecida, como um local em que contribuintes se podem evadir à tributação nos respectivos países de residência; um ponto de partida para a classificação de uma jurisdição como tal, devendo ser confirmado pela verificação cumulativa de outros critérios.

¹⁰⁹PALMA, Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução.** Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹¹⁰*Idem.*

¹¹¹*Idem.*

¹¹²*Idem.*

2. Falta de uma troca efectiva de informações: Para o preenchimento deste critério importa aferir, para além dos aspetos legais, os aspetos administrativos, podendo-se concluir que existem práticas administrativas que conduzem à não existência de uma efectiva troca de informações.
3. Falta de transparência relativamente às disposições legais ou administrativas, derivada, nomeadamente, da não publicação das regras do regime ou do seu acesso de uma forma restritiva.
4. Ausência de actividades económicas substanciais, traduzida na falta de imposição de que a actividade económica desenvolvida seja relevante, o que redundaria na atracção de investimentos por motivos estritamente fiscais.

Na mesma linha, Clotilde Palma refere que o Fórum em cumprimento do respetivo mandato produziu muito trabalho. Ao nível das prioridades e em conformidade com o previsto na recomendação n.º 16, foi desde logo considerado pela OCDE que teríamos de começar os trabalhos pela elaboração de uma lista de paraísos fiscais que deveria ser formalmente apresentada para aprovação na reunião ministerial da OCDE de Junho de 2000. Relativamente à lista de paraísos fiscais, ficou desde logo acordado que se trataria de uma lista aberta em evolução contínua, no sentido de que poderiam entrar novos países ou territórios (inclusive aqueles que não cumprissem os compromissos assumidos), podendo igualmente sair todos aqueles países e territórios que constam da lista, mas que poderia vir a assumir compromissos de alto nível face aos princípios constantes do Relatório de 1998.¹¹³

Superada a questão, relativamente aos regimes preferências, observa-se que como ensina Clotilde Palma, os factores chave de suas identificações, e que estão presentes no Relatório da OCDE, são muito idênticos aos já anunciados para os paraísos fiscais, quais sejam:¹¹⁴

1. Taxas de tributação efectivas nulas ou mínimas: Este factor, à semelhança do que se verifica relativamente aos paraísos fiscais, é necessário, mas não suficiente para efeitos da qualificação de um regime como preferencial. Assim, é visto como um ponto de partida necessário

¹¹³PALMA, Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução.** Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹¹⁴*Idem.*

para determinar se um regime fiscal é ou não nocivo, devendo, contudo, ser conjugado com a verificação de um ou alguns dos outros factores chave previstos.

2. Regimes *ring fencing*, ou seja, parcial ou totalmente isolados dos mercados domésticos do país em causa: O *ring fencing* pode assumir diversas formas revestindo uma dupla faceta – o facto do regime, implícita ou explicitamente, excluir os residentes dos benefícios concedidos e o facto de o regime proibir, implícita ou explicitamente, as empresas que se beneficiam do regime, de operar no mercado nacional (critério este que se considera preenchido quando os beneficiários do regime podem aceder à realização de operações no mercado doméstico do país em causa, mas deixam de usufruir dos benefícios concedidos, sendo-lhes aplicado o regime geral).

3. Falta de transparência quer ao nível da concepção do regime quer ao nível da respetiva aplicação prática (aspetos legislativos e prática administrativas).

4. Falta de uma troca efectiva de informações relativamente aos contribuintes que se beneficiam do regime.

Relativamente aos regimes fiscais preferências, o Relatório indica ainda outros factores a ter em consideração para efeitos da respetiva qualificação enquanto tal, como, por exemplo, a definição artificial da base tributável, o não acolhimento dos princípios internacionais de fixação de preços de transferência, concretamente, das Directrizes da OCDE de 1995, a isenção do pagamento de imposto no país de residência relativamente aos rendimentos estrangeiros, a existência de taxas ou de bases tributáveis negociáveis, a existência de regras sobre confidencialidade, o facto de a medida fiscal ser o motivo principal para a decisão do exercício da actividade, a ratio entre as actividades desenvolvidas e o volume do investimento e do rendimento obtido e a falta de uma rede ampla de convenções para evitar a dupla tributação.¹¹⁵

Tal como o Relatório salienta, a importância de cada um dos factores chave depende, em grande parte, do contexto particular, isto é, deverá ser aferida casuisticamente. Nota-se que o Relatório prevê que na avaliação de um

¹¹⁵PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução.** Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

regime como preferencial se tenham em consideração os respectivos efeitos económicos, dado se considerar existirem motivos extrafiscais que poderão justificar a existência e manutenção de certos regimes.¹¹⁶

Hoje, a teor do que salienta Alberto Xavier em sua obra de 2018, a qualificação de refúgio fiscal pode atribuir-se a um número ainda vasto de países e territórios pela OCDE: na Europa, as Ilhas Anglo-Normandas (Jersey, Guernsey, Man), Andorra, Gibraltar, Luxemburgo, Liechtenstein, Mónaco, Suíça, Chipre, Malta; na América do Norte, Antilhas Holandesas, Bermudas, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas (BVI), Panamá, na América do Sul, Uruguai; na África, Libéria; na Ásia e Oceania, Hong-Kong, Novas Hébridas, Nauru.¹¹⁷

Os territórios apontados acima têm como característica comum a não incidência de imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas, cujo capital seja detido por não residentes e exerçam exclusivamente a sua actividade fora do território em questão, também não incidindo, via de regra, imposto sobre o rendimento na fonte sobre dividendos distribuídos aos seus sócios. Todos estes territórios têm também em comum, legislação societária e financeira flexível, liberdade cambial absoluta, para além de um eficiente sistema de comunicações e estabilidade política e social.¹¹⁸

