



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Nancy Laura Gouveia Baptista

# **O Regime Fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) - Impacto dos benefícios fiscais ao investimento**

Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças, apresentada à Faculdade de  
Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Professora Doutora Cidália Maria da Mota Lopes

Coimbra 2014



Aos meus pais, Vasco e Elisabete,  
Aos meus verdadeiros amigos  
ao Miguel,  
DEDICO



## **Agradecimentos**

À minha orientadora, a Doutora Cidália Maria da Mota Lopes, sincero agradecimento pela disponibilidade, apoio, paciência e por todas as críticas e sugestões efectuadas no decorrer da realização desta dissertação, que se demonstraram cruciais para a concretização deste estudo.

À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e todos os seus cooperantes.

Ao Doutor Nuno Teixeira e a todas as entidades que se mostraram interessadas e colaboraram para a realização do presente estudo.

A toda a minha família, principalmente aos meus pais, Vasco e Elisabete, por todo o amor, incentivo, confiança e apoio incondicional que se revelaram a base da minha motivação e tiveram um impacto decisivo na minha evolução ao longo deste percurso académico.

Ao Miguel pela companhia nas intermináveis horas de trabalho, pela paciência, força e conforto que foram essenciais na realização desta dissertação e, sem dúvida, tornaram este percurso muito mais fácil.

Aos meus amigos que desde sempre estiveram presentes quando mais precisei e me proporcionaram momentos inesquecíveis.

Um enorme obrigada!



## **Resumo**

Por via de maior mobilidade existente a fiscalidade tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais relevante no processo de captação de investimento externo. Por sua vez este assume-se como um fator crítico para o desenvolvimento das economias, bem como para a sua competitividade em termos nacionais e internacionais. Com efeito tem-se acentuado a importância da concorrência fiscal entre Estados.

Na atual conjuntura insta aumentar essa concorrência em Portugal principalmente a nível de atração de investimento externo, sendo que o CINM representa o único instrumento utilizado para este fim.

Neste sentido, a presente dissertação tem como intuito expor e analisar de forma crítica o regime fiscal do CINM, mais precisamente o impacto das sucessivas alterações aos benefícios fiscais do Centro sobre o desenvolvimento económico e regional da ilha, bem como sobre a capacidade do CINM fazer face ao seu propósito de captar investimento externo e criar emprego.

Assim que, primeiro faz-se uma análise ao contributo do CINM para a região e qual o impacto das alterações aos benefícios fiscais numa perspetiva macroeconómica, mais precisamente sobre o CINM e sobre as receitas fiscais para a ilha. Numa segunda parte tenta-se aferir acerca do impacto das mudanças ocorridas sobre o investimento no caso particular das empresas da Zona Franca Industrial. Para este efeito, optou-se por uma metodologia qualitativa na qual se insere uma entrevista como objectivo de recolha de dados das empresas em questão.

No que diz respeito aos resultados do estudo, podemos concluir que, não obstante o fator fiscal não ser um fator decisivo para o licenciamento das empresas na região, é, indiscutivelmente considerado pelas empresas como um fator importante e muito importante, para a sua atividade.

**Palavras chave:** Concorrência Fiscal, Competitividade, Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), Benefícios Fiscais.





## **Abstract**

Due to the growing mobility, taxation has been playing an increasingly important role in the process of attracting foreign investment. This is perceived as a critical factor for the development of economies, as well as their competitiveness in national and international terms. This has emphasized the importance of tax competition between states.

At the present juncture it urges to increase competition in Portugal mainly at the level of attraction of foreign investment and the CINM is the main tool used for this purpose.

In this sense, this thesis has the intention to expose and critically analyze the tax regime of the CINM, more precisely the impact of successive changes to the tax benefits of the center on economic and regional development of the island, as well as on the capacity of the CINM to face its own purpose of raising foreign investment and to create jobs.

Initially we make an analysis of the contribution to the CINM for the region and the impact of changes to tax benefits from a macroeconomic perspective, more precisely on the CINM and on tax revenues for the island. The second part is an attempt to assess the impact on these changes on investment of companies in the Zona Franca Industrial. For this purpose, we chose a qualitative methodology in which an interview was conducted with the purpose to collect data from the companies concerned.

The results have demonstrated that, despite the fact that the fiscal factor is not a decisive factor when it comes to licensing of company in the Island, it is, without any doubt of major importance and it's considered by the companies as a relevant factor for its activity.

**Keywords:** Fiscal Competition, Competitiveness, Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), Tax Benefits.



## **Lista de siglas**

AEP- Associação Empresarial de Portugal  
CE- Comissão Europeia  
CEE- Comunidade Económica Europeia  
CINM- Centro Internacional de Negócios da Madeira  
CIRC - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas  
EBF- Estatuto dos Benefícios Fiscais  
ECOFIN- *Economic and Financial Committee*  
EM- Estados Membros  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
G7- Grupo dos Sete  
G8- Grupo dos Oito  
GAFI- Grupo de Ação Financeira Internacional  
IDE – Investimento Direto Interno  
IRC- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas  
IRS- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
IVA- Imposto sobre o Valor Acrescentado  
LGT- Lei Geral Tributária  
MAR- Registo Internacional de Navios  
NACE- Nomenclatura estatística das atividades económicas na Comunidade Europeia  
NEC- Neutralidade na Exportação de Capitais  
NIC- Neutralidade de Importação de Capitais  
OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OE- Orçamento de Estado  
OMC- Organização Mundial do Comércio  
ONU- Organização das Nações Unidas  
PIB- Produto Interno Bruto  
RAM- Região Autónoma da Madeira

RUP's – Regiões Ultraperiféricas  
SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira  
SF – Sistema Fiscal  
SGPS – Sociedades Gestoras de Participações Sociais  
SI – Serviços Internacionais  
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia  
TJCE – Tribunal de Justiça da Comissão Europeia  
EU – União Europeia  
VAB – Valor Acrescentado Bruto  
ZEC – Zona Especial Canaria  
ZFI – Zona Franca Industrial  
ZFM – Zona Franca da Madeira

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1:</b> O combate à concorrência fiscal prejudicial: revisão de estudo.....	18
<b>Quadro 2:</b> Recomendações do Relatório da OCDE – Legislação de práticas internas.....	24
<b>Quadro 3:</b> Recomendações do Relatório da OCDE - Tratados de natureza fiscal.....	25
<b>Quadro 4:</b> Recomendações do Relatório da OCDE - Intensificação da cooperação internacional .....	27
<b>Quadro 5:</b> Código de Conduta vs Relatório OCDE .....	31
<b>Quadro 6:</b> Atividades exercidas no CINM .....	45
<b>Quadro 7:</b> <i>Plafonds</i> máximos aplicados à matéria coletável – Regime II.....	51
<b>Quadro 8:</b> Taxa de IRC – Regime II.....	52
<b>Quadro 9:</b> Taxa de IRC – Regime III.....	53
<b>Quadro 10:</b> <i>Plafonds</i> máximos aplicados à matéria coletável – Regime III.....	55
<b>Quadro 11:</b> Os regimes fiscais do CINM: síntese comparativa.....	56
<b>Quadro 12:</b> Local de destino de entidades que saíram do CINM.....	65
<b>Quadro 13:</b> Identificação das empresas entrevistadas.....	74
<b>Quadro 14:</b> Motivos para o licenciamento na ZFI.....	76
<b>Quadro 15:</b> Fatores fiscais e não fiscais.....	81
<b>Quadro 16:</b> Síntese dos resultados obtidos.....	85

## Lista de Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Número de empresas licenciadas no CINM.....	45
<b>Gráfico 2:</b> Contributo do CINM em termos de VAB.....	59
<b>Gráfico 3:</b> Contributo do CINM para o PIB regional da Madeira.....	59
<b>Gráfico 4:</b> Número de empresas constituídas, por ano, no CINM no período 1998-2003.....	62
<b>Gráfico 5:</b> O número de empresas do CINM e os três regimes fiscais.....	64
<b>Gráfico 6:</b> Variação do número de postos de trabalho no CINM .....	68



## **Índice**

<b>Introdução Geral</b> .....	1
<b>Parte I: O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM):</b>	
<b>Enquadramento Normativo</b> .....	5
<b>Capítulo 1 - Os objetivos do Sistema Fiscal e a Concorrência Fiscal</b> .....	5
<b>1 Os Objetivos do Sistema Fiscal</b> .....	5
<b>1.1 Princípio de Equidade</b> .....	6
<b>1.2 Princípio da Neutralidade e Eficiência Económica</b> .....	7
<b>1.3 Princípio da Simplicidade</b> .....	9
<b>1.4 Capacidade concorrencial</b> .....	10
<b>2 Concorrência Fiscal e Internacional</b> .....	10
<b>2.1 Noção de Concorrência Fiscal</b> .....	11
<b>2.2 O papel da Concorrência Fiscal Internacional para a atração de IDE e motor de desenvolvimento</b> .....	12
<b>3 A Concorrência Fiscal como Prejudicial</b> .....	15
	18
<b>Capítulo 2 - Formas de regulação da Concorrência Fiscal</b> .....	
<b>1 O Combate à Concorrência Fiscal Internacional</b> .....	18
<b>1.1 A Posição da União Europeia</b> .....	20
<b>1.1.1 O Código de Conduta</b> .....	20
<b>1.1.1.1 Natureza Jurídica e Âmbito de aplicação</b> .....	20
<b>1.1.1.2 Critérios para a qualificação das medidas fiscais prejudiciais</b> .....	22
<b>1.1.1.3 Congelamento e desmantelamento das medidas fiscais prejudiciais</b> .....	22
<b>1.2 A Posição da OCDE</b> .....	23
<b>1.2.1 Natureza e âmbito de aplicação</b> .....	24
<b>1.2.2 Recomendações</b> .....	24
<b>1.2.3 Critérios de Identificação</b> .....	28



1.2.4 O Fórum.....	30
2. Análise comparativa entre as posições do Código de Conduta da União Europeia e as recomendações da OCDE.....	30
<b>Capítulo 3 – Auxílio de Estado: breve enquadramento normativo e teórico.....</b>	<b>34</b>
1 Noção de Auxílios de Estado.....	34
1.1 Princípio da incompatibilidade dos Auxílios de Estado.....	35
1.2 Fundamentos para a atribuição de Auxílios de Estado.....	36
1.3 Derrogações ao Princípio da incompatibilidade.....	37
1.4 Fundamentos de Controlo dos Auxílios de Estado .....	40
<b>Capítulo 4 - O Regime Fiscal do CINM .....</b>	<b>43</b>
1 O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM).....	43
1.1 Caracterização do CINM.....	43
1.2 As Normas do Direito Comunitário e os Auxílios de Estado.....	46
2 O Regime Fiscal do CINM.....	48
2.1 Regime Fiscal Preferencial.....	48
2.2 Regime I.....	50
2.3 Regime II.....	51
2.4 Regime III.....	53
2.5 Análise comparativa dos três Regimes Fiscais do CINM.....	55
<b>Capítulo 5 - Impacto económico e regional do CINM .....</b>	<b>58</b>
1 O contributo do CINM para o desenvolvimento da Madeira.....	58
2 Consequências das alterações ao regime fiscal do CINM.....	61
2.1 O número de empresas licenciadas.....	63
2.2 O emprego na Madeira.....	67
<b>Parte II – O Centro Internacional de Negócios da Madeira:</b>	
<b>Evidência Empírica.....</b>	<b>69</b>

<b>Capítulo 1 – Metodologia de Investigação .....</b>	<b>69</b>
<b>1</b> Metodologia da investigação: considerações prévias.....	69
<b>1.1</b> A técnica de recolha de informação: entrevista.....	71
<b>1.2</b> Objetivos gerais do estudo.....	72
<b>1.3</b> Questões de investigação e apresentação da entrevista.....	73
<b>1.4</b> Caraterização da população-alvo e participantes do estudo: a amostra.....	73
<b>Capítulo 2 - Apresentação e discussão dos resultados.....</b>	<b>76</b>
<b>2.1</b> Motivos para licenciamento na Zona Franca Industrial (ZFI).....	76
<b>2.2</b> Importância atribuída por partes das empresas aos benefícios fiscais concedidos.....	78
<b>2.3</b> A imposição da criação de postos de trabalho através de <i>plafonds</i> máximos à matéria coletável e final da isenção dos dividendos: o impacto destas alterações nos resultados e capacidade de investimento da empresa.....	79
<b>2.4</b> O regime fiscal do CINM: a perceção das empresas sediadas na ZFI.....	80
<b>Capítulo 3 – Considerações finais.....</b>	<b>86</b>
<b>3.1.</b> Conclusão .....	86
<b>3.2</b> Limitações ao Estudo .....	88
<b>3.3</b> Referências Bibliográficas .....	89



## **Introdução Geral**

Nos últimos anos, a integração e a globalização das economias e dos mercados aceleraram. Hoje, a crescente multiplicidade de desenvolvimentos verificados num sistema económico internacional, caracterizado pela abertura de economias nacionais ao exterior e o incremento do comércio mundial, acompanhado por um aumento extraordinário dos movimentos de capitais, bens e serviços, veio alterar de forma significativa a análise clássica dos efeitos das políticas fiscais na perspetiva de uma economia fechada. (Egger, Loretz, Pfaffermayr & Winner, 2009; Tanzi 2000;)

A relevância da temática abordada, é consequência da estrutura atual da economia global, que assenta na diluição das fronteiras das nações, sobretudo em termos políticos, económicos e socio-culturais. Esta revela-se numa característica incontornável da economia dos nossos dias. (Teixeira & Diz, 2005)

Neste contexto urge estudar a relação do tecido empresarial com os mercados externos dada a complexidade dessa opção como também o crescente peso do fator fiscal no processo de internacionalização (Brás e Santana, 2013) e a forma como as empresas encaram a fiscalidade internacional aquando da abordagem aos mercados externos.

Atualmente, os indivíduos, dentro de certos limites regulamentados, podem ser capazes de escolher, entre muitos países, onde trabalhar, fazer compras, investir o capital, alocar as atividades de produção das empresas que controlam, e assim por diante. Estas decisões levam em conta o impacto dos impostos, especialmente devido à divergência dos sistemas fiscais dos diferentes países.

Os resultados destes desenvolvimentos nos sistemas fiscais foram e são muito fortes, pelo que, neste contexto assume grande importância várias temáticas, essencialmente a concorrência fiscal dos Estados e a capacidade de competição fiscal entre eles.

No caso de Portugal, o seu nível de tributação do rendimento empresarial foi um fator pouco atrativo em 2009 no planeamento dos investimentos de um leque de empresas internacionais (Ernst & Young, 2009), sendo esta uma variável fiscal crítica para o crescimento económico e produtividade dos países (OCDE, 2007).

A atual mundialização da economia e a concorrência fiscal que dela deriva não podem deixar de suscitar a reflexão sobre as consequências em termos de política fiscal, importando analisar os seus possíveis efeitos sobre as receitas fiscais para o Estado, a repartição da carga fiscal, bem como sobre o investimento e a empregabilidade (Pereira,2008).

Na economia portuguesa um instrumento fiscal característico de um particular efeito da globalização, que é passível de exemplificar os efeitos de competitividade, é o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM). Este representa um regime de baixa tributação concedido através de um auxílio de Estado – medida destinada a isentar, total ou parcialmente as empresas de um determinado sector, sob uma carga fiscal, com o intuito de atrair investimento externo de forma a diversificar e desenvolver a pequena e unisetorial economia da região ultraperiférica da Madeira. Note-se que para este propósito o Centro necessita de uma elevada capacidade concorrencial, isto é, capacidade competitiva do sistema fiscal que o abrange.

O Centro usufrui de um regime de incentivos fiscais controlados e aprovados pela Comissão Europeia. Contudo, ao longo dos últimos anos, tem sofrido várias alterações ao seu regime em termos de tipos de atividades aprovadas e benefícios fiscais concedidos.

Neste sentido, a presente dissertação tem como objetivo expor e analisar de forma crítica, os regimes fiscais do CINM. Para o efeito, elabora-se uma análise simples, mas sem descuidar o rigor do regime fiscal da Madeira, onde irá tentar-se aferir acerca do impacto das alterações sucessivas dos regimes fiscais no desenvolvimento económico e regional da ilha, bem como na capacidade do CINM, em específico, o caso particular da Zona Franca Industrial para captar investimento e emprego.

Como tal surgem as seguintes questões de investigação:

A que nível a concorrência fiscal pode ser considerada benéfica e um instrumento para o desenvolvimento económico?

O que se entende por concorrência fiscal prejudicial, critérios de qualificação e quais as medidas de combate?

O CINM representa um instrumento de competitividade fiscal e desenvolvimento económico compatível com as normas do direito comunitário e concorrência fiscal legal?

Qual o impacto das consequências das alterações ao regime fiscal preferencial do CINM?

De forma a responder tais questões, o presente trabalho divide-se da seguinte forma:

A primeira parte intitula-se “O Centro Internacional de Negócios da Madeira - enquadramento normativo”, a qual procede-se à revisão da literatura sobre o tema.

No primeiro capítulo são analisados alguns dos objetivos de que o Sistema Fiscal é instituído, a saber, os objetivos financeiros, a equidade, a neutralidade, a simplicidade e por fim a capacidade concorrencial, desenvolvendo e explicando cada um deles individualmente. Assim este ponto destina-se a compreender o que se entende por concorrência fiscal, uma vez que se trata de um elemento fundamental na inclusão do estudo em questão. A este fim é abordado a sua crescente importância, a sua definição, bem como as suas vantagens e desvantagens.

Na primeira é exposto a perspectiva de vários autores acerca de cada uma das vantagens económicas, políticas e sociais originárias da concorrência fiscal, realçando o seu papel como motor essencial para a criação de competitividade fiscal e incremento do desenvolvimento.

Na segunda vertente pretende-se apresentar em que medida a concorrência fiscal é passível de causar distorções, podendo gerar aspetos negativos que possam criar ou agravar problemas potenciais, resultando numa concorrência fiscal prejudicial.

Neste sentido, o segundo capítulo desta dissertação destina-se a desenvolver o tema que recai sobre o combate à concorrência fiscal prejudicial fazendo um levantamento dos critérios de qualificação utilizados para tal propósito e conhecer as principais medidas levadas a cabo pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), e pela União Europeia (EU), em matéria de regulação e combate aos paraísos fiscais e a regimes fiscais preferenciais, nomeadamente, o Código de Conduta da fiscalidade das empresas, o Relatório do Comité dos Assuntos Fiscais sobre a concorrência fiscal. Por fim, é feita uma análise comparativa entre os dois trabalhos realizados.

Sendo o CINM um regime concedido através de um auxílio de Estado, no terceiro capítulo torna-se importante a compreensão do que se entende por auxílio de Estado, a sua

característica geral de incompatibilidade com o mercado comum, bem como as derrogações existentes a este princípio de incompatibilidade, onde salienta-se o caso particular das regiões ultraperiféricas, e por último os fundamentos existentes para o controlo deste tipo de auxílios.

O quarto capítulo centra-se na análise do Centro Internacional de Negócios da Madeira no qual é abordado a caracterização do Centro bem como o intuito da sua criação como instrumento para a diversificação e desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira. Refere-se o tipo de regime vigente - regime fiscal preferencial - e a evolução deste ao longo dos últimos anos que resultou em três regimes distintos. Neste ponto é também abordado o CINM em relação às normas do direito comunitário e aos auxílios de Estado, evidenciando a sua compatibilidade com o mercado comum e a não prejudicialidade para a concorrência fiscal.