Por sua vez, e como ensina Clotilde Palma no que concerne aos factores identificativos dos paraísos fiscais e dos regimes fiscais preferenciais dos países membros, tem de ser ter em mente que será um paraíso fiscal uma jurisdição que não pertença a um país membro, bem como que não se comprometa a trocar informações (podendo mesmo, contrariamente aos regimes fiscais preferenciais, manter o seu sistema de tributação nula ou baixa).¹¹⁹

Ainda, merece ressaltar-se que a teor do que sustenta Clotilde Palma, os países membros comprometem-se no contexto do Relatório, em

¹¹⁶PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução**. Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹¹⁷XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.ª ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

¹¹⁸PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução**. Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹¹⁹*Idem*.

conformidade com as linhas directrizes constantes da recomendação n.º 15, à denominada regra dos três R: refrear, rever e remover as práticas prejudiciais. Ou seja, de acordo com o compromisso assumido, os países membros vinculam-se a não adoptar novas medidas que estejam abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação ou a não reforçar e a rever as já existentes, bem como a remover as práticas prejudiciais ou os regimes preferências já existentes.¹²⁰

Quanto aos paraísos fiscais, o Relatório prevê, como já mencionado, a elaboração de uma lista para o efeito, bem como a existência de contra medidas firmes e adequadas, suscetíveis de constituírem uma relevante fonte dissuasória do desenvolvimento de novos paraísos fiscais. As consequências da classificação de uma jurisdição como paraíso fiscal não cooperante, são, basicamente, as seguintes:¹²¹

- Figura na lista dos paraísos fiscais não cooperantes;
- São-lhe aplicadas medidas sancionatórias pelos países da OCDE, quais sejam: (a) não concessão de deduções, isenções, créditos fiscais e outros benefícios às operações efectuadas com a jurisdição; (b) aplicação de uma retenção na fonte relativamente a determinados pagamentos a favor de sujeitos passivos nela residentes; (c) aplicação de determinadas taxas e outros encargos às operações efectuadas com a jurisdição; (d) introdução de normas sobre troca de informações pontuais e detalhadas sobre as operações efectuadas com a jurisdição e aplicação de sanções em caso de informações incompletas ou falta de informação; (e) reforço da troca de informações e cooperação relativamente às operações efectuadas com a jurisdição; (f) consagração da não dedução de custos para a constituição ou aquisição de sociedades na jurisdição; (g) não conclusão de convenções para evitar dupla tributação com a jurisdição.¹²²

¹²⁰PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução.** Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹²¹*Idem.*

¹²²*Idem.*

7. ENQUADRAMENTO DO CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA MADEIRA COMO UM REGIME PRIVILEGIADO DE TRIBUTAÇÃO E NÃO COMO UM PARAÍSO FISCAL

Relativamente ao regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – como refere Clotilde Palma -, tem vindo a ser analisado quer na OCDE, quer no contexto da União Europeia, à luz dos princípios decorrentes do Código de Conduta para a Fiscalidade das Empresas, sede em que importa igualmente ter presente a questão dos auxílios de Estado de natureza fiscal.¹²³

De acordo com o regime aprovado pela Comissão a 11 de Dezembro de 2002 (serviços internacionais e zona franca industrial) e a 22 de Janeiro de 2003 (*shipping*), e publicado pelo Decreto-Lei n.º 163/2003, de 24 de Junho, que veio conferir uma nova redação ao Artigo 34.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, estão excluídas actividades de natureza financeira, facto determinantes para o rumo favorável dos trabalhos ao nível das duas instâncias.¹²⁴

Logo, quer no contexto do Código de Conduta para a Fiscalidade das Empresas, sede em que apenas estava em causa a medida relativa às actividades financeiras do CNM à época, quer na OCDE, conclui-se que, face às alterações entretanto introduzidas no regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira, as actividades prejudiciais tinham sido abolidas.¹²⁵

Por sua vez, na atualidade, sobretudo no que se refere aos Regimes III e IV, denota-se que da mesma forma, não há qualquer indicativo que leve a crer que o Centro Internacional de Negócios da Madeira possa enquadrar-se como um paraíso fiscal, sobretudo diante de dois pressupostos essenciais para a sua compreensão e justificação da sua existência: primeiro, desde o começo que se trata de um regime especial, em que há seguramente transparência e todas as medidas necessárias para fiscalização da sua aplicação; e segundo, configura-se como um auxílio de Estado sob a forma fiscal com finalidade regional.

¹²³PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução.** Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹²⁴*Idem.*

¹²⁵*Idem.*

No ponto, fundamenta Clotilde Palma que o regime da Zona Franca da Madeira configura-se como um regime de auxílio de Estado sob a forma fiscal, com objetivos de desenvolvimento regional de uma pequena ilha ultraperiférica, necessitando como tal de ser devidamente notificado e, posteriormente, aprovado pela Comissão Europeia, nos termos do Artigo 107.º do TFUE.¹²⁶

No referido dispositivo legal, como já referido acima, há uma proibição geral relativamente aos auxílios de Estados comportando algumas exceções, designadamente, o caso dos *auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no Artigo 349.º, tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social.*¹²⁷

Este tipo de auxílio poderá ser considerado compatível com o mercado interno, devendo, para o efeito, ser notificado pelo Estado membro à Comissão Europeia para que esta o autorize. Só após a autorização da Comissão é que o regime poderá entrar em vigor. Logo, a compatibilidade do regime de auxílio de Estado com o mercado interno é, após a sua aprovação, objeto de um exame permanente, devendo os Estados membros, para o efeito, fazer entrega de relatórios anuais. Na sequência deste exame a Comissão pode decidir que o regime continua a ser plenamente compatível com o mercado interno, ou, pelo contrário, pode solicitar ao Estado membro que o altere ou suprima.¹²⁸

De outra parte, não há como deixar de salientar que embora todas as dificuldades¹²⁹ e alterações legislativas que o CINM passou nos últimos anos, de forma a se consolidar como um regime de tributação preferencial e não prejudicial, facto é em 2014, já estavam licenciadas, no total, 2.193 entidades: 47 na zona franca industrial, 1.821 nos serviços internacionais e 325 no registo

¹²⁶PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução.** Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

¹²⁷PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira.** Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

¹²⁸*Idem.*

¹²⁹Conforme sustenta Clotilde Palma, com todos os problemas que o CINM enfrentou nos últimos anos, que resultaram na saída de quase duas mil empresas, o montante de receitas fiscais gerado nos últimos anos foi superior a 100 milhões de euros, menos 200 milhões que o previsto. A atividade do CINM chegou a representar 33% do PIB madeirense, valor que atualmente ultrapassa os 20%. Note-se, inclusive, que o PIB da Região Autónoma da Madeira só cresceu no último ano devido aos resultados do CINM.

internacional de navios. Ainda em conformidade com os dados disponíveis, em 2014 o volume total de emprego direto criado no CINM correspondia a 2.720 postos de trabalho, excluindo os trabalhadores no âmbito do registo internacional de navios. Destes trabalhadores constavam 648 na Zona Franca Industrial e 2.072 nos serviços internacionais.¹³⁰

Em 2015 entraram no Centro Internacional de Negócios da Madeira mais 57 empresas a partir de 1 de Julho (data de publicação do Regime IV) e são, no total, cerca de duas mil as entidades licenciadas em atividade. Por fim, salienta-se que os resultados obtidos são muito significativos e demonstram de forma evidente e incontornável a grande importância do CINM para a região.¹³¹

8. DECISÃO DE 15 DE MARÇO DE 2019 NOS AUTOS DE AUXÍLIO ESTATAL SA.21259, PELA COMISSÃO EUROPEIA

Em 15 de Março de 2019, a Comissão Europeia proferiu decisão, nos autos do Auxílio Estatal SA.21259¹³², a concluir, preliminarmente, que o regime executado por Portugal constitui um auxílio ilegal que não pode ser considerado compatível com o mercado interno com base no Artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, e levantou dúvidas quanto aos seguintes pontos: à aplicação das isenções de imposto sobre os rendimentos provenientes de actividades efectiva e materialmente realizadas na região; bem como à ligação do montante do auxílio à criação e manutenção de empregos efectivos na Madeira.

Por sua vez, a Comissão Europeia, com o intuito de apreciar a efectiva compatibilidade do auxílio/medida ao Regime III implementado pela Zona Franca da Madeira, e à luz das suas considerações, solicitou à Portugal a apresentação de determinada documentação, que, entretanto, este trabalho não teve acesso.

De outra parte, na redação da sua decisão, a Comissão Europeia aclarou que aprovou o Regime III da Zona Franca da Madeira, *como auxílio*

¹³⁰PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

¹³¹*Idem*.

¹³²[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315\(04\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315(04)&from=PT)

*compatível ao funcionamento destinado à promoção do desenvolvimento regional e à diversificação da estrutura económica da Madeira. Como a Madeira é uma região ultraperiférica, nos termos do artigo 299.º, n.º 2, do Tratado CE (atual artigo 349.º do TFUE), é elegível para os auxílios regionais ao funcionamento ao abrigo do artigo 87.º, n.º 3, alínea a, do Tratado CE (atual artigo 107.º, n.º 3, alínea a, do TFUE), destinados a compensar os custos adicionais resultantes do exercício da atividade económica das empresas nessa região decorrentes das desvantagens estruturais da região.*¹³³

*Assim, a Comissão em 2007 autorizou os auxílios sob a forma de uma redução do imposto sobre as sociedades relativo aos lucros resultantes de atividades efetiva e materialmente realizadas na Madeira, uma isenção de impostos municipais e locais, bem como uma isenção de imposto de transmissão sobre bens imóveis para criação de uma empresa na ZFM, até montantes máximos de auxílio baseados nos limites máximo da base tributável aplicáveis à base tributável anual dos beneficiários. Esses limites máximos foram fixados em função do número de empregos do beneficiário em cada exercício.*¹³⁴

*Entretanto, a Comissão Europeia refere que o acesso ao regime da Zona Franca da Madeira foi restringido às atividades que figuram numa lista incluída na decisão da Comissão de 2007, com base na nomenclatura estatística das atividades económicas na Comunidade Europeia, NACE Rev. 1.1, e que as autoridades portuguesas comprometeram-se a comunicar à Comissão os nomes das empresas que foram objeto de uma recusa de registo na ZFM, explicando os motivos dessa recusa.*¹³⁵

Entretanto, fundamentou a Comissão Europeia que com base nas informações apresentadas por Portugal no contexto do exercício de controlo de 2015, a Comissão duvida seriamente que o regime da ZFM tenha vindo a ser aplicado em conformidade com as decisões da Comissão de 2007 e 2013 e, mais particularmente, que não tenha sido sistematicamente aplicado em violação dos critérios de compatibilidade de base estabelecidas nestas

¹³³[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315\(04\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315(04)&from=PT)

¹³⁴*Idem.*

¹³⁵*Idem.*

*decisões. As suas dúvidas dizem respeito a dois principais critérios de compatibilidade:*¹³⁶

1. Origem dos lucros aos quais se aplicou a dedução fiscal sobre o rendimento, dado que se afigura que Portugal não aplicou a dedução fiscal aos lucros resultantes de atividades efetiva e materialmente realizadas na região.
2. Criação e manutenção efetiva dos empregos que deram lugar ao benefício fiscal concedido aos beneficiários da Zona Franca da Madeira, afigura-se que: i) os trabalhadores que trabalharam apenas durante uma parte do ano fiscal foram tomados em consideração como se tivessem trabalhado na totalidade do ano; ii) os trabalhadores e os membros da direção foram contados como trabalhadores simultaneamente válidos em mais de uma empresa da ZFM; iii) os trabalhadores que trabalham fora da Madeira e mesmo fora da UE foram tidos em conta para o cálculo da criação de emprego, dando acesso à dedução fiscal sobre o rendimento prevista pelo regime.