O quinto e último capítulo desta primeira parte da dissertação destina-se à análise do contributo do CINM para o desenvolvimento da ilha da Madeira, quer a nível de impacto no Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Atualizado Bruto (VAB) da região, quer sobre o número de empregos e mais importante sobre a diminuição das receitas fiscais. É também objetivo deste estudo analisar o impacto das sucessivas alterações ao regime fiscal para a atração de investimento externo e competitividade do Centro como também desenvolvimento da ilha da Madeira, evidenciando as melhorias e perdas no investimento, no número de empregos e das receitas fiscais para o Estado.

A segunda parte da presente dissertação intitula-se o “O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) – evidência empírica” no qual é realizada uma investigação acerca da importância e impacto das alterações aos benefícios fiscais sobre o investimento das empresas da Zona Franca Industrial do CINM.

No primeiro capítulo, faz-se uma breve apresentação da metodologia de investigação seguida, explicando o tipo de entrevista utilizada (semiestruturada), a definição da amostra e a exposição das questões de investigação.

No segundo capítulo é realizada uma apresentação e análise dos resultados obtidos com a metodologia utilizada.

Por fim, segue as conclusões retiradas e as limitações ao estudo.

## **Parte I: O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Enquadramento Normativo**

### **Capítulo 1 - Os objetivos do Sistema Fiscal e a Concorrência Fiscal**

#### **1. Os Objetivos do Sistema Fiscal**

“O conceito de sistema fiscal é tradicionalmente usado para designar o conjunto de impostos existentes num certo espaço, reportando-se, sobretudo, ao domínio normativo, ou à legislação fiscal existente” (Pereira, 2011).

A sua definição e intuito está presente no artigo 103º da Constituição da República Portuguesa, na qual poderemos aferir que: “O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.”

Nabais (2011) define sistema fiscal como “ o sistema dos impostos ou dos tributos que sejam de considerar impostos de um ponto de vista jurídico-constitucional”.

Segundo Pereira (2011), um sistema fiscal deve obedecer a um conjunto de objetivos, sendo que, a este respeito, o autor menciona que a constituição reconhece a necessidade de os impostos se articularem entre si de modo ordenado, de que resulte um conjunto global e coerente em face dos objetivos visados e em interação com estes.

Assim que, o sistema fiscal português tem por objetivo cumprir os princípios de Direito Fiscal, esses princípios intitulados de *musgravianos* devido à intervenção de Musgrave, sem descurar a influência de Adam Smith e posteriormente de Stiglitz, de modo que estes sejam um conjunto de particularidades positivas para um bom sistema fiscal (Silva, 2013).

O principal objetivo recai sobre a obtenção de receitas necessárias ao financiamento das despesas do setor público e representa, deste modo, uma transferência dos contribuintes, individuais e coletivos, para o Estado (Lopes, 2008).



Basto (2004) afirma que as realidades modernas vieram impor alguns objetivos, designadamente, o de manter o mais simples possível o sistema tributário, de forma que seja possível administrá-lo bem, o de o conservar estável durante períodos suficientemente dilatados, em ordem a facilitar o cálculo a mais longo prazo dos agentes económicos, e o de concorrer com outras jurisdições, na economia aberta e globalizada que é da realidade contemporânea.

Neste sentido, de acordo com a literatura disponível, podemos incluir nos objetivos de um bom sistema fiscal, os seguintes:

- Equidade;
- Neutralidade;
- Eficiência Económica;
- Simplicidade;
- Capacidade Concorrencial.

Segundo Lopes (2008) estes princípios, embora sejam atendidos de uma aceitação generalizada, são frequentemente passíveis de entrar em conflitos, sendo que diversos economistas declaram diferentes perspetivas sobre o equilíbrio adequado que deverá existir entre eles.

Vejamos separadamente cada um destes objetivos ou princípios a que um bom sistema fiscal deve obedecer.

### **1.1. Princípio de Equidade**

O princípio de equidade impõe que a distribuição de impostos seja justa entre os cidadãos, pois indivíduos com capacidade contributiva idêntica deverão ser tributados de forma análoga. Para Adam Smith e muitos dos autores do século XVII, este conceito implicava que “os impostos devem incidir sobre as pessoas em proporção dos benefícios ou vantagens que estas retiram das despesas públicas”. (Pereira, 2011)

Bairrada & Martins (2008) defendem que o princípio da equidade pressupõe duas dimensões, a equidade horizontal e a equidade vertical.

A equidade horizontal conjectura que indivíduos na mesma situação ou em situação semelhante deverão ser tributados de igual forma. Na realidade dificilmente pode-se afirmar

que dois contribuintes são rigorosamente iguais. Estes até podem possuir idêntica matéria de incidência de imposto, mas podem experimentar níveis de bem-estar e de capacidade contributivas distintas conforme características, como sejam o estado civil, a idade e a condição física.

Contudo, Pereira (2011) afirma que os principais problemas de equidade se colocam atualmente e estão distantes de estar resolvidos, uma vez que, por exemplo, um mesmo montante de rendimento é objeto de tributação muito diferenciada conforme a sua origem ou natureza.

Quanto à equidade vertical, esta assenta no pressuposto que contribuintes com capacidades de contribuição diferentes devem ser tributados de modo desigual. Desta forma, a autoridade tributária quer que independentemente do grau de contribuição, o sacrifício seja o idêntico para ambos. Segundo o autor, a capacidade contributiva aumenta mais rápido do que o rendimento, o que implica que os impostos devam ser progressivos.

“A justificação económica para a progressividade tem sido feita com base no argumento de que só ela permitiria, ainda que tendencialmente, uma igualdade de sacrifícios” Pereira (2011).

Em suma, o autor afirma que: “O princípio da equidade tem sido considerado como prioritário na hierarquia dos requisitos a satisfazer pelos impostos. Daí que num grande número de países mereça consagração constitucional.”

## **1.2. Princípio da Neutralidade e Eficiência Económica**

Atualmente, o principal foco dos sistemas fiscais é ser ‘neutral’, isto é, tender para a eliminação dos impostos que penalizem de forma desigual, ou seja, prejudiquem mais uma pessoa em relação a outra.

O imposto ideal será aquele que retira do contribuinte em proporção da sua riqueza ou despesa, de modo a que altere ao mínimo o seu padrão de comportamento.

As exigências deste princípio resumem-se à redução das taxas marginais do imposto e adoção de bases tributárias gerais com um reduzido apelo a isenções ou benefícios fiscais. Note-se que estas exigências não se observam no sistema legal português, pois o rendimento

do contribuinte português ainda se encontra sujeito a elevadas taxas marginais de imposto e à existência de inúmeras isenções ou benefícios fiscais.<sup>1</sup>

Segundo Teixeira (2012) “o princípio da eficiência está intimamente relacionado com o princípio da neutralidade” pois a eficiência só ocorrerá se o sistema for neutro, impondo que todo rendimento seja sujeito à mesma taxa de imposto.

“Um imposto pode influenciar de vários modos a eficiência económica, nomeadamente quanto à oferta e procura de trabalho, à poupança e a sua utilização produtiva, à afetação de recursos em geral. É que o imposto é algo que se impõe aos agentes económicos e pode, por isso, modificar preços relativos das variáveis económicas diretas ou indiretamente relacionadas com a sua incidência. Dessa modificação dos preços pode resultar a ineficiência económica (...) O objetivo é, assim, minimizar esta, ou seja, assegurar que os impostos sejam o menos distorcionários possível” (Pereira, 2011).

Essas alterações poderão provocar um efeito de rendimento, que resulta da criação ou subida do imposto, diminuir o rendimento do indivíduo e, por consequência, o seu poder de compra, ou, um efeito de substituição, na qual a alteração poderá levar o contribuinte a substituir uma atividade/bem por outra(o). Por outro lado, é sabido que os mercados têm falhas, deste modo, os impostos podem ser usados para compensar algumas dessas falhas e, em vez de ser em fonte de ineficiência económica, são um instrumento que contribui para aumentar essa eficiência.

---

<sup>1</sup> Num contexto de circulação internacional de capital, os fiscalistas prestam especial atenção a este princípio. Este subdivide-se em neutralidade na exportação de capitais (NEC) e neutralidade de importação de capitais (NIC).

Segundo Pereira (2011) de acordo com a neutralidade exportação de capitais (NEC) o investidor deve pagar o mesmo imposto, quer invista no país de residência, quer no estrangeiro. Deste modo, é favorecida a tributação no país de residência do rendimento mundial. Já segundo a neutralidade na importação de capitais (NIC) o que importa é assegurar que todos os rendimentos investidos num determinado país são tratados da mesma forma independentemente da sua origem. Esta neutralidade é assegurada quando todos os rendimentos são tributados exclusivamente no país de origem (princípio da fonte).

Presentemente, tomando em consideração que a maioria dos países desenvolvidos são simultaneamente importadores e exportadores, os dois objetivos acima mencionados deverão ser prosseguidos simultaneamente.

### **1.3. Princípio da Simplicidade**

A gestão dos impostos deve ser simples e clara, garantindo os menores custos administrativos para os sujeitos passivos no âmbito do cumprimento das obrigações acessórias (custos de cumprimento), bem como a redução dos custos de transação (custos originados pelas divergências e litígios no âmbito da aplicação da lei fiscal) e dos custos de contexto (custos decorrentes da “má qualidade” das leis fiscais, que torna difícil e onerosa a sua consulta e aplicação e facilita a fraude e a evasão fiscais, uma vez que, existe evidência demonstrativa de que esta aumenta na razão direta do acréscimo de complexidade do Sistema.

Segundo Nabais (2012) é necessária uma luta adequada, eficaz e corajosa contra a evasão fiscal que campeia um pouco por toda a parte, particularmente facilitada com a moderna hipertrofia e complexidade técnica da generalidade da legislação fiscal e da crescente desmaterialização dos pressupostos de facto dos impostos. O autor apela mesmo à necessidade de reduzir significativamente, o número de leis fiscais que nos regem, bem como simplificar as restantes, de modo a que tenhamos uma legislação fiscal que não só seja suscetível de ser aplicada, mas sobretudo possa ser aplicada com custos bem menores do que aqueles que se verificam atualmente. A melhor solução, seria, todavia, redesenhar o sistema fiscal para que muitas das oportunidades de fuga, arbitragem e evasão fossem eliminadas e, simultaneamente, incentivar os contribuintes ao cumprimento voluntário da lei.

De acordo com Lopes (2003) na verdade o sistema fiscal ganha, e muito, se for visto pela generalidade do público como justo. Isso contribui para não tornar a evasão socialmente aceitável e aumentará o grau de cumprimento espontâneo da lei.

A simplicidade do sistema fiscal faz com que este seja compreendido pelos contribuintes facilitando a relação contribuinte - fisco e evitando custos desnecessários, revelando-se uma característica fundamental de um sistema fiscal justo e competitivo (Pereira, 2011).

Neste sentido Basto (2004) explica que a constituição de um sistema fiscal mais simples seria mais facilmente entendido pelo público, sendo que a nível de evitar custos desnecessários, inclui-se menores perdas de tempo no cumprimento das obrigações fiscais e menores custos de angústia associados à probabilidade de falhar no preenchimento de declarações.

Os custos inerentes a alguma complexidade do sistema fiscal podem recair sobre o setor público através de custos de administração ou sobre o setor privado através de custos de cumprimento.<sup>2</sup>

#### **1.4. Princípio da capacidade concorrencial**

O fenómeno da globalização e a livre mobilidade do fator capital tem consequências prementes nas receitas fiscais e fomenta a competitividade fiscal entre Estados. (Brás e Santana, 2013; Field, 2003; Tanzi, 2000 )

A influência da tributação definida por cada Estado-membro nas bases tributárias disponíveis para outros governos, como seria de esperar, envolve tanto beneficiários como prejudicados. Assim sendo, na atualidade, os diversos regimes económicos e políticos, o peso político, económico e financeiro dos Estados, leva a que, cada vez mais, os governos sejam confrontados com a necessidade de estabelecer sistemas fiscais mais competitivos (Tanzi, 2000; Brás e Santana, 2013).

Neste contexto, Basto (2004) afirma que a capacidade concorrencial constitui hoje um dos principais objetivos a que um bom sistema fiscal deve obedecer. Este princípio analisaremos com mais detalhe na secção seguinte.

## **2. Concorrência Fiscal e Internacional**

O mercado evoca concorrência e, por sua vez, este termo conduz quase sempre à ideia de rivalidade, competição, luta ou porfia comercial.

Em face do crescente papel da fiscalidade no processo de captação e atração de investimento direto estrangeiro e à incipiente (tributação indireta) ou inexistente (tributação direta) harmonização fiscal na UE, tem-se acentuado a concorrência fiscal entre Estados Membros. (Egger, Loretz , Pfaffermayr & Winner, 2009)

Até aos anos noventa, a concorrência fiscal, como instrumento de política fiscal para atrair investimentos, bem como empresas, serviços, mercadorias, tecnologias e consumidores

---

<sup>2</sup> Para mais informações acerca do princípio da simplicidade veja-se: Lopes, C. M (2003), Simplicidade e Complexidade do Sistema Fiscal: algumas reflexões, in *Fiscalidade*, 13/14 , Lisboa, como também, Grupo de Trabalho para a Simplificação do Sistema Fiscal (2007), Relatório da Simplificação, *Caderno Ciência e Técnica Fiscal*, 205 ,Ministério das Finanças, Lisboa.

transfronteiriços, não era até então encarada como um fenómeno prejudicial, muito menos, objeto de uma preocupação específica. Sendo que, até relativamente pouco tempo, era considerada por vários autores, um fenómeno natural decorrente da soberania fiscal.

## **2.1 Noção de concorrência fiscal**

Não é fácil definir ‘concorrência’. Como explica Santos (2003a) esta tem graus e formas distintas. Em si mesma é uma noção abstrata que apenas ganha pleno sentido no modo como se estrutura em cada mercado concreto.

Ao contrário da linguagem corrente, a concorrência não constitui um fenómeno exclusivamente económico, sendo que revela-se também um princípio cívico e político. Assim que é possível falar na concorrência interempresarial e concorrência institucional (Santos, 2003a).

Dentro da concorrência interempresarial, existem duas vertentes: a concorrência *entre* e a concorrência *para*.

No primeiro sentido, a concorrência é por definição, em economia de mercado, a forma normal de coordenação económica, na qual as empresas concorrem entre si por mercados e clientes através de várias formas, por exemplo, preços, serviços, *marketing* etc..

No segundo sentido, as empresas concorrem para atingir um determinado objetivo em comum. A expressão representa cooperação e esta pode assumir formas contrárias ao primeiro sentido, sendo que a cooperação entre empresas revela-se numa forma de suspensão de competição entre elas.

Stiglitz (2000) refere que a concorrência perfeita dá-se quando um mercado apresenta-se como um processo de interação entre sujeitos económicos (privados) e a concorrência tem por função não apenas a obtenção de resultados ótimos na esfera de produção e distribuição, mas também ao evitar que tais sujeitos disponham de um poder sobre o mercado, evitando assim a situação de monopólio ou oligopólio.

No entanto, este cenário encontra-se muito longe da realidade. A internacionalização e concentração deram origem a mercados de bens, de capitais ou de trabalho, cujos sujeitos são grandes organizações, dotadas de efetivo e assimétrico poder ou influência e, por isso, regulados pelo Estado ou por instituições internacionais (Santos, 2003a).

Assim que, é certo que existe concorrência fiscal entre empresas, em particular entre empresas transnacionais, as quais desenvolvem as suas atividades em diversas jurisdições fiscais. Contudo, como refere Santos (2003a) quando se fala de concorrência fiscal é no sentido de concorrência entre jurisdições fiscais, da concorrência entre Estados, entre sistemas ou políticas fiscais.

Segundo Wilson (1999) a influência da tributação definida por cada Estado Membro nas bases tributárias disponíveis para outros governos está na gênese do conceito de concorrência fiscal internacional.

A concorrência entre Estados não visa a obtenção de maior quota de mercado, mas direta ou indiretamente de uma maior quota de receita fiscal procedente da divisão internacional da base tributária global.

Deste modo, a definição de concorrência fiscal dá-se quando o sistema de uma entidade governamental afeta o sistema de outra entidade governamental, usualmente através de um efeito nas receitas fiscais deste última. Ela resulta do fato dos Estados passarem a considerar nas suas decisões a necessidade de adequar os impostos ao bem-estar social, ao investimento e ao progresso científico, visando atrair investimentos ou não deslocá-los.

Neste sentido, é possível dizer que a concorrência revela-se em alguns casos como prejudicial, mas em outros origina uma racionalização dos sistemas fiscais criando resultados benéficos.

## **2.2. O papel da Concorrência Fiscal Internacional para atração IDE e motor de desenvolvimento**

Por norma, a concorrência fiscal, através das zonas de baixa tributação são, na maior parte das vezes, associados a um planeamento fiscal ilegal. Todavia, nas últimas duas décadas, o aumento da mobilidade do capital a nível mundial, assumiu para dar grande importância à necessidade de uma estrutura fiscal de elevada competitividade entre Estados.

A diversidade dos sistemas fiscais dos Estados, a sua estrutura, composição e articulação entre os impostos, diferentes níveis de fiscalidade e de esforço fiscal, a ação administrativa e da justiça tributárias estão na base das políticas ativas e dos fatores incontornáveis da concorrência fiscal.

Como referido anteriormente a concorrência tributária ocorre quando os Estados alteram as respetivas normas tributárias a fim de atrair atividades empresariais, fluxos de investimentos ou recursos humanos (Field, 2003). Deste modo, esta revela-se um motor de competitividade, que por sua vez, tem como objetivo criar um enquadramento mais favorável à captação de investimento (Keuschnigg, 2008).

É neste contexto, que o sistema fiscal revela-se um exemplo essencial para a competitividade (Brás e Santana, 2013; Santos 2003a, Tanzi, 2003), mas não apenas no seu desenho normativo, mais ou menos estático - isto é a nível da estrutura jurídica dos impostos, as regras de incidência ou não incidência, as normas de isenção e outros benefícios entre outros – mas também nos seus aspetos dinâmicos – existência de acordos ou não dos contribuintes com a administração fiscal, a maior ou menor eficácia do sistema de informações fiscais, da fiscalização e da ação administrativa (Santos, 2003a).

Através de um estudo do *National Bureau for Economic Research* (NBER)<sup>3</sup> concluiu-se que a concorrência fiscal pode trazer mais vantagens que desvantagens. Isto porque ao aumentá-la, a tendência é de melhorar o bem-estar dos contribuintes, uma vez que, os gastos governamentais improdutivos, incluídos benefícios e pagamentos a políticos, diminuam.

Neste contexto, existe um culminar de autores que defendem a concorrência fiscal internacional, descrevendo diversos benefícios económicos e sociais, possíveis de ser repercutidos da utilização de uma baixa tributação fiscal.

O investimento assume-se como um fator crítico para o desenvolvimento das economias, bem como para a sua competitividade em nacionais e internacionais.

Segundo Mitchell (2009) a rivalidade entre os governos produz um impacto incrivelmente desejável sobre a política fiscal. A concorrência fiscal resultante ajudou a reduzir os impostos empresariais nos Estados da Europa Ocidental, verificando-se que a média de imposto empresarial no mundo desenvolvido, foi afetada, passando de cerca de 48 por cento em 1980, para menos de 27 por cento nos dias de hoje.