*Ainda, continua a sustentar a Comissão Europeia que os dois critérios de compatibilidade acima mencionados constituem os elementos essenciais que levaram a Comissão a considerar o regime da ZFM como compatível com o mercado interno em 2007 e 2013. Por conseguinte, a Comissão tem dúvidas, na presente fase, se o regime, tal como aplicado por Portugal, pode ser considerado o regime autorizado pela Comissão e, conseqüentemente, não se encontra abrangido pela aprovação das decisões de 2007 e 2013 da Comissão. Por conseguinte, o regime aplicado por Portugal constitui um auxílio ilegal, na medida em que foi executado em violação do Artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Em qualquer caso, as circunstâncias acima referidas indicam, pelo menos, uma utilização abusiva de um auxílio, uma vez que os beneficiários utilizaram o auxílio em violação dos critérios de compatibilidade das duas decisões.*¹³⁷

¹³⁶[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315\(04\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315(04)&from=PT)
¹³⁷*Idem.*

*Além disso, a Comissão tem dúvidas se os auxílios individuais concedidos a título do regime podem ser considerados compatíveis com base no Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) de 2014: uma vez que os beneficiários do regime implementado por Portugal não são obrigados a ter a sua atividade efetivada na Madeira, e os montantes de auxílio em causa não estão necessariamente relacionados com o valor acrescentado bruto, os custos da mão de obra ou o volume de negócios gerado na Madeira.*¹³⁸

Em contrapartida a esta decisão, teve-se acesso à defesa redigida pela Associação Comercial e Industrial do Funchal (ACIF), bem como pela Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (CCIM), que para além da fundamentação relativamente à importância da zona franca à Região Autónoma da Madeira, sustentou que *se afigura de todo incompreensível que a Comissão Europeia, em vez de se concentrar nos resultados obtidos na melhoria e consolidação dos objectivos da ZFM venha, ao fim de 30 anos, pô-los em causa, a pretexto de uma alegada aplicação deficiente do Regime de Auxílios da ZFM, no diz respeito à localização das atividades económicas e dos postos de trabalho criados e mantidos pelas entidades.*¹³⁹

Também sustentou que se mostra *incompreensível e criticável que na prossecução de tais objectivos a Comissão invoque fundamentos jurídicos desprovidos de qualquer substância, baseados em interpretações revisionistas das bases de aprovação do regime de auxílios de Estado, envolvendo uma manifesta manipulação das suas próprias orientações em matéria de auxílios de Estado regional e inclusive defendendo posições contra legem.*¹⁴⁰

A defesa seguiu a fundamentar que caso fosse aplicada as orientações da Comissão Europeia, *ficaria vedado à Madeira acolher empresas que exercem atividades de âmbito internacional, quando essas empresas, não sendo uma exceção enquanto sujeitos passivos de IRC em Portugal, têm direito a ser tributadas pela totalidade dos seus rendimentos, independentemente da atividade gerar rendimentos, utilizar fatores produtivos e/ou incorrer em custos que ocorram em local diferente da sua sede ou direção efetiva, desde que os referidos rendimentos, fatores e custos sejam auferidos,*

¹³⁸[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315\(04\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315(04)&from=PT)

¹³⁹<http://www.acif-ccim.pt/wp-content/uploads/2019/04/sumrio-executivo-da-posio-da-acif.pdf>

¹⁴⁰*Idem.*

*afetos e suportados pela empresa e relacionados com a sua atividade e, porque optaram por assumir o risco de exercerem a sua atividade na Madeira no âmbito da ZFM têm direito aos benefícios fiscais previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais, uma vez cumpridas as condições inerentes à sua fruição.*¹⁴¹

*Mais, na esteira da jurisprudência comunitária, considera-se que uma atividade é efetiva e materialmente exercida numa região se aí for exercida de forma real, com uma sede própria, quadros e recursos próprios e adequados, com um centro de decisão efectivo e real, factos que removem a exigência da totalidade de uma estrutura humana toda ela permanentemente a exercer funções nessa região ou de uma atividade circunscrita ao seu âmbito geográfico.*¹⁴²

Tal defesa sustenta que *por outro lado e no que à noção de “posto de trabalho criado” diz respeito, embora não se tratando do mesmo contexto no que concerne a categoria e tipo de ajuda pública que no caso da ZFM é ao funcionamento com vista ao desenvolvimento económico e social, com a subjacente diversificação e inovação da economia desta região ultraperiférica, existe jurisprudência sobre o tema, concretamente o seguinte acórdão do TJUE, datado de 2 de Abril de 2009 (caso C-415/07), no qual se pode constatar que a Comissão estabelece uma distinção clara entre ajudas à criação de empregos e ajudas ao investimento.*¹⁴³

Segue a fundamentação no sentido de que *a ZFM contribuiu claramente para a criação de empregos na ilha e, especialmente, para a geração de empregos qualificados. No período de 2002 a 2007, o IBC foi associado a 3.000 empregos diretos, muitos de natureza profissional, incluindo gerentes, advogados, contadores e administradores. Além disso, há claramente empregos indiretos significativos associados à ZFM. A Madeira sofre historicamente de uma estrutura económica frágil, no entanto, tem estado alicerçada no sector dos serviços, o qual representou mais de 80% do valor acrescentado bruto em 2002. Neste contexto, o turismo contribuiu com cerca*

¹⁴¹<http://www.acif-ccim.pt/wp-content/uploads/2019/04/sumrio-executivo-da-posio-da-acif.pdf>