---

3 Janeba, E. e Schjelderup, G. (2002) “Why Europe should love tax competition – and the U.S. even more so”, *NBER Working Paper 9334*



Conforme o mesmo autor a concorrência fiscal é sinónimo de aumento de qualidade. Mais importante, aumento do desempenho e promoção do desenvolvimento económico. Portanto, proteger e preservar o direito de exercer concorrência fiscal deve ser um objetivo fundamental.

Com a melhoria do sistema jurídico de um Estado origina-se um quadro mais adequado para o investimento, para o desenvolvimento económico e social, que traz grandes vantagens competitivas em relação a outros Estados.

A concorrência fiscal internacional apresenta várias vantagens económicas, pelo que, dentro de certos limites, pressiona os Estados a agir de forma mais rigorosa e eficiente na cobrança dos seus impostos o que leva a um aumento da competitividade. Em muitos casos, permite a sobrevivência económica dos Estados de periferia e regiões ultraperiféricas, uma vez que, compensa o esvaziamento da periferia a favor do centro, das regiões mais pobres a favor das regiões mais ricas - fenómeno que se verifica muito claramente dentro de Portugal – criando maior riqueza e entidades mais sustentáveis.

Conforme explica, a pressão da concorrência surge de forma a incentivar uma melhor alocação de recursos e aumentar a eficiência económica, melhorando a qualidade dos serviços e, simultaneamente, evitar monopólios de mercado. Se se continuar a destruir ou limitar o sucesso da concorrência fiscal, tanto as empresas, como os governos terão menos incentivos para se comportar de forma mais responsável, melhorada e eficiente para continuar a atrair o interesse (Mitchell, 2009).

No caso de Portugal, Abreu (2008) menciona que na corrida ao investimento estrangeiro, este parte em desvantagem, designadamente face aos novos Estados Membros (EM) da União Europeia (UE)<sup>4</sup>.

Frasquilho (2007) defende que Portugal encontra-se nesta situação - mal posicionado ao nível da fiscalidade como fator de competitividade - devido à elevada carga fiscal suportada pela economia nacional e pela reconhecida grande complexidade do SF português. A

---

<sup>4</sup> Conforme dados mais recentes do Fórum Económico Mundial, Portugal, em matéria de competitividade, num total de 142 países, ocupa a 45ª posição do ranking. No entanto, a prestação nacional é ainda mais modesta se nos cingirmos ao espaço europeu, sendo que na União Europeia (UE) a 27 ficamos pelo 18º posto. Em relação ao impacto dos impostos no incentivo para trabalhar ou investir no país, Portugal ocupa a 123ª posição de entre um leque de 139 países, significando que revela-se num dos países em que os impostos mais desincentivam. (Barros, 2011).

diminuição da complexidade e aumento de estabilidade deste, é fundamental no planeamento dos investimentos, pois os investidores procuram segurança, previsibilidade, consistência e rapidez na aplicação das regras fiscais, sendo que em muitos casos estas condições são tão importantes como a taxa efetiva de imposto.

Nesse sentido, a capacidade de Portugal absorver no futuro investimento direto estrangeiro (IDE) será um fator chave na competitividade económica e na capacidade de inovação da economia portuguesa (Neto, 2003).

“Para Portugal é crítico, a todo o momento, ter um sistema fiscal mais amigo do investimento e da atividade empresarial que a vizinha Espanha” (Catroga, 2001). Esta necessidade surge, porque a concorrência fiscal é uma componente do fenómeno da globalização, onde a competição é mais evidente nos países com maior proximidade.

É neste sentido que Carrapatoso (2003) e Ludgero Marques (2009) realçam que é necessária a redução dos impostos para obter um resultado económico positivo, defendendo que os resultados do combate à fraude e evasão fiscal devem reverter a favor da redução da carga fiscal suportada pelos contribuintes cumpridores.

O presidente da AEP refere que é inevitável que as disparidades fiscais gerem distorções na economia que, para além de prejudiciais às empresas e à atratividade da economia, acabam por se revelar pouco eficazes em termos de cobrança de receita. A política fiscal portuguesa deveria favorecer a atratividade e a competitividade da economia, “adotando o fortalecimento concorrencial das nossas empresas e do nosso território para a captação de investimento direto externo”.

### **3. A Concorrência Fiscal como prejudicial**

Não obstante à índole anterior e os benefícios fiscais resultantes do fenómeno da concorrência fiscal internacional, note-se que como em qualquer competição, a concorrência tributária deve realizar-se de forma transparente e honesta. Sendo que esta pode ser prejudicial ou desleal quando não observa tais requisitos e, especialmente, quando são tomadas medidas a fim de encorajar o não cumprimento das leis tributárias de outros Estados, nomeadamente,

com a deslocação de atividades para jurisdições onde a respetiva tributação seja mais favorável. (Zodrow, 2003)

Tratando-se a concorrência fiscal da concessão de regimes especiais, isto é, regimes mais favoráveis, com níveis de tributação mais reduzidos, ou mesmo, de ausência de tributação, a residentes de outro Estado, com o intuito de atrair investimento ou receitas para esse Estado, passou a ser encarado como um fenómeno predominantemente político, como um elemento de concorrência institucional, na medida em que interfere com as condições que, em cada Estado, permitem escolher o nível de receitas fiscais e, conseqüentemente, a forma de Estado e o próprio tipo de civilização.

Na atualidade, não obstante à política fiscal dos Estados continuar a ser moldada por objetivos tradicionais, a crescente mobilidade de pessoas e capitais oriunda da globalização da economia implica que a política fiscal de um país tenha repercussões inevitáveis nos demais parceiros. Deste modo, qualquer medida tomada por uma jurisdição fiscal no sentido de diminuir a tributação traduz a uma ausência de harmonização que pode levar a comportamentos de evasão fiscal, na obtenção de mais vantagem competitiva em relação às já existentes, induzindo uma deficiente afetação dos recursos. (Azevedo, 2013)

Este fato pode conduzir assim à degradação fiscal, isto é, à erosão sucessiva das receitas fiscais de Estados, que levará a uma não tributação pura e simples. (Brás, 2011; Tanzi, 2000; Zodrow, 2003)

Leitão (2003) refere que o conhecido fenómeno da globalização provocou grandes intercâmbios de fluxos financeiros a nível internacional, uma vez que o capital não tem pátria e desloca-se a grande velocidade para onde lhe são oferecidas mais vantagens. Isto coloca especiais dificuldades às administrações fiscais, não apenas porque a mobilidade de capitais implica a erosão de receitas, mas também porque certos países tendem a adotar medidas de concorrência fiscal prejudicial, atraindo fluxos financeiros deslealmente com a promessa de garantir ausência de tributação.

Ocorrendo esta situação de concorrência fiscal prejudicial há naturalmente danos causados aos Estados vítimas dessa subtração, na medida em que se opera uma distorção dos verdadeiros fluxos financeiros que corrói a integridade e a equidade dos sistemas fiscais, desencorajando o cumprimento por parte de todos os contribuintes. Tal aumenta os custos

administrativos de fiscalização da máquina fiscal e, obriga o Estado a dirigir a carga fiscal para fatores menos móveis, como o trabalho, a propriedade e o consumo, sob pena de não conseguir uma adequada cobertura dos gastos públicos através das receitas fiscais.

A concorrência fiscal nociva apresenta uma dimensão realmente mundial e, assim sendo, a luta contra tais práticas não pode deixar de corresponder a um dos principais desafios internacionais dos nossos dias, que legitima e justifica a particular atenção e o forte empenhamento manifestado pela regulação a tal propósito (Azevedo, 2013).

A justificação dessa regulação prende-se com a necessidade de impedir que se restrinja ou falseie a concorrência interempresarial no mercado interno, quando tal resulte de um planeamento fiscal dos agentes económicos induzido pela política fiscal dos EM.

Podemos então afirmar que, de fato, existe verdade em ambas as vertentes referidas, sendo possível aludir que a concorrência fiscal apresenta duas faces. Por um lado, revela-se benéfica, funcionando, no interior da União, como fator de dinamização das economias, e por outro, ao ultrapassar certos limites, pode ter efeitos perversos, com carácter prejudicial, e portanto, deve ser objeto de medidas de regularização fiscal.

No capítulo seguinte procedemos à análise das instituições e medidas utilizadas no combate à concorrência fiscal internacional.

## Capítulo 2 – Formas de regulação da Concorrência Fiscal

### 1. O Combate à Concorrência Fiscal Internacional

O fenómeno da concorrência fiscal ganha, como é natural, maior relevo em espaços económicos integrados, tanto maior quanto mais aprofundado seja o processo de integração. É o caso da União Europeia, mormente no mercado interno, o espaço financeiro europeu e mais recentemente a União Económica e Monetária, bem como em termos políticos, a abertura dos países da Europa central e oriental, foram os quais trouxeram a verdadeira política comunitária de combate à concorrência fiscal internacional para o centro das medidas comunitárias a prosseguir pela União Europeia, de forma a evitar os efeitos negativos da concorrência fiscal. (Azevedo, 2013).

No quadro mundial apenas a ONU estaria em condições para legitimamente efetuar tal tarefa. Porém, entidades como a OCDE, a UE, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e G8 têm-se debruçado sobre a regulação e o combate às práticas prejudiciais do fenómeno da concorrência fiscal.

No seguinte quadro é possível verificar a evolução cronológica dos trabalhos desenvolvidos a favor da regulação da concorrência fiscal prejudicial.

#### Quadro 1: O combate à concorrência fiscal prejudicial: revisão de estudos

Ano	Relatório	Descrição
1962	Relatório de Neumark	Relatório de Neumark, trata-se de um documento pioneiro que recomenda a adoção de normas que visem a harmonização direta das sociedades e das pessoas singulares

<b>1992</b>	Relatório Ruding	Ocorreu o segundo encontro de ministros da OCDE, a nível regional, do qual resultou a publicação do Relatório Ruding, onde pela primeira vez o fenómeno de concorrência fiscal foi alvo de uma análise oficial e específica. Exprimindo ainda que de uma forma contida, uma natural preocupação com o incremento das práticas de concorrência fiscal entre os EM da EU.
<b>de 27 a 29 de Junho de 1996</b>	Lyon Cimeira G7 & ECOFIN Verona	Esboçou-se duas formas de regulação da competição tributária internacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• OCDE</li> <li>• EU</li> </ul> São adotados três documentos: uma declaração sobre o terrorismo, um comunicado de natureza económica intitulado "A mundialização em benefício de todos" e uma declaração do Presidente intitulada "Mais segurança e estabilidade num mundo mais solidário".
<b>1 Dezembro 1997</b>	Código de Conduta	Aprovação do código de Conduta por uma Resolução do Conselho e dos Representantes dos Estados Membros.
<b>9 de Abril de 1998</b>	Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue	Primeiro conselho de ministros da OCDE com objetivo de combate às práticas prejudiciais que afetem a localização das atividades financeiras e outras prestações de serviços, em virtude da existência de paraísos fiscais.

É de salientar que antes do aparecimento do Código de Conduta, exceção feita aos instrumentos de harmonização, os restantes não se afiguravam adequados para o combate contra as várias práticas de concorrência fiscal prejudicial, sendo que o instrumento mais utilizado, embora pouco apropriado, era o recurso ao controlo, por via administrativa e judicial, dos auxílios de Estado no domínio tributário. Assim que, o Código revelou-se o pilar

mais inovador por ser específico e globalmente destinado à regulação da concorrência fiscal e por passar a privilegiar a utilização de formas *soft law* em detrimento dos tradicionais regulamentos e diretivas.

De forma a procurar dar eficácia a este combate no plano internacional, onde também a concorrência fiscal não era objeto de regulação específica, surgiu o relatório com as recomendações da OCDE.

## **1.1 A posição da União Europeia**

### **1.1.1 O Código de Conduta da fiscalidade das empresas**

O Código de Conduta foi aprovado pela resolução de 1 de Dezembro de 1997 resultando num elemento-chave do pacote fiscal aprovado no conselho ECOFIN do mesmo ano.

Como objetivo, o Código visa combater a concorrência fiscal prejudicial através de medidas que sejam suscetíveis de ter incidência sensível na localização das atividades económicas na União, sejam levadas a cabo por empresas diferentes, sejam exercidas dentro de um mesmo grupo de sociedades.

#### **1.1.1.1 Natureza Jurídica e Âmbito de aplicação**

Em relação à natureza do Código, devemos dizer que o mesmo se trata de um compromisso político, um género de “*gentlemen’s agreement*”, o qual não afeta os direitos nem obrigações dos EM nem as respetivas competências e as da Comunidade, tal como decorrem no Tratado CE. O fato de ser um instrumento político e não jurídico, a sua interpretação e aplicação não está sujeita à jurisdição do TJCE, o que seria preferível, mas sim, a um mero controlo político. Contudo, embora o seu carácter não configure uma fonte de direito comunitário, nem seja suscetível de invocação perante o Tribunal de Justiça, não expõe quaisquer dúvidas em relação à sua eficácia, pelo contrário, é característico de uma inegável relevância a que não deve ser menos respeitado. (Nabais 2012; Santos, 2003a)

O seu âmbito de aplicação deve ser analisado em duas vertentes – quanto aos impostos e medidas fiscais incluídos e quanto às áreas geográficas abrangidas.

Na primeira, o Código restringe-se à fiscalidade das empresas, mas sem uma definição do que se deve entender como tal, dando a impressão que apenas estão em causa impostos diretos que incidem sobre essas unidades económicas.

Quanto às medidas fiscais abrangidas poder-se-á dizer que se visam quaisquer tipos de vantagens fiscais cujo afetem a localização das atividades económicas, qualquer que seja a sua base jurídica ou forma de concretização (incluem-se disposições legislativas, disposições regulamentares e simples práticas administrativas), que possam ser consideradas como potencialmente prejudiciais. Nestas se integram, nomeadamente, as que traduzem um nível de tributação efetivo, incluindo a taxa zero, significativamente inferior ao normalmente aplicado pelo Estado-membro em causa (Nabais, 2012).

Relativamente ao âmbito de aplicação territorial, o Código cinge-se, em princípio, ao espaço comunitário, ao território a que se aplique o TCE, compreendendo as regiões ultraperiféricas. No entanto, revela-se mais ambicioso e consagra expressamente a pretensão de que os princípios sobre as medidas fiscais sejam adotados num perímetro tão amplo quanto possível<sup>5</sup>.

Neste contexto os EM comprometem-se a promover a adoção dos princípios destinados à eliminação das medidas fiscais prejudiciais quer nos países terceiros, através duma ação concertada na OCDE ou em certas instituições, quer nos territórios associados e dependentes dos EM da União que estão fora do âmbito de aplicação do respetivo Tratado. Os EM que têm territórios dependentes ou associados ou que têm responsabilidades especiais ou prerrogativas fiscais sobre outros territórios, comprometem-se, assim a assegurar a aplicação de tais princípios naqueles territórios, no respeito das obrigações constitucionais<sup>6</sup>. (Santos, 2003a)

---

<sup>5</sup> Ponto M do Anexo 1 às conclusões do ECOFIN de 1 de dezembro de 1997, publicado no JOCE n.º C 002, de 6 de janeiro de 1998

<sup>6</sup> A não inclusão no código dos territórios dependentes ou associados poderia provocar a deslocalização de atividades para esses territórios. Essa a razão pela qual, Portugal, aquando das negociações do texto do código, defendeu sempre a inclusão de tais territórios. (Santos, 2003b)



### **1.1.1.2 Critérios para a qualificação das medidas fiscais prejudiciais**

No ponto B o Código fornece, a título exemplificativo, alguns critérios a ter em conta aquando aferir acerca da qualificação de uma dada medida como sendo de carácter prejudicial, sendo eles:

- a) Se o regime é aplicável apenas a não residentes ou a transações realizadas com não residentes (“*ring fencing*”);
- b) se as vantagens concedidas são totalmente isoladas da economia interna, sem incidência na base fiscal nacional;
- c) se as vantagens são concedidas mesmo que não exista qualquer atividade económica real, nem qualquer presença económica substancial, no EM que as proporciona;
- d) se o método de determinação dos lucros resultantes das atividades interna de um grupo multinacional se afasta dos princípios geralmente aceites a nível internacional, nomeadamente, das regras aprovadas pela OCDE, como, por exemplo, as relativas a preços de transferência, ou, dos princípios consagrados na Convenção Modelo da OCDE em termos de determinação dos lucros de estabelecimentos estáveis; e
- e) se as medidas fiscais e as disposições legais carecem de transparência e são aplicadas de forma menos rigorosa a nível administrativo.

É de relevar que por sugestão das delegações portuguesa e espanhola, no ponto G do Código é estabelecido uma disposição, na qual refere que deve ser prestada uma especial atenção às características e condicionalismos particulares das regiões ultraperiféricas e das pequenas ilhas, salvaguardando a integridade e coerência da ordem jurídica comunitária incluindo o mercado interno e as políticas comuns.

Note-se que na avaliação de uma medida qualificada como potencialmente prejudicial, a abordagem deve ser globalizada, tendo em conta, a interligação existente entre alguns critérios.

### **1.1.1.3 Congelamento e dismantelamento das medidas fiscais prejudiciais**

Finalmente, no que toca ao seu conteúdo, o Código de Conduta estabelece para os EM os seguintes compromissos (Nabais, 2012):

a) de informação recíproca das medidas vigentes ou futuras potencialmente subsumíveis no âmbito da aplicação do Código, podendo qualquer EM ou a Comissão solicitar informações;

b) de adoção de dois tipos de intervenção relativamente aos regimes fiscais prejudiciais: de um lado, o congelamento e, de outro, o desmantelamento das medidas fiscais prejudiciais existentes.

Neste sentido, os países membros assumem o compromisso de, no tocante ao congelamento, no âmbito da elaboração da respetiva política tributária, não introduzirem novas medidas fiscais passíveis de qualificação como prejudiciais face aos princípios do Código, tendo em conta o processo de avaliação. E uma vez efetuada a avaliação do caráter prejudicial das medidas, devem também promover o desmantelamento das existentes, alterando-as o mais rapidamente possível.

Para Palma (2010) a decisão de manutenção do Grupo do Código de Conduta afigura-se adequada, particularmente tendo em consideração a realidade atual em que a crise agudizou as preocupações sobre a sustentabilidade dos sistemas fiscais em ambiente de globalização. Neste contexto, a promoção da boa governança na área fiscal numa base geográfica tão ampla quanto possível tem um relevante papel a cumprir.

## **1.2. A posição da OCDE**

De modo a dar eficácia ao combate das práticas identificadas e qualificadas de concorrência fiscal prejudicial a nível internacional, em Maio de 1996, os ministros dos países da OCDE, apelaram a que esta fosse incentivada a prosseguir trabalhos com o propósito de por em prática um quadro multilateral, em cujo âmbito, os países (individual ou coletivamente) pudessem combater o alcance de tais práticas prejudiciais, abrigo do qual os EM se comprometem a não adotar novas medidas que sejam abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação ou a não reforçar e a rever as já existentes, bem como, a remover as práticas prejudiciais e os regimes preferenciais em vigor, denominada regra dos três R: refrear, rever e remover as práticas prejudiciais.