¹⁴²*Idem.*

¹⁴³*Idem.*

de 28% para o PIB em 1998 e as atividades da ZFM representaram um quinto do PIB em 2001.¹⁴⁴

*De acordo com pareceres de diversos especialistas, a Madeira não dispõe de condições para gerar empregos de substituição, atraindo novas empresas, tendo inclusivamente um regime fiscal pouco competitivo, pelo que a combinação de um regime de IVA baixo e um regime fiscal vantajoso são indispensáveis ao seu desenvolvimento.*¹⁴⁵

Por sua vez, refere a defesa que *no que diz respeito ao PIB da média da UE15, os Açores e a Madeira subiram significativamente de um ponto de partida muito baixo (mas semelhante). A Madeira ficou em segundo lugar no ranking em 2005 (84% da média da UE15), enquanto que os Açores estavam em terceiro na parte inferior (quase 60%). Comparando as duas regiões insulares, destaca-se o desempenho particularmente forte da Madeira, especialmente no período entre meados dos anos 90 e início dos anos 2000. Foi durante este período que o regime da ZFM foi particularmente dinâmico. Embora o desempenho diferencial das duas regiões não possa ser atribuído apenas à ZFM, certamente sugere que a situação da Madeira seria muito menos positiva na ausência da ZFM.*¹⁴⁶

*A interrupção do regime da ZFM poderia conduzir a uma queda de 80% a 90% do VAB (ou do PIB) regional, fruto da mais que provável migração para outras praças europeias, das sociedades licenciadas no âmbito do regime da ZFM. Ainda, no que respeita ao emprego, a perda estimada seria superior a 3.000 postos de trabalho, podendo mesmo situar-se perto do total de 5.000 empregos, grande parte dos quais com elevadas habilitações literárias.*¹⁴⁷

Por fim, encerra a defesa a salientar que *os efeitos negativos ao nível das exportações regionais são também significativos, já que uma boa parte das mesmas tem origem em empresas sedeadas na ZFM, consequentemente gerando e ou reforçando desequilíbrios nos mercados de trabalho e no saldo das transações correntes da Região com o exterior. É de esperar daí uma descida dos salários regionais e um aumento da taxa de desemprego ainda elevada. E que consequentemente, é de esperar um impacto negativo no*

¹⁴⁴<http://www.acif-ccim.pt/wp-content/uploads/2019/04/sumrio-executivo-da-posio-da-acif.pdf>

¹⁴⁵*Idem.*

¹⁴⁶*Idem.*

¹⁴⁷*Idem.*

*investimento público por força da já manifesta redução das receitas públicas e igualmente um impacto negativo no investimento privado regional.*¹⁴⁸

9. CONCLUSÃO

Pois bem. Após a breve análise sobre o sistema fiscal português, de forma a clarificar a forma como a qual Portugal implementa os seus tributos em regime geral, bem como depois de um exame sucinto a respeito do enquadramento histórico da Madeira, sobretudo no tocante às suas particularidades e economia, pode-se perceber as razões pelas quais reconhecida a sua autonomia e fixado regime fiscal distinto para a região.

Com efeito, tem-se que em meados de 1941, surgiu o conceito de distrito autónomo e, em 1982 é que a região ganhou a lutada autonomia financeira e fiscal, com a redação, em 1991, do seu Estatuto Político-Administrativo.

Ainda em 1980, foi instituída a Zona Franca da Madeira, e tal ocorreu *com o objetivo central de promover o desenvolvimento económico e social da Região através da modernização e diversificação da estrutura produtiva, visou dar resposta às necessidades de uma economia marcada pela insularidade e ultraperificidade e, bem assim, pela dependência em relação a um número restrito de bens e serviços.*

Isso porque como mencionado na análise a respeito do enquadramento histórico da Madeira, a sua economia voltou-se quase que totalmente para a agricultura, que por conseguinte, acabou por se desfasar diante da descoberta e evolução de outras regiões com produtos a menor preço, circunstância que por fim, acabaram por gerar falta de empregos e pobreza, sobretudo quando se pensar no facto de a Madeira estar marcada pela insularidade e ultraperificidade.

Entretanto, relativamente à aprovada Zona Franca da Madeira, tem-se que no início, as atividades autorizadas para licenciamento envolviam além de actividades de movimentação física de mercadorias na Zona Franca Industrial,

¹⁴⁸<http://www.acif-ccim.pt/wp-content/uploads/2019/04/sumrio-executivo-da-posio-da-acif.pdf>

serviços financeiros, serviços internacionais com atividades comerciais não financeiras e uma zona de registo internacional de navios.

Os benefícios que a Zona Franca da Madeira trazia à época não só atingiam de forma fiscal as entidades licenciadas, como também os seus sócios e determinadas operações objectivamente consideradas. No ano de 1993, foi aprovado o Estatuto dos Benefícios Fiscais, no qual, no seu Artigo 41.º, hoje Artigo 33.º, encontravam-se previstas as isenção para a Zona Franca da Madeira.

Entretanto, mesmo após legislações posteriores a aperfeiçoar o sistema, em meados de 1998 a 2001, com as mudanças que sobrevieram, bem como por alguma pressão da Comissão Europeia, bem como da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico relativamente ao enquadramento da concorrência fiscal prejudicial, dos paraísos fiscais e dos regimes preferenciais prejudiciais, a Zona Franca da Madeira foi obrigada a abonar uma das actividades que previa em sua legislação, ou seja: os serviços financeiros.

Por outro lado, o Centro Internacional de Negócios da Madeira sempre teve análise especial pela Comissão Europeia, uma vez que considerada como um auxílio de Estado, desde 1987, devidamente previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no qual são reconhecidas as especificidades da Região Autónoma da Madeira, e a necessidade de fixação de um regime fiscal diferenciado.