Para o efeito, o Comité dos Assuntos Fiscais OCDE publicou, em 1998, o Relatório «*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*», o qual define um conjunto de princípios diretores para a identificação das práticas fiscais prejudiciais dos países membros. Neste são apresentadas dezanove recomendações, sendo sete relativas às legislações e práticas dos EM, sete respeitantes a tratados de natureza fiscal e as restantes referentes à cooperação internacional.

### 1.2.1 Natureza e âmbito de aplicação

No tocante ao campo de aplicação, a Recomendação da OCDE, recai sobre as atividades de maior mobilidade geográfica, mormente as atividades financeiras e outras atividades de prestação de serviços.

Quanto ao âmbito territorial, a Recomendação abrange todos os países da OCDE (nos quais se incluem os países da UE), pretendendo-se alargar a sua ação igualmente aos países não membros e países terceiros.

### 1.2.2 Recomendações

As dezanove recomendações constituintes do Relatório da OCDE encontram-se resumidas no seguinte quadro:

#### Quadro 2: Recomendações do Relatório da OCDE – Legislação de práticas internas

<b>Recomendação n.º 1</b> – empresas estrangeiras controladas ( <i>Controlled Foreign Corporations</i> ) ou medidas equivalentes	Os países que não tenham este tipo de medidas deverão ponderar a respetiva adoção. Por outro lado, os países que as tenham adotado devem assegurar-se que a respetiva aplicação se encontra em conformidade com as medidas de combate às práticas fiscais prejudiciais.
<b>Recomendação n.º 2</b> – fundos de investimento estrangeiro ou medidas equivalentes	Os países que não tenham este tipo de medida deverão adoptá-las e aqueles que as tenham adotado deverão ponderar a respetiva aplicação aos rendimentos e às entidades abrangidas pelas

	práticas qualificadas como concorrência fiscal prejudicial.
<b>Recomendação n.º 3</b> – restrições inerentes à concessão de isenções ao rendimento estrangeiro no contexto da concorrência fiscal prejudicial	Os países que recorram ao método da isenção para eliminar a dupla tributação do rendimento estrangeiro, deverão certificar-se da respetiva aplicação apenas às atividades que não se qualifiquem como concorrência fiscal prejudicial.
<b>Recomendação n.º 4</b> – troca de informação com outros países	Os países que não possuam regras relativas à troca de informações sobre as transações internacionais e as operações estrangeiras, realizadas por contribuintes residentes, deverão adoptá-las, bem como, proceder à troca de informações obtidas por essa via.
<b>Recomendação n.º 5</b> – procedimentos administrativos	Os países que tenham um sistema de informações administrativas prévias, deverão tornar públicas as condições de concessão de tais informações.
<b>Recomendação n.º 6</b> – preços de transferência	Os países que seguem os princípios consignados no documento da OCDE, de 1995, relativo aos preços de transferência, deverão ter em consideração a respetiva aplicação apenas às situações que não se qualifiquem como concorrência fiscal prejudicial.
<b>Recomendação n.º 7</b> – acesso às informações bancárias pela Administração Fiscal	No contexto da concorrência fiscal prejudicial, os países deverão rever a sua legislação e práticas relativas ao acesso da informação bancária, tendo em vista a remoção dos impedimentos ao acesso a este tipo de informação.

### Quadro 3: Recomendações do Relatório da OCDE - Tratados de natureza fiscal

<b>Recomendação n.º 8</b> – intensificação e maior eficiência da troca de informação	Os países deverão adotar programas de intensificação de troca de informações relevantes respeitantes às transações efetuadas nos paraísos fiscais e nos regimes fiscais preferenciais que se
--	--

	qualifiquem como concorrência fiscal prejudicial.
<b>Recomendação n.º 9</b> – concessão dos benefícios previstos nos tratados	Os países devem ponderar a inclusão, nas convenções de natureza fiscal, de disposições que restrinjam a concessão de benefícios a entidades e rendimentos abrangidos pelas medidas que constituam práticas fiscais concorrenciais prejudiciais e ponderar em que medida as disposições já existentes poderão ser utilizadas da mesma forma. Deverá igualmente ser ponderado em que medida o modelo de convenção da OCDE deverá ser alterado de forma a incluir este tipo de medidas ou clarificações.
<b>Recomendação n.º 10</b> – classificação do papel das medidas internas antiabuso nos tratados	O comentário ao modelo de convenção da OCDE deverá ser clarificado atendendo à compatibilidade das medidas antiabuso com o modelo de convenção.
<b>Recomendação n.º 11</b> – lista de regras de exclusão constantes dos tratados	O comité deverá elaborar uma lista das regras utilizadas pelos países no sentido de excluir dos benefícios das convenções fiscais determinadas entidades ou tipos de rendimentos, devendo tal lista ser utilizada como ponto de referência aquando da negociação de convenções fiscais e servir de base para as discussões no Fórum.
<b>Recomendação n.º 12</b> – celebração de tratados com paraísos fiscais	Os países devem comunicar os tratados celebrados com paraísos fiscais e não celebrar mais tratados com tais territórios.
<b>Recomendação n.º 13</b> – programas de ação coordenados	Os países devem efetuar este tipo de ações relativamente aos contribuintes que beneficiem de práticas qualificadas como concorrência fiscal prejudicial.
<b>Recomendação n.º 14</b> – reclamações fiscais	Os países devem ser incentivados a rever as regras aplicadas ao reforço das reclamações em matéria fiscal adotadas pelos outros países e o Comité deverá prosseguir o seu trabalho nesta área tendo em vista

disposições que, atendendo àquele objetivo, possam vir a ser incluídas nos tratados.

#### Quadro 4: Recomendações do Relatório da OCDE - Intensificação da cooperação internacional

<b>Recomendação n.º 15</b> – princípios diretores e fórum para as práticas prejudiciais	Os países membros devem seguir os princípios diretores sobre os regimes fiscais preferenciais prejudiciais e constituir um Fórum para os implementar, bem como, as demais recomendações constantes do Relatório.
<b>Recomendação n.º 16</b> – elaboração de uma lista paraísos fiscais	O Fórum deverá ser mandatado para elaborar, no prazo de um ano, após a respetiva primeira reunião e com base nos critérios de identificação constantes no Relatório, uma lista de paraísos fiscais.
<b>Recomendação n.º 17</b> – relações com os paraísos fiscais	Os países que tenham relações especiais, de natureza económica ou outra, com paraísos fiscais, devem certificar-se que tais ligações não contribuem para a concorrência fiscal prejudicial e, em particular, os países que tenham territórios dependentes que tenham paraísos fiscais deverão certificar-se que as relações que mantêm com tais territórios não contribuem para a promoção ou para o incremento da concorrência fiscal prejudicial.
<b>Recomendação n.º 18</b> – desenvolvimento e promoção ativa dos princípios para uma boa Administração Fiscal	O Fórum deve ser responsável pelo desenvolvimento e pela promoção ativa de princípios que deverão nortear as administrações fiscais, no reforço das recomendações constantes do Relatório.
<b>Recomendação n.º 19</b> – associação de países não membros à recomendação	O Fórum deverá empreender um diálogo com os países não membros, utilizando, quando apropriado, os <i>fora</i> de outras organizações internacionais, com o objetivo de promover as recomendações constantes no Relatório, incluindo

(fonte: Santos e Palma, 1999)

### **1.2.3 Critérios para a qualificação das medidas fiscais prejudiciais**

A OCDE reconhece que uma certa concorrência entre Estados é salutar, mas que partir de certos limites tal concorrência poderia resultar em prejudicial. A grande dificuldade é saber quais são esses limites. Neste sentido, à semelhança do Código de Conduta, a OCDE apresenta critérios para identificação de práticas prejudiciais apontadas no Relatório como quatro fatores chave de identificação dos paraísos fiscais, sendo eles:

a) tributação inexistente ou insignificante dos rendimentos: revela-se o ponto de partida para a identificação de um paraíso fiscal, contudo, por si só é insuficiente para tal qualificação, uma vez que depende da verificação cumulativa de outros fatores, exceto nas situações em que a jurisdição em apreço se apresente, ou seja reconhecida, como um local em que os contribuintes se podem evadir à tributação nos respectivos países de residência;

b) ausência de uma troca efetiva de informações: verificação da existência de práticas proibitivas de uma troca efetiva de informações com os outros países, devidas, nomeadamente, ao sigilo bancário ou à diminuição dos encargos administrativos;

c) falta de transparência relativamente às disposições legais ou administrativas: derivada, nomeadamente, da não publicação dos requisitos de aplicabilidade do regime aos contribuintes, ou da falta de acesso em condições de igualdade por parte destes ao regime; e

d) ausência de atividades económicas substanciais: verificação de que a atividade económica desenvolvida é relevante, ou seja, que os investimentos não são motivados por razões estritamente fiscais.

No que concerne aos fatores chave de identificação dos regimes fiscais preferenciais o Relatório aponta quatro fatores muito idênticos aos já enumerados para os paraísos fiscais, a saber:

a) taxas de tributação efetivas nulas ou mínimas: à semelhança do já referido para os paraísos fiscais, trata-se de um fator necessário mas não suficiente para efeitos de qualificação de um regime como preferencial. Esta qualificação depende, da verificação simultânea deste e de, pelo menos, outro fator chave;

b) regimes *ring fencing*, ou seja, parcial ou totalmente isolados dos mercados domésticos do país em causa. O *ring fencing* pode assumir diversas formas, como por exemplo, o facto do regime, implícita ou explicitamente, excluir os residentes dos benefícios concedidos ou proibir as empresas que beneficiem do regime, de operar no mercado nacional;

c) falta de transparência - quer ao nível da conceção do regime (relativa às disposições legais), quer ao nível da respetiva aplicação prática (disposições administrativas), e;

d) falta de uma troca efetiva de informações relativamente aos contribuintes que beneficiem do regime.

Os dois regimes são alvo de atenção neste relatório. A grande diferença entre eles recai sobre o fato que um regime fiscal preferencial é um regime excecional no quadro de uma tributação-regra normal vigente num determinado Estado, uma espécie de zona de tributação nula ou baixa, num território caracterizado pela existência de altas ou medias taxas, isolada da produção de efeitos negativos nesse Estado, por só se aplicar a não residentes ou por se aplicar mesmo na ausência de uma atividade económica substancial.

Por outro lado, os paraísos fiscais pressupõem uma zona de exclusão de tributação ou de baixa tributação extensiva a todo o território. Contudo, segundo Santos (2003b), isto não basta para que um determinado território seja considerado paraíso fiscal. Para tal, é necessário também que ele recuse a troca de informações com outros Estados, que os benefícios decorrentes da nula ou reduzida tributação sejam usufruídos mesmo que não exista atividade económica substancial no país, ou que se verifiquem outras características que, não sendo especificamente fiscais, podem ser fatores adicionais de atração, como a existência de regido sigilo bancário, de um bom sistema de comunicações, de telecomunicações eficientes, etc.

Os critérios que relevam na qualificação de uma jurisdição como paraíso fiscal são, fundamentalmente, o da ausência de uma troca efetiva de informações e da falta de transparência. Relativamente aos critérios de identificação dos regimes fiscais preferenciais continua a prevalecer o critério do *ring fencing* (Palma, 2003). Cria-se assim um desequilíbrio de tratamento entre paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais, sendo que, os que correspondem a situações mais gravosas passaram a ser tratados de forma mais benévola (Santos, 2002).



#### **1.2.4 O Fórum**

Como anteriormente referido, a Recomendação abrange todos os países da OCDE (nos quais se incluem os países da UE), pretendendo-se alargar a sua ação igualmente aos países não membros e países terceiros.

Neste sentido o Conselho de Ministros da OCDE aprova, a 9 de Abril de 1998, o referido Relatório, adotando uma Recomendação aos governos dos países membros que, demandam os EM a consagrarem as recomendações expressas neste e, como tal, encarrega o Comité dos Assuntos Fiscais a prosseguir os trabalhos sobre a matéria, utilizando para esse propósito, a criação do Fórum para dinamizar a implementação das recomendações, consagrar as medidas aventadas, realizar relatórios periódicos sobre os resultados dos trabalhos e apresentar propostas de novas medidas e a desenvolver o diálogo com países não membros encorajando-os a associarem-se às recomendações do Relatório.

A este propósito Palma (2003), refere que trata-se de um projeto ambicioso que suscita muitas dúvidas quanto à legitimidade de atuação da OCDE, ou não pretendesse esta, através de um texto não jurídico, impor obrigações aos seus países membros. Legitimidade esta, ainda mais questionável quando a OCDE pretende estender os seus princípios aos países não membros, situação que originou fortes oposições por parte dos países das Caraíbas aquando da sua qualificação de paraísos fiscais.

## **2. Análise comparativa entre as posições do Código de Conduta da União Europeia e as recomendações da OCDE**

Tanto o Código de Conduta como o Relatório da OCDE contêm um objetivo em comum, o de regulamentar e supervisionar a concorrência fiscal, quer no âmbito da OCDE, quer na União Europeia. Ao equipará-los observa-se que são compatíveis e complementares, nos quais se reforçam mutuamente no seu propósito, a utilização de critérios para a identificação de regimes prejudiciais à concorrência fiscal.

Desde o início dos trabalhos têm existido uma cooperação entre a U.E e a OCDE relativamente às tarefas de aprovação e implantação do Código de Conduta da U.E e da Recomendação do Conselho da OCDE que adota o Relatório.

O seguinte quadro comparativo aborda os pontos fulcrais do Código de Conduta e a Recomendação e Relatório da OCDE:

**Quadro 5: Código de Conduta vs Relatório OCDE**

	<b>Código de Conduta</b>	<b>Relatório da OCDE</b>
<b>Natureza jurídica</b>	Compromisso político.	Recomendação.
<b>Âmbito material</b>	Fiscalidade das empresas.	Serviços financeiros e outras prestações de serviços com grande mobilidade geográfica.
<b>Âmbito geográfico</b>	EM da UE, territórios dependentes e associados e cláusula de compromisso de adoção dos princípios do Código a nível internacional.	Países da OCDE e cláusula de compromisso de incentivar países não membros a se associarem aos princípios do Relatório.
<b>Medidas abrangidas</b>	Leis, regulamentos e práticas administrativas.	Leis, regulamentos e práticas administrativas, não necessariamente de natureza fiscal.
<b>Fatores identificativos das medidas prejudiciais a ter em consideração na avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de tributação efetiva, incluindo a taxa zero, significativamente inferior ao aplicável no regime geral;</li> <li>• <i>Ring fencing</i>;</li> <li>• Falta de transparência;</li> <li>• Falta de atividades económicas reais;</li> <li>• Determinação dos lucros segundo os critérios da OCDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de tributação baixa, incluindo a taxa zero, nos rendimentos relevantes;</li> <li>• <i>Ring fencing</i>;</li> <li>• Falta de transparência;</li> <li>• Falta de uma troca efetiva de informações;</li> </ul>

<p><b>Outros fatores a ter em consideração na avaliação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Níveis de tributação efetiva das atividades da comunidade – efeitos das medidas nos outros EM;</li> <li>• Proporcionalidade das medidas e direcionamento para os objetivos pretendidos caso se destinem a apoiar o desenvolvimento económico de regiões específicas;</li> <li>• Especial atenção às especificidades das regiões ultraperiféricas e das pequenas ilhas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base tributável definida artificialmente;</li> <li>• Determinação dos lucros com base nos critérios da OCDE;</li> <li>• Existência de provisões confidenciais;</li> <li>• Relação entre atividades desenvolvidas e o volume do investimento e do rendimento obtido;</li> </ul>
<p><b>Formas de atuação</b></p>	<p><i>Standstill</i> e eliminação das medidas prejudiciais</p>	<p><i>Standstill</i> e eliminação das medidas prejudiciais.</p> <p>Regra dos três R – Refrear, Rever e Remove.</p>

(Fonte: Santos e Palma, 1999)

O código de Conduta tem um âmbito material de aplicação mais amplo, do que o Relatório da OCDE o qual é mais restrito, mas que no entanto revela-se mais elaborado.

Ambos os trabalhos recaem sobre a fiscalidade direta, contudo a Recomendação da OCDE cinge-se às atividades financeiras e outras prestações de serviços caracterizadas por atividades móveis, já o Código de Conduta, não se limita apenas aos serviços financeiros, sendo que abrange as atividades industriais e comerciais.

A compatibilidade do Código e do Relatório respeita sobretudo aos objetivos e critérios utilizados para a identificação dos regimes prejudiciais, embora o relatório seja muito mais detalhado, bem como as formas de atuação e compromissos dos Estados, ao enfatizar os métodos utilizados e acentuar o reforço da troca de informação e à adoção de dezanove recomendações concretas.

Em suma, existe uma concorrência não prejudicial entre os princípios e as práticas consignadas no Código da Conduta e na Recomendação da OCDE.

Uma outra problemática inserida nas preocupações das instituições em matéria de combate a práticas prejudiciais são os auxílios de Estado. Sendo o CINM, considerado pela Comissão um auxílio de Estado, importa desenvolver, no próximo capítulo um breve enquadramento teórico sobre o tema.

## **Capítulo 3 – Auxílios de Estado: breve enquadramento normativo e teórico**

### **1. Noção de auxílios de Estado**

A intervenção estadual na vida económica é uma realidade incontornável. As suas fundamentações são díspares, os seus objetivos múltiplos, as suas formas variadas e mesmo imprevisíveis. De entre as várias formas de intervenção cada vez é maior a relevância que se prende com a fiscalidade e com as políticas e regimes tributários. O recurso a estes instrumentos pode, conforme satisfaçam certas condições, configurar um auxílio de Estado.

De acordo com a jurisprudência do TFUE um auxílio de Estado configura-se como toda a medida destinada a isentar, total ou parcialmente, as empresas de um determinado sector, sob uma carga fiscal ou imposto, sem que tal isenção se justifique pela natureza ou economia do sistema. (Palma, 2012)

Contudo, o conceito de auxílio de Estado é de natureza funcional, podendo assumir diversos conteúdos.

Segundo Santos (2003a) esta falta de definição prende-se com o facto de que a interpretação dos elementos que o compõem ser evolutiva, adequando-se às mudanças dos objetivos da Comunidade e do papel da política de concorrência, definida em articulação com as outras políticas da Comunidade para a satisfação daqueles objetivos.

A intervenção do Estado na economia mesmo que se exerce sob forma tributária, está sujeita aos princípios e normas da “constituição económica” comunitária e, por conseguinte, ao controlo das instituições comunitárias.

Conforme o mesmo autor, Santos (2003a), o núcleo essencial da “constituição económica” comunitária assenta no princípio da economia de mercado aberto e de livre concorrência, na construção de um mercado interno – um espaço sem fronteiras internas caracterizado pela livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais – na institucionalização de uma união monetária, na criação de formas de coordenação das políticas económicas dos Estados membros e na realização de certas políticas comuns e comunitárias.

Os artigos 92.º a 94.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia correspondem ao primeiro articulado do regime dos auxílios de Estado, e não foram afetados no essencial com as revisões dos Tratados: primeiro com a numeração adotado pelo Tratado da União

Europeia, com os artigos 87.º a 89.º, e atualmente com a sua numeração 107.º e 109.º, após adoção do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Estas normas, no que concerne ao princípio da aplicação universal, aplicam-se a todo o território comunitário.