De outra parte, quanto aos regimes, tem-se que por se tratar de um auxílio de Estado, a zona franca/centro internacional de negócios tem de ser aprovada pela Comissão Europeia por determinados períodos de tempo e evidenciar que de facto, está a acrescentar para o desenvolvimento da região autónoma.

Em meados de 2002, foi aprovado o Regime II da Zona Franca da Madeira e, por sua vez, em razão da evolução do sistema, foi reconhecida como um verdadeiro Centro Internacionais de Negócios, prevendo, por sua vez, as actividades específicas de atuação das entidades a serem licenciadas.

Para além de tais circunstâncias, o Regime II da Zona Franca passou a exigir mais alguns requisitos para que os benefícios fiscais fossem aplicados para as entidades licenciadas, tais como a geração de postos de trabalho, a inovação tecnológica, a implantação de novas actividades de elevado valor

acrescentado e etc, e passou a fixar *plafonds* para a aplicação dos benefícios e a aplicar taxas reduzidas para tributação de IRC, que anteriormente era isenta.

Já em meados de 2006, foi autorizado pela Comissão Europeia o Regime III que teve seu início a 2007, e que por conseguinte, passou a aplicar tributação sobre os rendimentos auferidos pelos sócios das empresas licenciadas na Zona Franca, com a sujeição de retenção na fonte do percentual de 25%.

Todavia, com o advento dos Regimes II e III, houve a saída de muitas empresas da Zona Franca da Madeira, sendo que a principal razão de ser deste facto residiu na imposição de limites máximos sobre os lucros tributáveis a taxas reduzidas, determinados pela criação de emprego, limites esses inexistentes em regimes europeus afins, isto é, na existência dos *plafonds* tal como se encontram concebidos. Ora, como bem sustenta Clotilde Palma, as economias beneficiárias da perda de competitividade do CINM são aquelas que têm regimes alternativos com níveis muito baixos de tributação efetiva, economias mais desenvolvidas e desprovidas de muitos dos constrangimentos impostos à Região Autónoma da Madeira em sede de auxílios de Estado. A saída destas empresas acarretou uma perda efetiva de receitas fiscais que, só em IRC, ultrapassou largamente, por ano, os 100 milhões de euros, mais do que as receitas obtidas com o Plano de Assistência Financeira à Madeira, celebrado entre o Governo da República e o Governo Regional. Mas, para além do IRC, perdem-se também todas as demais cobranças fiscais, como o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).¹⁴⁹

No entanto, mesmo com todos os problemas que o Centro Internacional de Negócios da Madeira enfrentou nos últimos anos, os resultados obtidos são muito significativos e demonstram de forma evidente e incontornável a grande importância deste regime para a Região Autónoma da Madeira.

Como referido no texto do sétimo ponto deste trabalho, de acordo com dados de 2014, as empresas licenciadas no CINM contribuíram com 51,3% do total da receita do IRC cobrado na Madeira. Em conformidade com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), o produto interno bruto da Região

¹⁴⁹PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução**. Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.ª Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

Autónoma da Madeira para 2014 foi avaliado em 4.084,6 milhões de euros, tendo crescido 1,3% em valor e 0,4% em volume, sendo que tal desempenho foi impulsionado pelo forte crescimento das actividades das empresas que operam a partir do Centro Internacional de Negócios da Madeira, sem o qual o PIB da Madeira teria recuado 0,3%.

Actualmente, sobreveio o Regime IV, que teve o seu início a 1 de Janeiro de 2015, e que em linhas gerais, manteve os princípios subjacentes aos regimes fiscais anteriores do Centro Internacional de Negócios da Madeira, 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. De igual forma, manteve as características fundamentais do anterior Regime III, ou seja: a tributação a taxas reduzidas de IRC em 5%, bem como a limitação da concessão do benefício através da aplicação de *plafonds* máximos à matéria coletável em sede de IRC.

Por outro lado, outra novidade do Regime IV é a previsão de que os benefícios concedidos em imposto de selo, imposto municipal sobre imóveis, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, derramas regional e municipal e taxas, ficam sujeitos à limitação de 80% relativamente a cada um destes tributos e a cada ato ou período a eles sujeitos.

Ainda, o novo regime repôs o benefício no tocante ao incentivo fiscal aos sócios e acionistas das empresas licenciadas no CINM, com a isenção de imposto sobre os seus rendimentos a distribuição de lucros, bem como provenientes de juros e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital por si feitos à sociedade.

Assim, e em conclusão, repetiu-se resumida os pontos que envolvem o Centro Internacional de Negócios da Madeira, de forma a evidenciar o efectivo afastamento da sua configuração de um paraíso fiscal, ou da sua influência para a concorrência fiscal prejudicial.

Como pode observa-se o Centro Internacional de Negócios da Madeira evoluiu com o tempo, sempre com o objectivo de se enquadrar aos requisitos exigidos pela Comissão Europeia, e em respeito ao que observa o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, relativamente à regulamentação do regime de auxílio de Estado, submetendo-se a todos os procedimentos exigidos.

Por outro lado, cabe referir que a Zona Franca da Madeira não configura potencialmente nenhum dos factores caracterizadores de um paraíso fiscal, nomeadamente, e como ensina Clotilde Palma, a tributação inexistente ou insignificante dos rendimentos; falta de uma troca efectiva de informações; falta de transparência quanto às disposições legais ou administrativas; e a ausência de actividades económicas substanciais traduzida na falta de imposição de que a actividade económica desenvolvida seja relevante, o que redundaria na atracção de investimentos por motivos estritamente fiscais.

Ainda, em que pese haja a defesa de que um paraíso fiscal é, em muito, semelhante a um regime fiscal preferencial, facto é que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico reconheceu que a existência de regimes fiscais preferenciais não é, de todo, reprovável, mas sim, caso seja um regime fiscal preferencial seja prejudicial, característica essa que foi afastada do Centro Internacional de Negócios da Madeira, aquando da exclusão dos serviços financeiros do seu leque de actividades permitidas.