## **1.1 Princípio da incompatibilidade dos Auxílios de Estado**

Os auxílios de Estado originam pelos efeitos que provocam distorções de concorrência entre as empresas<sup>7</sup>. Os beneficiários destes auxílios são passíveis de diminuir os seus preços e/ou aumentar a sua parte de mercado, melhorar a sua estrutura financeira e, conseqüentemente, atingir fortes vantagens competitivas, violando deste modo, o princípio da igualdade de oportunidades ou, restringindo de alguma forma, a livre circulação dos fatores e impedir a afetação otimizada dos recursos. Assim que, são globalmente contrários aos objetivos da União de estabelecer um regime que não falseie a concorrência.

No n.º 1 do artigo 107º do TFUE encontra-se estabelecido o princípio da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado comum, nos seguintes termos:

Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos Estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

Não obstante, o Tratado exceciona deste princípio geral de incompatibilidade alguns auxílios que são “compatíveis com o mercado comum” ou que “podem ser compatíveis com o mercado comum”.

É à Comissão que, fundamentalmente, compete apreciar a compatibilidade ou não dos auxílios de Estado com o mercado comum, tendo, para o efeitos os poderes de apreciação, que lhes são competidos no artigo 108º do mesmo Tratado.

Contudo, os auxílios cuja incompatibilidade podem ser objeto de derrogações por decisão do Conselho são situações atípicas. Estas dependem da avaliação casuística em que são ponderados, designadamente, os critérios difundidos para a sua concessão, o respeito por princípios consignados no Tratado e no Direito Comunitário e a proporcionalidade dos objetivos face aos efeitos sobre a concorrência. (Palma e Lobo, 2007)

---

<sup>7</sup> Cf. COMISSÃO, primeiro relatório sobre os Auxílios Estatais na Comunidade Europeia, ponto 3.

De acordo com Santos (2003a), o fenómeno da intervenção estatal tem repercussões particularmente visíveis nos mercados e na forma natural da concorrência. Assim que sempre que em sede constitucional se consagre direta ou indiretamente, um princípio da concorrência surge uma certa tensão, mormente entre o poder de atribuir auxílios de Estado e a criação de condições de funcionamento da concorrência e dos mercados.

## **1.2. Fundamentos económicos para a atribuição de Auxílios de Estado**

A fundamentação económica da atribuição dos auxílios públicos depende, em geral, da perspetiva teórica assumida e, em particular, da visão mais ou menos favorável, que se tenha acerca do intervencionismo estadual na economia. As regras dos auxílios de Estado aparentemente foram determinadas por um imperativo de racionalidade económica e de viabilidade do próprio mercado único.

Como já referido anteriormente, os auxílios alteram, na sua generalidade, as condições de concorrência existentes no mercado podendo, desta forma, serem considerados como um agravamento da concorrência fiscal ilegal.

Contudo, é importante realçar que existem determinadas circunstâncias em que não é possível negar a importância da intervenção de poderes públicos. Neste sentido, a concessão de auxílios não constituirá uma ameaça à concorrência, desde que se destine a suprir a falta de algum dos elementos constitutivos de um mercado.

Assim que, o critério de base para a autorização de atribuição de auxílios de Estado por parte da Comissão consagra-se na existência de imperfeições ou falhas de mercado.

De acordo com os princípios da economia neoclássica as falhas de mercado consistem em situações nas quais o funcionamento do mercado não produz os resultados que seria suposto produzir, quer em termos de produção de bens e de serviços, quer em termos de distribuição dos rendimentos resultantes da produção desses bens e serviços.

Para Stiglitz (2000) existem seis principais categorias económicas que traduzem-se em falhas de mercado, sendo elas: concorrência imperfeita, bens públicos, as externalidades, os mercados incompletos, o carácter imperfeito da informação, a inflação e o desemprego.

O mercado é imperfeito e por si só é incapaz de resolver este tipo de problemas. Segundo o autor, nestes casos, a intervenção do Estado é essencial e justificada. O mesmo refere que a política de redistribuição é necessária, sendo que a distribuição do rendimento operada no mercado não é a melhor do ponto de vista da justiça social. Outro argumento a favor da intervenção Estatal está relacionado com o medo de que o particular não atue no seu próprio interesse. Desta forma, o Estado precisa e irá impor aos particulares o consumo de certos bens ou proibir-lhe o consumo de outros.

Santos (2003a) defende também que a atribuição de incentivos no quadro de políticas regionais e de ordenamento do território justifica-se, neste contexto, como o meio de realização do desenvolvimento sustentado das regiões mais desfavorecidas como forma de promoção de qualidade de vida e instrumento de distribuição mais eficiente dos recursos, contribuindo, deste modo, para o melhor funcionamento do mercado.

O fato é que não existe verdadeiramente nenhum mercado que possua todos os seus elementos constitutivos de uma concorrência perfeita, assim que, os auxílios de Estado surgem na medida de corrigir certas deficiências de mercado e, em consequência promover a eficiência económica e aumentar o bem-estar da comunidade.

Deste modo, ao lado dos aspetos negativos, os auxílios de Estado comportam múltiplos aspetos positivos. A própria Comissão reconhece que:

Os auxílios de Estado podem contribuir para o crescimento económico e adaptação das estruturas industriais às alterações das condições do mercado, bem como para o desenvolvimento regional, para a melhoria das condições sociais resultantes de modificações económicas e para a situação do emprego num país determinado. (XII Relatório sobre a Política de Concorrência, 1983)

Porém, por se recear que os Estados-Membros sucumbam à tentação de socorrer de forma arbitrária aos auxílios de Estado, vocacionados a atenuar as disparidades e especificidades de determinadas regiões, cabe à Comissão o exame da compatibilidade das ajudas em função dos seus efeitos, independentemente da forma ou objetivos prosseguidos.

### **1.3. Derrogações ao princípio da Incompatibilidade dos Auxílios de Estado**

Não obstante ao n.º1 do artigo 107º do TFUE a derrogação ao princípio da incompatibilidade dos auxílios prevê que a Comissão autorize medidas, ainda que qualificadas



como auxílio de Estado, em condições excepcionais permitindo uma maior flexibilização na aplicação da lei ao tomar em consideração circunstâncias especiais, designadamente, quanto aos objetivos pretendidos.

Como anteriormente referido, os mercados têm falhas, daí que os auxílios de Estado sejam, no quadro atual, indispensáveis ao funcionamento do sistema de economia mista existente nos Estados comunitários e na própria Comunidade.

As finalidades dos auxílios cuja incompatibilidade com o Tratado pode ser levantada por decisão da Comissão após apreciação casuística em que detém amplos poderes regem-se pelas derrogações previstas nas alíneas a) a d) do n.º 3 do artigo 107.º do Tratado.

A derrogação da alínea a) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE permite conceder uma isenção aos auxílios de natureza regional dirigidos às regiões menos favorecidas na Comunidade. Estes visam “promover o desenvolvimento económico das regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego”.

Segundo a comissão caem na previsão desta norma os auxílios destinados a regiões ultraperiféricas e, por conseguinte a Região Autónoma da Madeira. Vide o artigo 349.º :

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 (...).

A derrogação inscrita na alínea b) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE permite declarar uma compatibilidade dos auxílios destinados a “fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro”. É ao abrigo desta disposição, tanto, os projetos de investigação e desenvolvimento que tenham um interesse europeu (como os sistemas de comunicações, a construção de auto-estradas ou do canal da Mancha), bem como, as perturbações conjunturais da economia ou de sectores importantes da economia dos Estados membros, permitindo que possam ser objeto de auxílios destinados a salvar empresas e evitar despedimentos.

A terceira derrogação rege-se pela alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE que recaí sobre “os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum”. Destina-se assim às regiões economicamente mais

desfavorecidas no plano nacional, ou seja, a auxílios de natureza regional em prol da coesão interna dos Estados membros. O quadro adequado para avaliar estas dificuldades pode ser constituído não só pela UE no seu conjunto, mas também, em especial, pelo Estado-Membro em questão.

Por fim, a alínea d) e e) do mesmo artigo consagram os auxílios destinados a “promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na União num sentido contrário ao interesse comum” e “as outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, sob proposta da Comissão”.

É importante referir que os auxílios de Estado aprovados a título das situações excecionais expostos acima serão objeto de exame permanente por parte da Comissão, no sentido de averiguar a respetiva compatibilidade com o mercado comum. Para o efeito, os EM deverão apresentar anualmente à Comissão relatórios sobre os regimes existentes (Palma, 2008).

No que concerne à derrogação relativa às ilhas periféricas a Comissão faz pender a sua autorização dos auxílios de Estado destinados a favorecer o desenvolvimento económico das RUP's da verificação da regra destes serem «proporcionais e orientados para os objetivos pretendidos» e da verificação das seguintes exigências:

- Contribuam para o desenvolvimento regional de atividades que operem e que tenham um impacto local. São excluídas perentoriamente as atividades «offshore», na medida em que a sua contribuição para o desenvolvimento da economia local é reduzida;
- Correspondam a desvantagens regionais reais para as atividades, para as quais os custos adicionais implicados têm peso. Exemplifica a inexistência desse nexo de casualidade: O caso dos custos adicionais de transporte, fruto do isolamento numa região que são, no entanto, irrelevantes para as atividades ligadas às finanças;
- Sejam examinadas num contexto comunitário, ou seja, deve tomar em consideração os efeitos negativos que tais medidas podem ter noutros Estados-Membros, ou seja, os efeitos sobre a concorrência.

No Relatório de 2004, a Comissão fez questão de realçar que não reúne quaisquer preconceitos, entenda-se negativos ou positivos, quanto aos auxílios concedidos sob a forma

fiscal. A forma (neste caso fiscal) dos auxílios de Estado é igualmente indiferente quando a Comissão desempenha a sua função de verificar a compatibilidade com o mercado comum. Como exemplos de regiões consideradas elegíveis, aponta os regimes fiscais especiais das Canárias e da zona franca da Madeira, que viram os seus projetos de implementação de auxílios de Estado sob a forma fiscal, autorizados por reunirem as condições previstas no n.º 3 da alínea a) do art.º 107.º do Tratado, ou seja, ao abrigo da derrogação prevista para as RUP's.

É de salientar que para a Comissão as atividades como os serviços financeiros, os serviços «intragrupos» e os centros de coordenação representam um risco de concessão de montantes elevados de auxílios com um impacto modesto sobre o desenvolvimento regional. Entende ainda a Comissão que a derrogação concedida a alguns regimes fiscais não pode estar associada às atividades móveis, tendo em conta o elevado risco da sua deslocalização para efeitos de obtenção de vantagens fiscais, sendo frequente no caso das atividades referidas no parágrafo anterior, designadamente nas atividades de seguros e nas atividades bancárias.

Esta condição de exclusão face a este conjunto de atividades teve origem nos trabalhos preparatórios à aprovação do Código de Conduta, onde se estabeleceu “(...) a prejudicialidade dos regimes que beneficiam as atividades mais móveis, tais como as atividades de natureza financeira, facto que determinou a consideração como “prejudiciais” das atividades financeiras”( Palma, 2008).

Tal posição, considera a autora, conduziu a que as atividades financeiras fossem retiradas do regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira (a vigorar a partir de Janeiro de 2003), para permitir que o regime deixasse de ter aspetos prejudiciais em sede do Código de Conduta.

A Comissão reconhece que os «serviços intragrupo» não existem na ordem jurídica portuguesa, mas opta por incluí-las na qualificação de prejudicialidade, por razões de transparência e de segurança jurídica futuras, caso viessem a ser adotadas.

#### **1.4. Fundamentos de Controlo dos Auxílios de Estado**

A comunidade tem instituído a coexistência de várias políticas de combate às distorções fiscais. Uma delas, em franco desenvolvimento nos últimos anos, tem a ver com a

política de controlo dos auxílios de Estado. Cada vez mais as autoridades Comunitárias utilizam o instituto dos auxílios de Estado como instrumento para contenção, em níveis aceitáveis das distorções provocadas pela concorrência fiscal.

Até ao aparecimento do Código de Conduta, exceção feita aos instrumentos de harmonização, muitas vezes de difícil recurso político, os restantes não se mostravam adequados para combater a concorrência fiscal prejudicial.

Como já referido, existe realmente, uma conexão evidente entre as medidas fiscais suscetíveis de ser qualificadas como prejudiciais e os auxílios de Estado, a que é aplicável o disposto nos artigos 107º e 109º do Tratado. Note-se também, que caso os auxílios de Estado se generalizem e se tornem a regra deixariam de ter qualquer carácter de incentivo e os seus efeitos económicos seriam anulados. Simultaneamente, falseariam as regras do mercado e afetariam a eficácia da economia comunitária no seu conjunto.

Contudo, se um auxílio de Estado for reconhecido pela Comissão como compatível com o mercado comum não se afigura lógico que venha a ser qualificado como constituindo veículo de concorrência fiscal prejudicial para efeitos de Código de Conduta, e desta forma, uma aplicação mais rigorosa das regras de auxílio de Estado, será suficiente, em muitas situações, para combater de forma juridicamente vinculante as práticas de concorrência fiscal prejudicial. (Pereira, 1998)

Conforme o Código, para os auxílios de Estado é contemplada a cláusula de exclusão da prejudicialidade, que isenta desta qualificação as medidas cuja análise casuística permita determinar que os efeitos prejudiciais em causa são proporcionais aos objetivos pretendidos com a sua implementação.

Ainda, o Código prevê a salvaguarda do regime das RUP's, considerando não prejudiciais as medidas fiscais utilizadas para apoiar o desenvolvimento económico destas regiões específicas. O Conselho pondera as características e condicionalismos particulares das regiões ultraperiféricas, desde que não comprometam a integridade e coerência jurídica comunitária, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.

Um outro meio de controlo destinado a garantir a vigência equilibrada e eficaz do Código decorre da obrigação da Comissão apresentar ao Conselho um relatório anual sobre a respetiva aplicação, acompanhado de um outro sobre os auxílios estatais de natureza fiscal.

Mas, nomeadamente em relação às medidas que também recaem sobre o instituto dos Auxílios de Estado, deriva do poder da Comissão neste âmbito.

As disposições do Código serão revistas pelo Conselho e pelos Estados membros no prazo de dois anos a contar da sua adoção e, da experiência da sua aplicação, poderá resultar o alargamento do seu âmbito e a previsão de outras medidas destinadas a garantir vinculatividade.

Na seção seguinte procedemos então à análise do regime fiscal do CINM, após uma breve caracterização deste.

## **Capítulo 4 – O Regime Fiscal do CINM**

### **1 – O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM)**

O arquipélago da Madeira é um território português situado no oceano Atlântico, a cerca de 980km de Lisboa e 700km da costa africana. É constituído por duas ilhas principais, a Madeira e o Porto Santo e dois grupos de ilhas desabitadas, as Selvagens e as Desertas. Atualmente a ilha consta de cerca 263 600 habitantes<sup>8</sup> e tem como capital a cidade do Funchal.

Caraterístico de uma grande estabilidade político-social a região é, nos termos da Constituição da República Portuguesa<sup>9</sup>, uma região autónoma, dotada de um estatuto político-administrativo e de órgãos de governo próprio, democraticamente eleitos pela Assembleia Regional.

As atividades económicas regionais assentam essencialmente na indústria turística, na produção de flores, bordados, frutos tropicais e vinho Madeira (Silva, 2007).

A ilha da Madeira é uma região ultraperiférica de pequeno tamanho e profundamente afetada por diversas dificuldades de isolamento, agravadas pelos problemas de relevo, clima e dependência de uma economia quase uni setorial.

O nível de desenvolvimento e diversificação regional pouco competitivo à escala internacional levou a que, no final dos anos setenta, o governo português preocupa-se em criar um mecanismo de desenvolvimento eficiente, isto é, o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), de forma a fazer face às dificuldades e limitações de recursos endógenos da ilha.

#### **1.1 – Caracterização do CINM**

O Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) também conhecido por Zona Franca da Madeira (ZFM) foi criado formalmente em 1980 através do DL n° 500/80 de 20 de Outubro. Surgiu como um instrumento importante para o desenvolvimento económico de forma a concessionar incentivos para a atração de investimento estrangeiro para a Madeira,

---

<sup>8</sup> Dados do Instituto Nacional de Estatísticas – Censos 2011

<sup>9</sup> N° 2, do artigo 6º, da Constituição da Republica Portuguesa

com o objetivo de desenvolver a economia regional pela diversificação e modernização da respetiva estrutura produtiva de bens.

Em 1986, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia originou uma nova e importante dimensão no processo do CINM. Sendo a Madeira parte integrante de Portugal e dadas as suas condições e limitações, considerou-se desejável a sua integração nas Comunidades Europeia tal que todo o quadro legal do CINM foi apresentado às autoridades competentes em Bruxelas.

Em 1984, constituiu-se a Sociedade Económica de Desenvolvimento da Madeira (SDM), sociedade anónima da qual, desde o início da sua atividade, colabora com Governo Regional e Nacional, na qualidade de concessionária, pela gestão, administração e promoção do Centro Internacional de Negócios da Madeira.

A criação do CINM teve na sua origem a Zona Franca Industrial, sendo que o Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de Agosto veio a autorizar que a Zona Franca deixe de ter natureza exclusivamente industrial e passe, nos termos do seu artigo 4º, a exercer outros tipos de atividades, sendo eles de natureza comercial e financeira.

Inicialmente, o CINM era constituído por quatro grandes áreas de atividade: a Zona Franca Industrial, os Serviços Financeiros, os Serviços Internacionais e o MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira. Os Serviços Financeiros e “intra-grupos”, classificado como prejudicial, é excluído do regime de benefícios fiscais aplicável às entidades licenciadas no CINM a partir de 2003, tendo sido descontinuado a partir de 2011.

Assim que, atualmente, o centro abrange apenas três setores, mantendo-se a ZFI, os Serviços Internacionais e o MAR.

Deste modo, as entidades licenciadas no CINM a partir de 1 de Janeiro de 2007 e até 31 de Dezembro de 2014<sup>10</sup> podem, designadamente, exercer as seguintes atividades económicas:

---

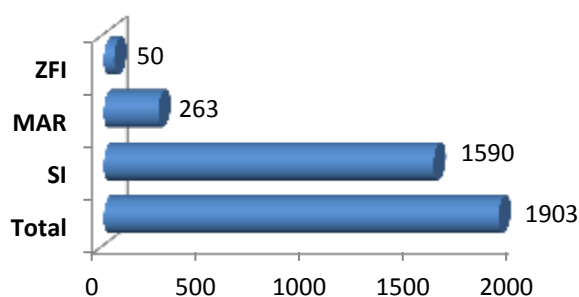
<sup>10</sup> Lei n.º 83-C/2013 de 31 de Dezembro

### Quadro 6: Atividades exercidas no CINM

Atividade	NACE
Agricultura e com a produção animal	Rev.1.1, secção A, códigos 01.4 e 02.02
Pesca, aquicultura e serviços relacionados	Rev.1.1, secção B, código 05
Indústrias transformadoras	Rev.1.1, secção D
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	Rev.1.1, secção E, código 40
Comércio por grosso	Rev.1.1, secção G, códigos 50 e 51
Transportes e comunicações	Rev.1.1, secção I, códigos 60, 61, 62, 63 e 64
Atividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas	Rev.1.1, secção K, códigos 70, 71, 72, 73 e 74
Ensino superior, ensino para adultos e outras atividades educativas	Rev.1.1, secção M, códigos 80.3 e 80.4
Outras atividades de serviços coletivos	Rev.1.1, secção O, códigos 90, 92 e 93.01

A 31 de Dezembro de 2013 estavam licenciadas no CINM:

### Gráfico 1: Número de empresas licenciadas no CINM



1.903 empresas, 50 das quais estavam fisicamente instaladas na Zona Franca Industrial, outras 1.590 empresas desenvolviam a sua atividade ao nível dos serviços internacionais e as restantes 263 estavam ligadas ao Registo de Navios da Madeira (MAR).