Ainda, tem de se ter em mente que a grande distinção entre um paraíso fiscal e um regime fiscal preferencial é o facto de que um paraíso fiscal exige que o território tenha uma jurisdição que não pertença a um país membro, e que não tenha o compromisso de trocar informações.

Aqui, cumpre sustentar que para além do Centro Internacional de Negócios da Madeira ter sempre sido exaustivamente regulamentado, seja pela legislação nacional, seja pela aprovação em Comissão Europeia, facto é que está incluído em todas as exigências do sistema de fiscalização português, quer quanto à Lei Geral Tributária, quer quanto ao Regime Geral das Infrações Tributárias, quer quanto ao Código de Procedimento e Processo Tributário.

Logo, conclui-se que o Centro Internacional de Negócios configura, de facto, um regime de tributação privilegiada, ao efeito de ser colocado em prática um auxílio de Estado compatível com o mercado interno.

De outra parte, tem-se que actualmente a Comissão Europeia encontra-se a investigar um dos regimes aplicados pela Zona Franca da Madeira, quanto à efectiva criação de postos de trabalho, bem como relativamente à aplicação de isenções de IRC aos rendimentos provenientes de actividades efectivamente realizadas na região, enviando notificação direccionada a Portugal para junção de documentação comprobatória da utilização do regime.

No ponto, salienta-se que o Governo Português já logrou responder tal notificação pela Comissão Europeia – em que pese não se tenha conhecimento dos seus pormenores -, e demonstrou a total cooperação necessária para a manutenção do regime fiscal, tal como até hoje executado.

Ainda, relativamente à aplicação do mencionado regime para a finalidade a que se destina, ou seja, para a promoção do desenvolvimento regional, bem como para diversificação da estrutura económica da Madeira, tem-se que está, de facto, está a ocorrer na Região Autónoma da Madeira. E, nesse ponto, junta-se trecho pontual da defesa apresentada à investigação acima mencionada:

O programa de desenvolvimento da atividade económica da Madeira, consubstanciado na ZFM, foi e é uma solução adoptada pelas autoridades portuguesas e da União Europeia para proporcionar a uma região isolada, insular, desprovida de recursos endógenos e dependente do exterior, um adequado 'level playing field' para prosseguir o seu desenvolvimento num quadro de crescente competitividade e sustentabilidade a nível internacional.¹⁵⁰

As sucessivas aprovações pela Comissão Europeia do Regime de Auxílios estatais da Zona Franca da Madeira, no quadro de uma economia aberta e concorrencial, tiveram como resultado a atração de novas e competitivas atividades económicas para a região, o fomento da sua capacidade competitiva nos mercados externos e a melhoria qualitativa da mão-de-obra local, oferta de emprego qualificado aos jovens da Região e estímulo à fixação e retorno dos quadros madeirenses. A ZFM representa assim um sucesso em termos de mobilização de instrumentos de política económica, nacionais e europeus, para o desenvolvimento de uma região ultraperiférica como a Madeira do qual a Comissão se deveria orgulhar e não condenar e mesmo atacar como agora acontece.¹⁵¹

¹⁵⁰<http://www.acif-ccim.pt/wp-content/uploads/2019/04/sumrio-executivo-da-posio-da-acif.pdf>

¹⁵¹*Idem.*

10. BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO. Maria Eduarda. **O Regime Fiscal - Do Centro Internacional de Negócios da Madeira (Sinopse)**. Lusíada. Direito. Lisboa, n.º 0819, 2011.

CABAÇO. André Emanuel de Carvalho. **Centro Internacional de Negócios da Madeira – Objetivos e Características Fundamentais**. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa – ISCAL. Lisboa, 2016.

CAMACHO. Lina. **In itinere; o sistema fiscal próprio da Região Autónoma da Madeira**. Disponível a 16 de Setembro de 2019 em: [https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/413/In itinere o sistema fiscal proprio da Regiao A utonoma da Madeira](https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/413/In%20itinere%20o%20sistema%20fiscal%20proprio%20da%20Regiao%20A%20utonoma%20da%20Madeira)

DINIS. Edmundo Pedro Fernandes. **O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais**. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011.

LOJA. João Pedro Gouveia. **Zona Franca da Madeira: Análise dos Sucessivos Regimes e Perspetivas de Futuro**. Instituto Superior de Gestão – ISG. Lisboa, 2014.

MELO. Ana da Conceição Oliveira Jesus. **A concorrência fiscal num contexto de competitividade – A competitividade do regime de *participation exemption***. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2015.

SOARES. Liliana Marisa dos Santos. **Auxílios de Estado em sede de IRC: A atracção ao Investimento Estrangeiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

TAVARES. Mónica Sofia Ferreira. **Concorrência e Evasão Fiscal Internacional**. Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro. Aveiro, 2011.

TEIXEIRA. Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 5.^a Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2019.

VASQUES. Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2.^a Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

VIEIRA, Alberto. **Nova História Económica da Madeira**. 1^a edição. Lisboa: Esfera do Caos Editores, 2014.

PALMA. Clotilde Celorico. **Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira**. Disponível a 28 de Outubro de 2019 em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineteestudos193.pdf>

PALMA. Clotilde Celorico. **A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de situação e Perspectivas de Evolução**. Revista de Direito e Gestão. Fiscalidade. 16.^a Edição do Instituto Superior de Gestão. Lisboa, 2003.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. **Códigos Tributários**. 15.^a Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

PORTUGAL. Constituição, 2005. **Constituição da República Portuguesa**. 5.^a Edição. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

XAVIER. Alberto Pinheiro. **Direito Tributário Internacional**. 2.^a ed. actualizada. Manuais Universitários. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2018.