A Madeira acolhe empresas de serviços e *trading*, gestão de ativos, propriedade intelectual, telecomunicações e *e-business*. Já a Zona Franca tem instaladas empresas ligadas à indústria alimentar, bebidas e tabacos, biotecnologias e produção de energia, entre outras.

Das 263 embarcações registadas no MAR a 31 de Dezembro de 2013, 166 são navios de comércio, 57 embarcações de recreio e 40 iates comerciais. São maioritariamente alemães, italianos e espanhóis os armadores que registam os seus navios no MAR.

Assim que, no final do ano passado 616 trabalhadores desenvolviam a sua atividade na Zona Franca e 2.313 em empresas que desenvolvem a sua atividade em serviços internacionais e outros 3.387 profissionais são tripulantes dos navios e embarcações registados no MAR.

## **1.2. Normas do Direito Comunitário e Auxílios de Estado**

O Centro Internacional de Negócios da Madeira está, na sua totalidade, sujeito às regras comunitárias, sendo, pelo n.º 1 do artigo 87º do Tratado da CE (atual artigo 107º da TFUE), configurado como regime de auxílios de Estado sob a forma fiscal, necessitando para tal ser devidamente notificado e aprovado pela Comissão Europeia.

Em sede de auxílios de Estado o regime foi aprovado pela primeira vez pela Comissão a 26 de Maio de 1987, por um período de três anos com início em 1989 e produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011, como um regime de auxílios fiscais composto por um Registo Internacional de Navios, uma Zona Franca Industrial, um centro de Serviços Financeiros e um centro de Serviços Internacionais. Mais tarde, a 18 de Dezembro de 1991, este regime voltou a ser aprovado, por um período de três anos e produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011, e posteriormente em Fevereiro de 1995, por um período de 6 anos com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011.

Nos finais dos anos noventa, o primeiro regime foi alvo de análise no contexto de trabalhos sobre a concorrência fiscal prejudicial, quer à luz dos princípios decorrentes do Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas, quer da OCDE. Contudo, a este propósito, a posição Portuguesa divergia da posição da Comissão Europeia.

Portugal sempre defendeu que não fazia sentido qualificar com caráter prejudicial, medidas autorizadas ao abrigo do regime dos auxílios de Estado, como é o caso do regime da ZFM, estando em causa direitos adquiridos. Por outro lado, não concordava com o fato da avaliação da ZFM ser efetuada por categorias, propiciando uma avaliação distinta dos diversos elementos, uma vez que, o regime foi autorizado como auxílio de Estado nas suas várias componentes, logo, o mais lógico seria uma avaliação em bloco (Santos, 2002).

Todavia, a avaliação foi prosseguida e das 14 medidas portuguesas avaliadas, sendo, nove por autoconfissão e cinco por denúncia de outros países, apenas uma, a relativa aos serviços financeiros, foi qualificada como prejudicial, no Relatório Primarolo de 1999, uma vez que Portugal conseguiu fazer prova da não prejudicialidade das restantes medidas, pelo que, foram excluídas da lista final.

Esta qualificação negativa do setor financeiro foi contestada por Portugal, uma vez que não foi passível de ser analisado e discutido, um relatório apresentado onde se fundamentava o acionamento da cláusula de exclusão do caráter prejudicial prevista no ponto G do Código. Sendo que, ao contrário do que ocorreu com os relatórios de outros EM, esta decisão não foi devidamente avaliada no âmbito deste ponto, nem foi sequer objeto de qualquer votação, apenas se tendo feito ouvir, a Comissão, em favor da qualificação de medida com caráter prejudicial (Santos, 2002).

No contexto da OCDE, as atividades financeiras realizadas no CINM voltaram a ser novamente qualificadas como potencialmente prejudiciais no Relatório de Progressos dos Trabalhos do Fórum de 2000.

No Ecofin de 20 e 21 de Janeiro de 2003, em sede do código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas, foi salvaguardada a data de produção de efeitos do regime das atividades financeiras do CINM, até 31 de Dezembro de 2011, decisão que foi respeitada a nível da OCDE.

Após várias negociações ao mais alto nível para conseguir novamente a integração das atividades financeiras na praça da Zona Franca, que foram todas recusadas pela Comissão Europeia, as autoridades portuguesas acabaram por retirar este setor no novo regime.

Assim que, em Março de 2002, Portugal apresentou um novo pedido de auxílios de Estado para a ZFM que não abrangia os serviços financeiros. Após os trabalhos ocorridos no grupo do Código de Conduta e da revisão das regras sob aos auxílios com finalidades de desenvolvimento regional, o regime voltou a ser aprovado a 11 de Dezembro de 2002 e 22 de Janeiro de 2003, por um período de 4 anos e com produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011 (regime revogado com o OE/2012).

Seguidamente o terceiro e atual regime, constante do artigo 36º do EBF, foi aprovado a 27 de Junho de 2007 por um período de 6 anos e com produção de efeitos até 31 de Dezembro 2020. Face ao prazo de admissão de novas empresas, a Comissão, prorrogou o seu alargamento por duas vezes, em 2013 e 2014, sendo que, atualmente este encontra-se alongado até 31 de Dezembro de 2014.

Tendo em consideração as alterações introduzidas no regime de auxílios de Estado do CINM, conclui-se, quer no contexto do Código de Conduta quer na OCDE, que as medidas prejudiciais tinham sido abolidas, sendo que em ambas as instâncias ficou salvaguardada a concessão de benefícios do regime.

## **2. Regime fiscal do CINM**

### **2.1. Regime Fiscal Preferencial**

O regime fiscal do CINM tem sido, na sua envolvente, um tema discutido por vários autores ao longo dos últimos anos. Contudo, relativamente ao facto deste ser considerado um paraíso fiscal ou um regime preferencial gera ainda alguma confusão, e leva a que muitas vezes seja incorretamente qualificado.

Assim que, contrariamente ao que é por vezes referido, o CINM desde sempre encontra-se inserido na categoria de regime fiscal privilegiado pelo que não existe fundamentos técnicos suficientes que o permita classificar como um regime *offshore* (Palma, 2012).

Em 1993, a própria Comissão em resposta ao Parlamento Europeu reconhece que não é correto descrever como extraterritoriais ou *offshore* os centros financeiros a que, por força do artigo 227º do Tratado CEE, são aplicáveis o próprio Tratado e a legislação derivada deste.

Palma (2008,2012) salienta que o regime da CINM não se configura como paraíso fiscal, mas como um regime fiscal preferencial ou privilegiado, uma vez que as entidades licenciadas para o exercício de qualquer atividade encontram-se sujeitas às mesmas regras de troca de informações e supervisionamento das entidades oficiais exercidas no resto do território português, pelo que, não existe impedimentos de natureza legal à existência de controlos pois a credibilidade do funcionamento de um regime como o do CINM passa por uma correta inspeção e transparência do seu funcionamento.

Existem vários documentos que reafirmam este fato. Um exemplo é o estudo<sup>11</sup> de Hager e Levin (2002) referido por Palma (2012), nos termos do qual se conclui que “O regime da Madeira não é um *offshore* no sentido normal do termo. As licenças são sujeitas a regras muito rígidas, as companhias a operar na Madeira têm de ser residentes em Portugal e por isso sujeitas a supervisão de entidades oficiais portuguesas”.

Ao contrário do que ocorre com as praças *offshore*, os residentes em Portugal podem operar no CINM através de estruturas empresariais, contrariando a total exclusão de relações com a realidade económica circundante.

Por conseguinte, deverá denotar-se que a Madeira nunca figurou em nenhuma lista oficial de territórios ou regiões qualificadas como paraísos fiscais, quer da OCDE, quer do Grupo de Ação Financeira (GAFI).

O regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira constitui um programa de auxílios de Estado, totalmente aprovado e apoiado por Portugal e a UE, proporcionando um ambiente de negócios devidamente regulamentado e supervisionado. Desde a sua criação, o intuito principal rege-se pelo desenvolvimento e diversificação de uma região ultraperiférica, expressa e especialmente protegida nos termos do disposto no artigo

---

<sup>11</sup> Estudo de Hager, W. & Levin, M. (2002), *The Madeira International Business Centre : The Economic Context and European Interests* do Centre for European Policy Studies, Bruxelas.

349º do TFUE, portanto não se prende apenas a atrair investimento ou transações induzidas por razões estritamente fiscais.

Acolhido pelos artigos 33º, 35º e 36º do EBF, o CINM concerne num regime unitário que regula três sectores de atividades: a Zona franca Industrial, Serviços Internacionais e o Registo Internacional de Navios (MAR).

De acordo com o resultado das negociações com a Comissão, é possível, atualmente, distinguir três regimes de incentivos fiscais.

Os incentivos fiscais resultam de um ganho para o contribuinte sob a forma de isenções, de reduções de taxa, de deduções à base tributável ou de deduções à coleta (Guimarães, 2005), através da adoção de um determinado comportamento empresarial que, supostamente, proporcionará ganhos ao Estado (Lopes, 1999).

Pelos ganhos que proporcionam ao tecido empresarial, os incentivos fiscais funcionam como um forte elemento de atração ao investimento cada vez mais utilizado pelas jurisdições económicas à escala global (Davies & Ellis, 2007; Easson, 2001).

Segundo Cunha (2006), podemos identificar alguns tipos de incentivo ou benefício fiscal: (a) benefícios fiscais de natureza contratual, (b) incentivos fiscais à interioridade, (c) incentivos fiscais às atividades de I&D e (d) outros tipos de incentivo.

Os benefícios fiscais de natureza contratual são afetos em função da área de atividade de negócio e em função do montante a investir. Os incentivos fiscais à interioridade estimulam a captação de investimento para zonas ou regiões periféricas mais desfavorecidas. Os incentivos fiscais de I&D têm como objetivo a emergência de novas tecnologias, de forma a garantir a competitividade e a sustentabilidade da economia.

## **2.2 Regime I**

O regime I resultou da primeira aprovação da Comissão em 26 de Maio de 1987, por um período de três anos com início em 1989 e produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011. Com características idênticas, este regime veio a ser novamente aprovado a 18 de Dezembro de 1991, por um período de três anos e com efeitos até 31 de Dezembro de 2011, e a Fevereiro de 1995, por um período de seis anos e com produção de efeitos até 31 de

Dezembro de 2011, sendo que a admissão de entidades no regime ocorreu até 31 de Dezembro de 2000.

Neste primeiro regime, constante do artigo 33º do EBF, (antigo artigo 41º do mesmo Estatuto) foi permitido que se constituísse quatro áreas de investimento: um centro de Serviços Financeiros, uma Zona Franca Industrial, um Centro de Serviços Internacionais e um Registo Internacional de Navios.

Em linhas gerais, os principais benefícios fiscais vigentes deste regime recaíam sobre a isenção do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) que se licenciassem no regime até 31 de Dezembro de 2000.

### **2.3 Regime II**

O Regime II é constante do artigo 35º do EBF e foi aprovado pela Comissão através do auxílio estatal N222/A/2002 e N222/B/20002 e a nível interno pelo Decreto-Lei nº 163/2003, de 24 de Julho. A data de vidência do regime, em termos de admissão de licenciamento das entidades, iniciou a 1 de Janeiro de 2003 com termo a 31 de Dezembro de 2006, e produção de efeitos até 31 de Dezembro de 2011.

No que concerne à delimitação das atividades a exercer, este regime passa a abranger apenas três setores, os quais mantêm a Zona Franca Industrial, os Serviços Internacionais, o Registo Internacional de Navios (MAR) e excluem-se os Serviços Financeiros e “intra-grupos”.

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

**Quadro 7: *Plafonds* máximos aplicados à matéria coletável**

<b>Matéria Coletável</b>	<b>Postos de trabalho criados</b>
1,5 milhões de euros	de 1 até 2
2 milhões de euros	de 3 até 5

12 milhões de euros	de 6 até 30
20 milhões de euros	de 31 até 50
30 milhões de euros	de 51 até 100
125 milhões de euros	mais de 100

Contudo, para Palma (2003) a imposição destes requisitos para a criação de trabalho, eram, à data, algo paradoxais, uma vez que a Região Autónoma da Madeira vivia numa situação próxima de pleno emprego.

Outra particularidade importante deste segundo regime recai sobre o fato de se passar a tributar as novas sociedades autorizadas a operar na ZFI e Centro de Serviços Internacionais, em sede de IRC. Assim que passou-se a tributar as empresas em:

#### **Quadro 8: Taxa de IRC – Regime II**

1%	2003 a 2004
2%	2005 a 2006
3%	2007 a 2011

Os rendimentos das Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS) licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2003 até 31 de Dezembro de 2006 são igualmente tributadas nos termos referidos anteriormente, salvo os casos em que são obtidos em território português, com exceção das zonas francas ou em outros Estados membros da União Europeia, que são tributados nos termos gerais.

O objetivo de contribuir para o desenvolvimento económico e regional de uma ilha periférica, através da modernização e diversificação da economia mantém-se. Todavia, segundo Palma (2003,2012) este regime possui características próprias impostas pela Comissão, que o distanciam do regime anterior e por outro lado, aproximam do caso do regime de ZEC de Canárias, características essas, que se unem numa natural perda de competitividade do mesmo.

## 2.4 Regime III

Em Junho de 2006, foi apresentada à Comissão a proposta de um novo regime, o regime atual do CINM constante do artigo 36º do EBF. Este Regime III, foi aprovado a 27 de Junho de 2007 e executado pelo Decreto-Lei 13/2008 de 26 de Junho.

O novo conjunto de benefícios fiscais, é aplicável às entidades devidamente licenciadas a partir de 1 de Janeiro 2007 até 31 de Dezembro de 2014<sup>12</sup>, para os três setores de atividade da Zona Franca Industrial, Serviços Internacionais e Registo Internacional de Navios (MAR), com efeitos de produção até 31 de dezembro de 2020.

Em geral, o regime segue as linhas que estruturam o anterior regime II, isto é, a exclusão das atividades financeiras, a tributação de taxas reduzidas de IRC e a limitação da concessão do benefício através da aplicação de *plafonds* máximos à matéria coletável do benefício fiscal em sede de IRC.

No entanto, ocorre uma redução dos benefícios fiscais atribuídos, sendo que rendimentos de IRC passam a ser tributados às taxas de:

**Quadro 9: Taxa de IRC - Regime III**

3%	2007 a 2009
4%	2010 a 2012
5%	2013 a 2020

Segundo Palma (2012) tendo em consideração a experiência adquirida com o regime anterior, desta vez condiciona-se a admissão ao regime, com maior adequação às realidades económicas e dos mercados, em função do contributo das mesmas entidades para a criação de postos de trabalho.

Assim que, às entidades referidas, que prossigam atividades industriais, são ainda, passíveis de uma dedução de 50% à coleta de IRC desde que, segundo o n.º 5, do artigo 36º EBF, preencham, pelo menos, duas das seguintes condições:

<sup>12</sup> Nova prorrogação da Comissão sobre o prazo para a admissão de novas empresas no (CINM), por mais seis meses, no âmbito do atual Regime III.



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 atividades 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.

De acordo com o disposto do n.º 2 do mesmo artigo as entidades que pretendem beneficiar do presente regime devem: (1) iniciar as suas atividades no prazo de seis meses, no caso dos serviços internacionais, e de um ano, no caso de atividades industriais ou serviço marítimo contando da data de licenciamento; (2) observar ainda um dos seguintes requisitos de elegibilidade:

- Criação de um a cinco postos de trabalho nos seis primeiros meses de atividade e a realização de um investimento mínimo de €75 000 na aquisição de ativos fixos corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos de atividade;

- Criação de seis ou mais postos de trabalho nos seis primeiros meses de atividade.

Como anteriormente referido, no Regime III os benefícios fiscais atribuídos às entidades estão também limitados pela fixação de um valor máximo da matéria coletável, a que é aplicável a taxa reduzida prevista, dependendo do número de postos de trabalho criados, conforme a seguinte escala (n.º 3 do artigo 36º EBF)<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Artigo aditado pelo DL n.º 13/2008, de 18 de Janeiro e alterado pelo DL n.º 108/2008, de 26 de Junho, pela Lei n.º 83/2013, de 9 de Dezembro (com entrada em vigor a partir de 10 de Dezembro de 2013 e com produção de efeitos a 1 de Janeiro de 2013) e pela Lei n.º 83-C/2013 de 31 de Dezembro.

**Quadro 10: Plafonds máximos aplicados à matéria coletável – Regime III**

<b>Matéria Coletável</b>	<b>Postos de trabalho criados</b>
2,73 milhões de euros	de 1 até 2
3,55 milhões de euros	de 3 até 5
21,87 milhões de euros	de 6 até 30
35,54 milhões de euros	de 31 até 50
54,68 milhões de euros	de 51 até 100
205,5 milhões de euros	mais de 100

Quanto ao rendimento das Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS), licenciadas a partir de 1 de Janeiro de 2007 até 31 de Dezembro de 2013, o regime aplicado substancia-se pelas mesmas regras face ao anterior.

Em relação a outros benefícios fiscais, as empresas licenciadas no CINM encontram-se isentas de imposto do selo nos documentos, contratos e outros atos realizados que requeiram registo público, desde que realizados com entidades não residentes em Portugal ou licenciadas no CINM.

As sociedades licenciadas no CINM beneficiam igualmente de isenção de IMT e imposto sobre as sucessões e doações devidos pelas aquisições de bens imóveis destinados à sua instalação, assim como de outras taxas e impostos locais.

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

## 2.5. Análise comparativa dos três regimes fiscais do CINM

Quadro 11: Os regimes fiscais do CINM: síntese comparativa

	Regime I	Regime II	Regime III		
<b>Período de Vigência</b>	1987 - 2011	2003-2006	2007-2013		
<b>Data limite de produção de efeitos</b>	31/12/2011	31/12/2011	31/12/2020		
<b>Áreas de Investimento</b>	- Zona Franca Industrial - Serviços Internacional de Navios - Serviços Internacionais - Serviços financeiros	- Zona Franca Industrial - Serviços Internacional de Navios - Serviços Internacionais	- Zona Franca Industrial - Serviços Internacional de Navios - Serviços Internacionais		
<b>Benefícios fiscais em sede de IRC</b>	Taxa de IRC de 0%	2003 – 2004 de 1% 2005 – 2006 de 2% 2007 – 2011 de 3%	2007 – 2009 de 3% 2010 – 2012 de 4% 2013 – 2020 de 5%		
<b>Plafonds limitativos</b>	Não existem	<b>Postos de trabalho</b>	<b>Matéria coletável</b>	<b>Postos de trabalho</b>	<b>Matéria coletável</b>
		1 – 2	1,5M€	1 – 2	2,73M€
		3 – 5	2M€	3 – 5	3,55M€
		6 – 30	12M€	6 – 30	21,87M€
		31 – 50	20M€	31 – 50	35,54M€
		51 – 100	30M€	51 – 100	54,68M€
		+ 100	125M€	+ 100	205,5M€

<b>Tributação dos juros e dividendos repartidos</b>	Isenção	Isenção	Tributados
---	---------	---------	------------

Todas estas alterações causaram um grande impacto no CINM nomeadamente sobre a sua competitividade, capacidade de atração de investimento financeiro como também no próprio contributo deste para o desenvolvimento da ilha. Esta problemática é analisada de forma mais detalhada no próximo capítulo.

## Capítulo 5 – O impacto económico e regional do CINM

### 1. O contributo do CINM para o desenvolvimento da Madeira

A Região Autónoma da Madeira possui, como já foi referido, características de ultraperiferia que condicionam o desenvolvimento e diversificação da sua economia. Neste sentido, o CINM surge com o intuito para colmatar essas restrições, desenvolver e promover a competitividade fiscal da região.

O CINM usufrui de benefícios fiscais de forma a cativar o investimento externo para as suas áreas de investimento, os quais são devidamente aprovados pelo governo português e a Comissão Europeia em sede de auxílios de Estado.

A atração de investimento externo permite a dinamização dos setores de forma mais rápida e eficaz estimulando a produtividade e o crescimento económico. Para tal, é importante que a economia interna seja competitiva e reúna as condições necessárias para dar resposta aos pressupostos a que se destina.

Note-se que foram efetuados vários estudos sobre o contributo deste regime para o desenvolvimento regional, na procura de apurar a proporcionalidade dos benefícios concedidos face aos resultados económicos atingidos.

De entre os existentes, Palma (2011) realça o estudo elaborado pelo *Centre European Policy Studies*<sup>14</sup>, de Bruxelas, que após uma análise substancial e aprofundada, confirma as conclusões de um relatório entregue por Portugal junto da União Europeia em relação ao mérito e indispensabilidade da execução do programa consubstanciado no CINM.

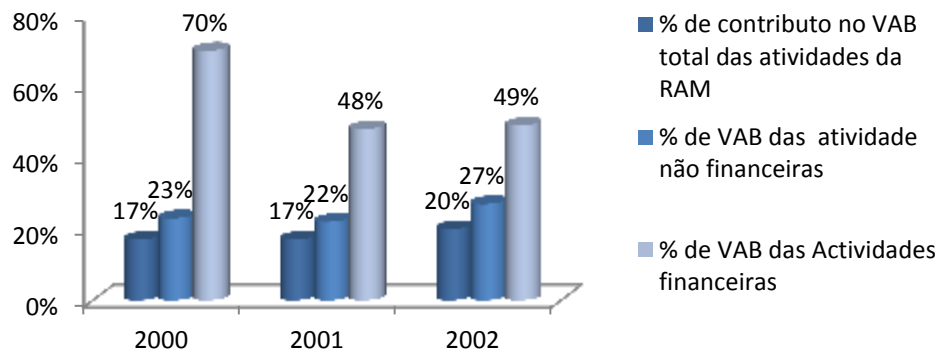
Segundo a autora não existem dúvidas quanto ao contributo do Regime I para o desenvolvimento regional, aos mais variados níveis, nomeadamente, em relação ao contributo para o PIB regional, ao VAB, à diversificação e modernização do tecido empresarial, à resposta à globalização, ao emprego (direto ou indireto) qualificado, ou ainda quanto ao aumento do “turismo de negócios”.

No que concerne às atividades não financeiras o CINM representou:

---

<sup>14</sup> Hager W. and Levin M. (2002), *The Madeira International Business Centre: the Economic Context and European Interests*.

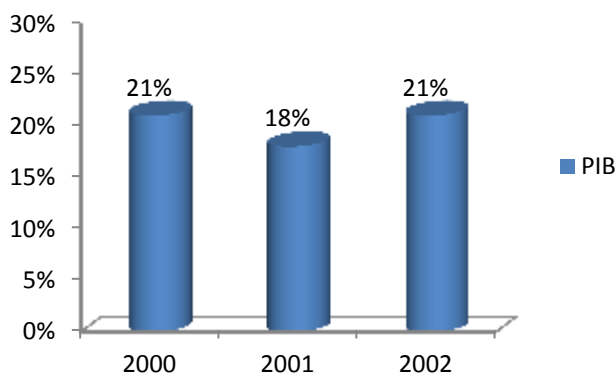
**Gráfico 2: Contributo do CINM em termos de VAB**



Em 2000 e 2001, 17% e, em 2002, 20% do VAB total de tais atividades da RAM. Assim que, as empresas do CINM significavam, em termos de VAB, 23%, 22% e 27%, respetivamente, do VAB total das empresas não financeiras da Madeira.

Aquando do conjunto das atividades financeiras exercidas na madeira a contribuição do CINM era de 70%, 48% e 49%, respetivamente em 2000, 2001 e 2002.

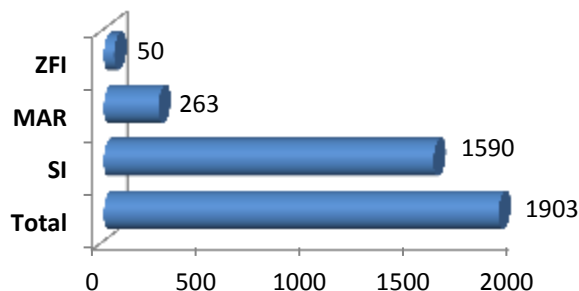
**Gráfico 3: Contributo do CINM para o PIB regional da Madeira**



Nestes mesmos anos, o seu contributo para o PIB regional da Madeira e para o VAB a preços de base atingiu percentagens idênticas, respetivamente de 21%, 18% e 21%. Em geral e segundo estes indicadores, a ZFM representava nos mencionados anos cerca de um quinto da economia da Madeira, com forte prevalência das atividades dos sectores não financeiros.

O mérito do regime de auxílios de Estado – no qual não existia qualquer obrigatoriedade administrativa de criar empregos ou de investimento – levou a Comissão a considerar que o regime constituía “um dos instrumentos mais dinâmicos da economia regional”.

Recentemente, a 31 de Dezembro de 2013:



Isto resulta num espetro empresarial que representa 12% do investimento estrangeiro em Portugal em 2013.

No mesmo ano, o CINM foi responsável por 14,5% de receitas fiscais da Região Autónoma da Madeira, totalizando cerca de 123 milhões de euros. A SDM e as empresas sediadas na Zona Franca Industrial e no CINM pagaram aproximadamente 73,6 milhões de euros de imposto sobre o rendimento coletivo, o que representou 41% da receita gerada pelo imposto cobrado aos lucros de todas as empresas madeirenses.

A atividade foi igualmente responsável por outros 39 milhões de euros de IVA, com os cerca de três mil trabalhadores que desenvolvem a sua atividade na região a pagarem cerca de 10 milhões de euros de imposto sobre o rendimento singular.

As empresas que desenvolvem a sua atividade na Zona Franca e no CINM investiram 200 milhões de euros só no ano 2012.

Em relação ao emprego em 2013, 616 trabalhadores desenvolvem a sua atividade na Zona Franca e 2.313 em empresas que desenvolvem a sua atividade em serviços internacionais, os outros 3.387 profissionais são tripulantes dos navios e embarcações registados no MAR, resultando num total de 6.316 postos de trabalho diretos, e de emprego indireto, que a EU estima ser de 80% do emprego direto.

O fato de que o CINM nunca constou da lista de paraísos fiscais da OCDE, tal que as suas práticas, “se encontram sujeitas às mesmas regras, condições e requisitos que as atividades exercidas no resto do território nacional, sem exceções” e que existe uma “total transparência do regime (...), traduzida no facto de se aplicarem as mesmas regras relativas à fiscalização, controlo e supervisão aplicáveis no demais território nacional, não existindo quaisquer peculiaridades em matéria de sigilo”, juntamente aos resultados económicos já alcançados, torna evidente a necessidade de manutenção do regime, como um veículo imprescindível para o desenvolvimento económico e social da Madeira, através da diversificação e modernização da respetiva estrutura produtiva de bens e serviços. E neste sentido, deve ser apoiado e continuado (Palma, 2003; 2006).

Sendo a Madeira uma ilha ultraperiférica e insular, com uma economia uni-setorial e pouco diversificada, devido às dificuldades e condições que lhe são associadas, o Centro Internacional de Negócios da Madeira representa um instrumento crucial para o seu desenvolvimento económico, através da captação de investimento externo, aumento de receita fiscal e da empregabilidade, ajudando a criar uma autossuficiência e autonomia de que a região necessita.

A questão pertinente que agora se coloca é, terá o CINM a competitividade fiscal que é necessária para alcançar os seus objetivos?

No próximo ponto deste trabalho, temos como intuito a análise e comparação dos regimes fiscais do CINM de forma detalhada, no que diz respeito às consequências das mudanças introduzidas (ganhos ou perdas) para a competitividade fiscal do Centro e para o desenvolvimento regional da ilha.

## **2. Consequências das alterações ao regime fiscal do CINM**

De acordo com o disposto no artigo 7º, n.º2 da LGT, “ a Tributação deverá ter em consideração a competitividade e internacionalização da economia portuguesa, no quadro de uma sã concorrência”.



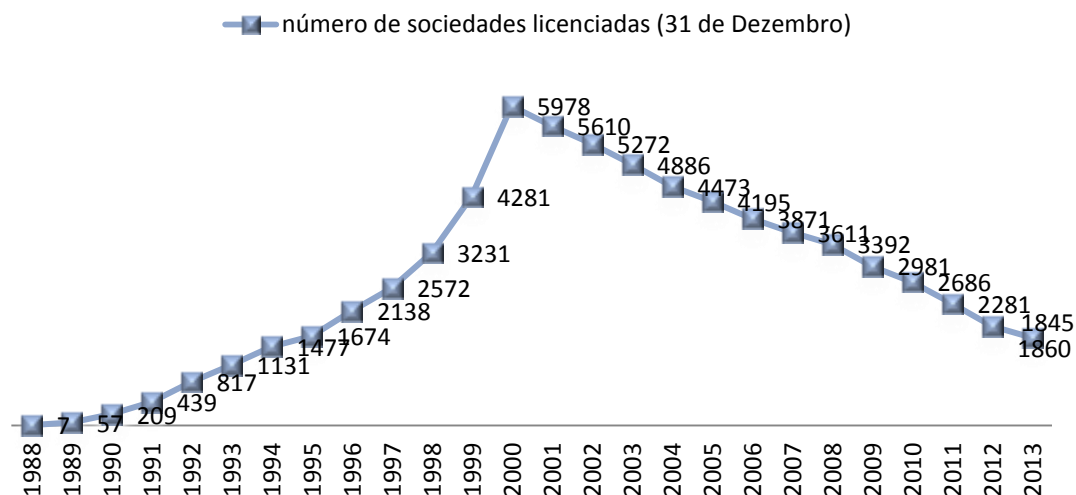
De fato muito se fala da competitividade do nosso sistema fiscal, no entanto, geralmente de forma negativa, salientando-se a falta dessa competitividade principalmente quando comparado com outros sistemas fiscais.

Neste sentido, Palma (2006) faz a seguinte questão: “Será que na prática, no que reporta ao CINM, as alterações sucessivamente introduzidas no regime têm vindo a considerar a competitividade e a internacionalização da economia Portuguesa no quadro de uma sã concorrência?”

É certo que, no decorrer da sua existência, esta praça cativou investimento externo e desenvolveu a economia Madeirense porém, devido à ausência de uma estratégia nacional coerente, que origina numa instabilidade legislativa, tem vindo a perder competitividade ao longo dos seus três regimes. De forma a constatar tal fato, iremos analisar os impactos das constantes alterações ao regime do CINM.

No gráfico 4 é possível verificar a evolução do CINM relativamente ao número de empresas licenciadas desde o seu ano de criação até 2013.

**Gráfico 4: Número de empresas constituídas, por ano, no CINM no período 1998-2013**



O CINM começou em 1988 com apenas 7 empresas licenciadas, e durante 12 anos, mais propriamente até ao ano 2000, o seu nível de captação de empresas foi crescente, tendo atingido o seu pico, com aproximadamente 6000 empresas licenciadas no ano 2000.

O primeiro regime permaneceu em vigor desde 1988 a 2000, os seus benefícios incluíam, a área financeira, para além das três atividades já mencionadas, a isenção de tributação de IRC e ausência de plafons. Este regime demonstra resultados positivos e crescente capacidade de captação de investimento externo, e elevado nível de competitividade fiscal face aos benefícios e condições atribuídas.

A entrada do Regime II deu-se em 2001, acarretando um conjunto de mudanças nos benefícios fiscais anteriormente atribuídos.

Tais alterações incluem a amputação do setor dos serviços financeiros e «intra-grupo», bem como a diminuição dos benefícios fiscais em sede de IRC, ao caducar a isenção de tributação do imposto, passando a ser tributado a uma taxa de 1% entre 2003 e 2004, de 2% entre 2005 e 2006 e, de 3% entre 2007 até 2011.

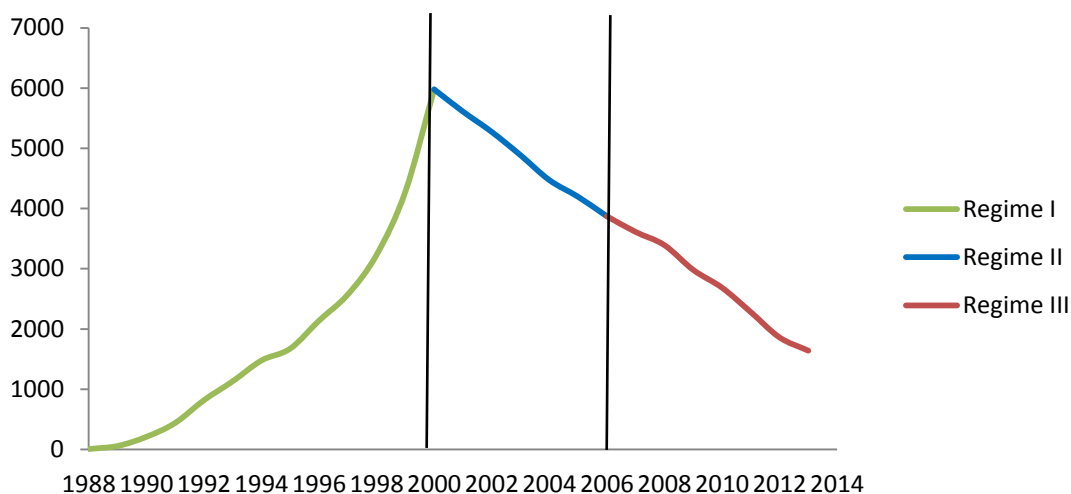
Como requisito principal surge, pela primeira vez, a criação de postos de trabalho como condição sine qua non para a concessão do regime, através da aplicação de *plafonds* máximos à matéria coletável.

O terceiro regime revela uma estrutura semelhante ao anterior, continuando a incluir a aplicação de *plafonds* máximos à matéria coletável, a ausência de atividades financeiras e «intra-grupo» e a tributação a taxas reduzidas de IRC. Todavia, as taxas de tributação deste último aumentam ligeiramente.

Contudo, o problema não está ligado ao aumento da tributação em sede de IRC, uma vez que, a taxa de tributação continua a ser uma taxa reduzida e favorável. A grande preocupação prende-se com o fato da eliminação da praça financeira e da imposição criação de postos de trabalho através de *plafonds* máximos à matéria coletável.

No seguinte gráfico é possível ver de forma mais detalhada a decrescente evolução do CINM ao longo dos três regimes existentes.

**Gráfico 5: O número de empresas do CINM e os três regimes fiscais**



Como podemos averiguar a partir dos regimes II e regime III é notável a absoluta inversão na tendência de evolução do Centro.

É importante realçar que os limites máximos aplicados à matéria coletável, aquando aprovados para o terceiro regime, apresentavam valores menores que os atuais. Em Maio de 2009 foi apresentada uma notificação à Comissão visando a revisão dos mencionados *plafonds* com base nos efeitos negativos destes para a competitividade do Centro e da região. A negociação decorreu de forma normal com as três rondas de pedidos de esclarecimentos pela Comissão e inclusive com a concessão de um período adicional, para além do prazo normal, de apresentação dos esclarecimentos finais por parte do Governo da República contudo, o Governo optou pelo cancelamento do processo de negociação em 2010.

Para agravamento da conjuntura, a 17 de Outubro de 2011 aquando da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2012 surge uma nova medida que reduz os benefícios fiscais do CINM, através da caducidade da isenção dos dividendos distribuídos aos sócios das empresas e sobre os juros de suprimentos.

A constatação destes fatos transmitiu uma imagem extremamente negativa sobre a efetiva intenção política por parte do Governo Português em assegurar as condições de competitividade do CINM em comparação com outras praças europeias. Criou-se assim uma instabilidade legislativa que trouxe falta de confiança no Centro por parte das sociedades lá

sediadas e, conseqüentemente o início da retirada de muitas empresas cujo volume de negócios eram elevadíssimos e com forte aptidão de geração de receitas fiscais.

**Quadro 12: Local de destino de entidades que saíram do CINM**

<b>Entidade</b>	<b>País</b>
Sousa Cruz	Suíça
Chevron-Texaco	Califórnia
Swatch	Suíça
Yahoo	Califórnia
Caixa Geral de Depósitos	Cayman
Livermore	Malta

Um dos exemplos das milhares de empresas que deixaram a praça da Madeira, devido a tais restrições, foi a tabaqueira brasileira «Sousa Cruz», uma dos maiores da América Latina, com lucros na ordem dos 100 milhões de euros. Esta empresa transferiu a sua atividade para a Suíça na qual paga um imposto de 8% mas, em contrapartida não está condicionada aos *plafonds* atribuídos como condição para usufruir de tributação reduzida.

A esta lista junta-se a grande petrolífera norte-americana, Chevron-Texaco, a Swatch, a Yahoo, e até mesmo a Caixa Geral de Depósitos, que passou a sua sucursal financeira para Cayman.

A sociedade Livermore pertencente ao Grupo Chevron-Texaco apresentou, em 2010, um lucro tributável de 1.084 milhões de euros, pelo que a sua deslocalização para Malta representou uma perda de mais de 40 milhões de euros de impostos para a região.

Desde a apresentação do OE em 17 de Outubro em 2011 até a sua aprovação, 30 de Novembro, 44 empresas cancelaram a sua licença no CINM. Após 4 dias apenas saíram mais 85 empresas, gerando um total de 129 empresas que representavam um lucro tributável em 2010 superior a 1.347 milhões de euros, o qual significa uma perda de receita fiscal de 54 milhões de euros.

Nos primeiros 11 meses deste ano abandonaram o Centro 318 empresas, as quais representavam 1700 milhões de euros e, em perda de receita de receitas fiscais 140 milhões de euros.

As praças europeias concorrentes para onde estão ser transferidas as empresas do CINM são, essencialmente, a Suíça, Áustria, Holanda, Luxemburgo, Malta e Chipre.

Em suma, desde 2011 até Abril de 2012 saíram 790 empresas, o que diz respeito a uma perda fiscal em sede de IRC de 160 milhões de euros (à taxa de 4%) que deixaram de pagar nesse ano, e em 2013 (à taxa de 5%) que pagariam 200 milhões. Para além disso, registou-se uma perda de 10 mil milhões de euros relativamente ao volume de depósitos que terão saído após os benefícios fiscais.