ANEXO

(ÍNDICE DE LEGISLAÇÃO RELATIVAMENTE AO CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA MADEIRA¹⁵²)

1 – GERAL

Decreto-lei n.º 500/80, de 20 de Outubro

Autoriza a criação da Zona Franca da Madeira.

2 – LICENCIAMENTO, CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DE SOCIEDADES

Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de Agosto

Regulamenta diversos aspectos do funcionamento da Zona Franca, designadamente quanto aos tipos de actividades que nela podem ser desenvolvidas e quanto ao respectivo regime aduaneiro.

Decreto Regulamentar Regional n.º 21/87/M, de 5 de Setembro

Aprova o Regulamento das Actividades Industriais, comerciais e de Serviços integradas no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira.

Inclui as alterações dadas pelos Decretos Regulamentar Regionais n.ºs 23/95/M, de 19 de Dezembro e 6/2004/M, de 9 de Março.

Decreto-lei n.º 234/88, de 5 de Julho

Cria os serviços de Registo e de Notariado Privativos da Zona Franca da Madeira
Inclui as alterações dadas pelos Decretos-lei n.ºs 50/95, de 16 de Março e 225/95, de 8 de Setembro.

Decreto-lei n.º 212/94, de 10 de Agosto

Permite a constituição e manutenção de sociedades por quotas e anónimas unipessoais licenciadas para operar na Zona Franca da Madeira.

Decreto-Lei n.º 250/97, de 23 de Setembro

Sujeita a registo e publicação a revogação e a caducidade das licenças atribuídas às entidades que operam na Zona Franca da Madeira.

¹⁵²Índice de legislação fornecido por Sociedade de Desenvolvimento da Madeira S.A.

3 – INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS

Decreto-lei n.º 165/86, de 26 de Junho

Estabelece o regime de incentivos fiscais e financeiros às empresas que se instalam na Zona Franca da Madeira.

Artigo 33º do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Benefícios fiscais concedidos as entidades licenciadas até 31 de Dezembro de 2000 para operar no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira. Redacção dada pelo Decreto-lei 198/2001, de 3 de Julho, e alterada pelas Leis n.ºs 109-B/2001, de 27 de Dezembro, 32-B/2002, de 30 de Dezembro e 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

Artigo 33º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Lucro tributável das operações realizadas pelas instituições de crédito e sociedades financeiras no âmbito das Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria. Redacção dada pelo Decreto-lei 198/2001, de 3 de Julho, e alterada pelas Leis n.ºs 109-B/2001, de 27 de Dezembro, 32-B/2002, de 30 de Dezembro e 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

Artigo 34º do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Benefícios fiscais concedidos as entidades licenciadas para operar no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2006. Redacção dada pelo Decreto-lei n.º 163/2003, de 24 de Julho, alterado pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

Artigo 34º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Benefícios fiscais concedidos as entidades licenciadas para operar no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013. Redacção dada pelo Decreto-lei n.º 13/2008, de 18 de Janeiro.

4 – REGISTO INTERNACIONAL DE NAVIOS DA MADEIRA – MAR

Decreto-lei n.º 96/89, de 28 de Março

Autoriza a criação do Registo Internacional de Navios da Madeira – MAR Inclui as alterações dadas pelos Decretos-lei n.º 393/93, de 23 de Novembro, 5/97, de 9 de Janeiro, 31/97, de 28 de Janeiro, 331/99, de 20 de Agosto, 248/2002, de 8 de Novembro e 321/2003, de 23 de Dezembro.

Portaria n.º 715/89, de 23 de Agosto

Aprova o Regulamento do Registo Internacional de Navios da Madeira Inclui as alterações dadas pelo Decreto-lei n.º 321/2003, de 23 de Dezembro e Decreto-lei n.º 23/2007 de 1 de Fevereiro.

Decreto-lei n.º 192/2003, de 22 de Agosto

Aprova o regulamento aplicável às embarcações de recreio registadas ou a registar no Registo Internacional de Navios da Madeira.

5 – TRUSTS

Decreto-lei n.º 352-A/88, de 3 de Outubro

Disciplina a constituição e funcionamento de sociedades ou sucursais de trust off-shore na Zona Franca da Madeira. Inclui as alterações dadas pelo Decreto-lei n.º 264/90, de 31 de Agosto.

Decreto-lei n.º 149/94, de 25 de Maio

Regulamenta o registo dos instrumentos de gestão fiduciária (trusts).

6 – ACTIVIDADES FINANCEIRAS

Decreto-lei n.º 10/94, de 13 de Janeiro

Determina que a autorização, instalação e funcionamento de entidades na área financeira passam a reger-se pelas normas gerais; pressupõe a classificação previa em " sucursal financeira exterior" e " sucursal financeira internacional" dessas entidades. Inclui as alterações dadas pelo Decreto-lei n.º 307/95, de 20 de Novembro.

7 – TAXAS

Portaria n.º 222/99, de 28 de Dezembro

Actualiza as taxas para as entidades licenciadas para operar no âmbito institucional do Centro Internacional de Negócios da Madeira. Inclui as alterações dadas pela Portaria n.º 148/2006, de 28 de Dezembro.

Portaria n.º 134/92, de 20 de Maio

Fixa as taxas aplicáveis aos navios de comércio registados no Registo Internacional de Navios da Madeira – MAR Inclui as alterações dadas pelas Portarias n.ºs 14/97, de 5 de Março, 180/99, de 25 de Outubro, e 227/99, de 29 de Dezembro.

Portaria n.º 135/94, de 1 de Agosto

Estabelece o regime das taxas aplicáveis às embarcações de recreio registadas no Registo Internacional de Navios da Madeira – MAR. Inclui as alterações dadas pelas Portarias n.ºs 227/99, de 29 de Dezembro, e 145/2003, de 29 de Outubro.