Os números de baixas não pararam de aumentar, assim que até ao final do ano de 2012 saíram do centro cerca de 1000 empresas, 200 das quais no primeiro trimestre que equivale a uma perda de receita de 60 milhões de euros.

Em 2012 a receita foi de 128.9 milhões (IVA, IRS e Impostos especiais de consumo), o que constitui números muito inferiores aos números perdidos só em IRC devido à saída das empresas.

No que respeita ao PIB regional em 2011, a Madeira revela sofrer uma diminuição de 2,2%.

O VAB das atividades de comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos, transportes e armazenagem, atividades de alojamento e restauração e das atividades financeiras e de seguros na Região Autónoma da Madeira também foi negativamente influenciado pelo comportamento das empresas localizadas no Centro Internacional de Negócios da Madeira, sendo ainda de destacar o decréscimo do VAB do ramo da construção que registou uma variação de (-)8,2%.

Em 2012 o PIB nacional assinalou um decréscimo nominal de 3,5% e de 3,2% em termos reais. A Região Autónoma da Madeira apresenta-se como a que registou o maior decréscimo em volume, sendo este de 7,1%. Segundo o INE, mais uma vez, este resultado tal como já tinha ocorrido no ano anterior mas de forma menos acentuada está fortemente influenciado pela saída de diversas empresas de dimensão relevante que anteriormente

operavam a partir do CINM, levando a que o VAB das atividades aí desenvolvidas tivesse sofrido uma assinalável redução.

Contudo, é de salientar que em 2013 ocorre uma ligeira subida do número de empresas licenciadas no CINM. Francisco Costa, o presidente da SDM, relacionou esta “ligeira melhoria” com uma decisão comunitária de Julho que melhorou as condições de competitividade do CINM, permitindo que “novos investidores externos voltassem a escolher o CINM como base para as suas operações de vocação internacional”.

O acontecimento, é explicado pelo fato de que atual governo retomou o processo e voltou as negociações com a Comissão, sendo que a Lei nº 83/2013, de 9 de Dezembro veio alterar o artigo 36.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais aumentando em 36,7% os limites dos *plafonds* a que está sujeito o lucro tributável das empresas do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM), com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2013.

Esta decisão representou um passo importante para melhorar a competitividade fiscal e desenvolvimento do CINM.

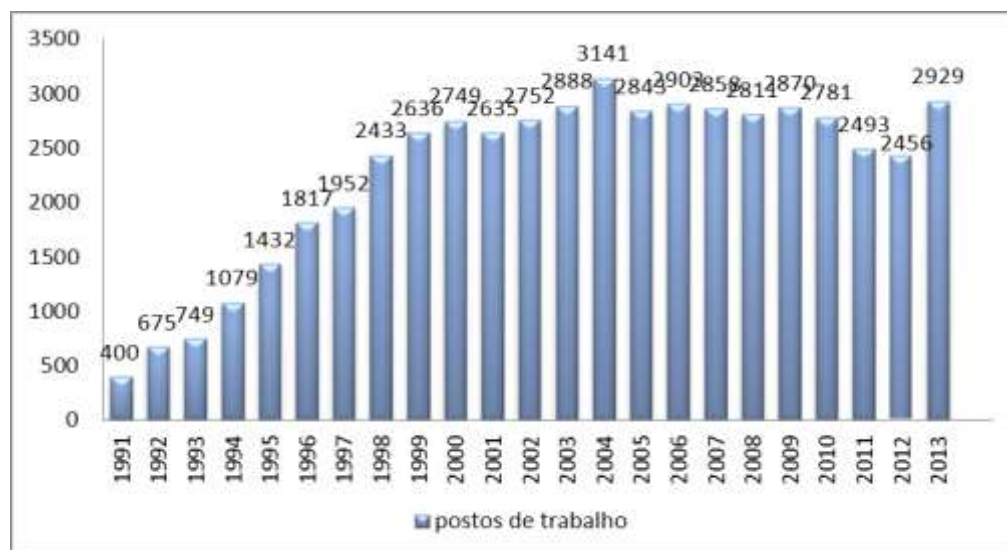
Não há retorno das empresas que abandonaram o Centro, contudo em 2013 é comprovada a entrada de 100 novas entidades ao Centro Internacional de Negócios da Madeira. No final do ano, a ZFM era constituída por cerca de 1640 empresas licenciadas, registando-se durante o ano 146 novos licenciamentos, crescimento de mais de 70% em relação a 2012.

Nos primeiros três meses de 2014, o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) registou a adesão de 42 novas empresas. Um crescimento de mais do dobro de novas empresas em relação ao período homólogo de 2013 que confirma a tendência de recuperação do CINM na captação de novos investimentos, iniciada no ano passado.

## **2.2. O emprego na Madeira**

Em relação ao número de postos de trabalho, como podemos verificar pelo gráfico 6 a evolução ao longo dos três regimes não se revela tão nítida quanto a evolução do número de empresas licenciadas na ZFM.

**Gráfico 6: Variação do número de postos de trabalho no CINM**



Isto deve-se ao fato de que 80% do emprego criado no CINM resultou das empresas do Regime I (não sujeitas aos *plafonds*), enquanto os Regime I e III (sujeitos a *plafonds*) são responsáveis apenas por, 16% e 4%, respetivamente, do emprego total.

É possível afirmar que a alteração com base nos limites máximos à matéria coletável origina vários efeitos negativos que traduzem-se numa redução da competitividade fiscal do CINM, a qual resulta em menor capacidade de atração de novas empresas e investimentos e induz a um grande número de saída de empresas que por consequência leva a menor competência de criar emprego.

Resta saber o impacto dos regimes fiscais, em especial dos benefícios fiscais nas empresas da Zona Franca Industrial, isto é numa perspetiva microeconómica.

Para o efeito recorreremos como metodologia de investigação ao estudo a entrevista, a qual será tratada toda a informação no próximo capítulo.

## **Parte II – O Centro Internacional de Negócios da Madeira: estudo empírico à Zona Franca Industrial**

### **Capítulo 1 – Metodologia de Investigação**

#### **1 - Metodologia de investigação: considerações prévias**

Para a realização deste estudo adotamos, como metodologia de investigação, uma abordagem qualitativa, para a qual recorreremos aos dados fornecidos por treze (13) empresas as quais se mostraram proactivas em colaborar na presente investigação. Esta metodologia enquadra-se com o propósito do estudo que é aferir acerca do impacto do fator fiscal no investimento das empresas da Zona Franca Industrial da Madeira, em especial, das recentes alterações ao sistema de benefícios fiscais.

A investigação qualitativa foca um modelo fenomenológico no qual a realidade é enraizada nas perceções dos sujeitos; o objetivo é compreender e encontrar significados através de narrativas verbais e de observações, ao invés da investigação quantitativa, cujo objetivo é quantificar efeitos através de números. A investigação qualitativa normalmente ocorre em situações naturais em contraste com a investigação quantitativa que exige controlo e manipulação de comportamentos e lugares.

A investigação qualitativa tem, na sua essência, segundo Bogdan e Biklen (1994), cinco características:

- (1) a fonte direta dos dados é o ambiente natural e o investigador é o principal agente na recolha desses mesmos dados;
- (2) os dados que o investigador recolhe são essencialmente de carácter descritivo;
- (3) os investigadores que utilizam metodologias investigação qualitativas interessam-se mais pelo processo em si do que propriamente pelos resultados;
- (4) a análise dos dados é feita de forma indutiva; e
- (5) o investigador interessa-se, acima de tudo, por tentar compreender o significado que os participantes atribuem às suas experiências.

Segundo Bell (2004) os “investigadores quantitativos recolhem os factos e estudam a relação entre eles” enquanto os investigadores qualitativos “estão mais interessados em



compreender as percepções individuais do mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística. Os dados qualitativos podem também ser usados para suplementar, validar, explicar, iluminar ou reinterpretar dados quantitativos obtidos dos mesmos sujeitos.

Os estudos qualitativos possuem nas suas características essenciais os quatro pontos cardeais levantados por Flick (2007), em torno dos quais analisamos, de um modo geral, os estudos desta natureza.

O primeiro ponto refere-se à concordância entre teorias e métodos. Assim, nos estudos qualitativos, devem ser privilegiados métodos e teorias abertas e flexíveis, compatíveis entre si, capazes de fazer frente à tarefa de lidar com a complexidade inerente aos objetivos e aos problemas a contemplar.

O segundo ponto refere-se ao emprego das diferentes perspetivas dos sujeitos. O contributo da investigação qualitativa nota-se pela sua capacidade de oferecer respostas que se apoiam nas perspetivas das diferentes pessoas envolvidas e de criar, deste modo, uma rede de ações e de significações entre as mesmas.

O terceiro ponto refere-se ao emprego da autorreflexão, como sendo a atitude que leva o/a investigador/a a atuar como um crítico/a de si mesmo/a, da sua própria investigação e das pessoas nela envolvidas. Esta atitude implica o alinhamento com uma posição construtiva e interventiva.

O quarto ponto refere-se à variedade de enfoques e de métodos. As investigações qualitativas são reconhecidas pelo facto de possuírem diversos esquemas de confronto com a realidade, tendo em vista a sua compreensão holística (Flick, 2007).

As próprias linhas evolutivas da investigação qualitativa atestam esta tentativa constante de inovação e de reflexão.

Por último, ainda na linha dos enfoques, as investigações qualitativas são consideradas humanistas, naturalistas e flexíveis, em função: da sua necessidade de compreender as pessoas nos seus ambientes naturais; da sua recusa em submeter-se a uma standardização de métodos; da sua liberdade em se deixar conduzir, tanto pelas atitudes criativas como pelo improvisado (Taylor, & Bogdan, 1987).

Postas estas primeiras considerações iniciais acerca dos métodos de investigação adotados, passamos, na secção seguinte, à apresentação da metodologia seguida nesta dissertação, desde a técnica de recolha de informação, ao tratamento e discussão dos dados.

## **1.1 A técnica de recolha de informação: Entrevista**

Na presente dissertação, a escolha da técnica de recolha de informação versou sobre a entrevista semiestruturada e a sua aplicação. A realização da entrevista teve como ponto de partida a realização de um inquérito e, seguidamente, a sua aplicação. Temos, assim, como técnica de recolha de informação a realização de entrevistas por aplicação de questionário.

Segundo Ghiglione e Matalon (1990) a entrevista poderá ser útil para a recolha de informação relacionada com a investigação com o intuito de controlo, verificação, aprofundamento ou exploração.

Bogdan e Biklen (2000) afirmam que as entrevistas variam quanto ao grau de estruturação, desde as entrevistas estruturadas até às entrevistas não estruturadas. No entanto, este autor refere ainda que as entrevistas semiestruturadas têm a vantagem de se ficar com a certeza de obter dados comparáveis entre os vários sujeitos. Neste estudo, optou-se pelas entrevistas semi-estruturadas por parecem mais adequadas neste contexto e por permitirem maior segurança ao investigador. Estas foram então conduzidas através de um guião onde se encontravam algumas questões gerais que foram sendo exploradas mediante as respostas dadas pelos inquiridos.

Na entrevista semiestruturada ou guiada, como considera Patton (1990), o entrevistador tem uma lista de questões que explora ao longo da entrevista. Os tópicos da entrevista são dados a conhecer antes desta se iniciar, mas o entrevistador decide a sua sequência de acordo com as respostas do entrevistado. Este tipo de entrevista permite recolher de uma forma sistemática e compreensível as perspetivas de cada um dos participantes, dado que delimita os assuntos abordados.

Em relação à análise dos dados recolhidos, Tesch (1990) refere que esta pode ser de três tipos: (a) a interpretativa que visa analisar ao pormenor todos os dados recolhidos com a finalidade de organizá-los e classificá-los em categorias que possam explorar e explicar o

fenómeno em estudo; (b) a estrutural, que analisa dados com a finalidade de se encontrar padrões que possam clarificar e/ou explicar a situação em estudo; e (c) a reflexiva que visa, na sua essência, interpretar ou avaliar o fenómeno a ser estudado, quase sempre por julgamento ou intuição do investigador.

Na análise estrutural, os dados são analisados de modo a se identificarem padrões inerentes ao discurso, texto, acontecimentos ou outros fenómenos. Este tipo de análise é utilizada quando se tem por objetivo, por exemplo, fazer a análise de uma conversa.

A análise reflexiva difere da interpretativa e da estrutural porque o investigador não se limita a descrever o fenómeno tal como ele surge, mas inclui também as suas intuições e juízos de valor quando o retrata ou avalia. Na presente investigação recorreremos, sempre que oportuno, a esta técnica de análise de dados.

## **1.2 Objetivos gerais do estudo**

Como referido anteriormente a presente dissertação tem como objetivo aferir acerca do impacto que as sucessivas alterações aos benefícios fiscais do CINM têm na capacidade de captar investimento e emprego, bem como no desenvolvimento económico e regional da ilha da Madeira.

Após o desenvolver da revisão da literatura e uma análise macroeconómica acerca desse impacto, foi possível verificar que houve uma grande influência, provocando um elevado número de saídas de empresas, bem como uma eminente perda de competitividade fiscal do Centro e das receitas fiscais da região. Este prejuízo foi elevado, todavia pôde-se constatar que a maioria das empresas que saíram pertencia aos serviços internacionais da CINM.

Assim sendo, o presente estudo empírico surge com o intuito de aferir qual a importância do fator fiscal, na perspectiva das empresas sediadas na Zona Franca Industrial do CINM, e das recentes alterações aos benefícios fiscais, no investimento destas na ilha e na captação de investimento estrangeiro para a região.

### **1.3 Questões de investigação e apresentação da entrevista**

É necessário ter presente que a nossa pergunta de investigação versa sobre a importância do regime fiscal do CINM para as empresas, bem como aferir acerca do impacto das recentes alterações deste regime fiscal no investimento das empresas. Pretende-se, acima de tudo, analisar a perceção dos gestores das empresas sediadas nesta região.

De forma a concretizar o objetivo desta investigação elaboraram-se as seguintes questões com o objetivo de criar um guião condutor da entrevista.

#### **ENTREVISTA O IMPACTO DO FACTOR FISCAL NO INVESTIMENTO: A PERCEÇÃO DAS EMPRESAS SEDIADAS NO CINM**

- 1 – Qual o setor de atividade da empresa?
- 2 – Qual o ano de licenciamento na Zona Franca Industrial?
- 3 – Porque razões está licenciada a entidade na Zona Franca Industrial?
- 4 – A empresa usufrui do benefício fiscal ao investimento?
- 5 – Qual a atual importância que dá aos benefícios fiscais concedidos à atividade da sua empresa?
- 6 – Qual a sua opinião acerca da imposição da criação de postos de trabalho através de *plafonds* máximos à matéria coletável? E acerca do final da isenção dos dividendos?
- 7 – Estas alterações tiveram algum impacto na capacidade de investimento da sua empresa? Se sim, qual a amplitude desse impacto?
- 8 – Qual a sua opinião acerca do regime fiscal do CINM?

### **1.4 Caracterização da População - alvo e participantes do estudo: a amostra**

Para efeitos de concretização dos objetivos e das questões de investigação, o atual estudo recaiu sobre as empresas da Zona Franca Industrial do CINM.

Segundo a lista disponibilizada pela SDM, o universo de entidades licenciadas na ZFI é de trinta e sete (37) empresas. Contudo, dentro destas, apenas foi possível obter colaboração de treze (13) empresas.

De forma a enriquecer o presente estudo, é de sublinhar que, durante a investigação, foi possível ter uma breve reunião com o sénior management da SDM, Doutor Nuno Teixeira, o qual se disponibilizou para colaborar nesta investigação.

Conforme já referido anteriormente o universo da amostra totalizou, então, treze (13) empresas. Pode revelar-se um número exíguo, todavia, note-se que a pesquisa qualitativa não leva em consideração o critério numérico para assegurar a sua representatividade pois em igual razão a amostragem de qualidade é aquela que possibilita abranger todo o problema investigado em suas múltiplas dimensões. (Minayo, 2002)

Para preservar a identidade das empresas, optou-se por usar codinomes. Assim, no seguinte quadro segue-se a identificação das entidades da pesquisa:

**Quadro 13: Identificação das empresas entrevistadas**

	<b>Empresa</b>	<b>CAE</b>	<b>Setor de atividade</b>	<b>Ano de licenciamento na ZFI</b>	<b>Usufriui do benefício fiscal</b>
<b>1</b>	<b>A</b>	35112	Produção de eletricidade de origem térmica	1998	Sim
<b>2</b>	<b>B</b>	23510	Importação e Comercialização	1996	Sim
<b>3</b>	<b>C</b>	52102	Armazenagem	1981	Não
<b>4</b>	<b>D</b>	52102	Armazenagem não frigorífica	1999	Sim
<b>5</b>	<b>E</b>	10201	Preparação de produtos da pesca e da aquicultura	2006	Sim
<b>6</b>	<b>F</b>	10611	Moagem de cereais	2012	Sim
<b>7</b>	<b>G</b>	96010	Lavagem e Limpeza a Seco de Têxteis e Peles	2003	Sim
<b>8</b>	<b>H</b>	25110	Fabricação de estruturas de construções metálicas	2002	Sim
<b>9</b>	<b>I</b>	20411	Fabricação de sabões, detergentes e glicerina	1993	Sim
<b>10</b>	<b>J</b>	10822 46361	Fabricação de produtos de confeitaria; Comércio por grosso de açúcar	1994	Sim

<b>11</b>	<b>K</b>	10891	Fabricação de fermentos, leveduras e adjuvantes para panificação e pastelaria	2014	Sim
<b>12</b>	<b>L</b>	25110	Fabricação de estruturas de construções metálicas	2010	Sim
<b>13</b>	<b>M</b>	38321	Valorização de resíduos de metálicos	2002	Sim

Como podemos observar, através do Quadro 11, o CAE e por consequência o setor de atividade, das empresas entrevistadas, são diversos, bem como o ano de licenciamento na ZFI, o que constitui uma amostra diferenciada, a qual possibilita uma análise de estudo ampla e discernida.

Outro aspeto a observar é que, das treze empresas entrevistadas apenas uma delas (Empresa C) não usufrui do benefício fiscal, isto é, não desfruta de uma tributação em sede de IRC de 5%, sendo tributado à taxa normal da região. É necessário não esquecer este dado na análise dos nossos resultados.

## Capítulo 2 – Apresentação e discussão dos resultados

Após a identificação das empresas que constituem a amostra e que usufruem do benefício fiscal, neste ponto do trabalho pretende-se analisar e discutir a informação recolhida, por forma a dar resposta às questões de investigação.

Esta informação será primeiramente apresentada de forma detalhada, expondo as mais relevantes opiniões individuais de cada um dos entrevistados acerca dos assuntos inquiridos consoante a sua perspetiva e conjuntura da empresa analisada.

Numa segunda parte será realizada uma análise geral das respostas das empresas e principais conclusões retiradas do estudo.

### 2.1 - Motivos para o licenciamento na Zona Franca Industrial (ZFI)

Relativamente às principais razões para as entidades se licenciarem na ZFI, as respostas obtidas, apesar das diferentes características das empresas, não diferem muito umas das outras.

Na realidade, os principais fatores influenciadores desta decisão foram, por ordem de importância, os benefícios fiscais concedidos, a proximidade ao porto, as instalações e as relações com outras empresas dentro da zona franca, conforme podemos ver na figura abaixo apresentada.

**Quadro 14: Motivos para o licenciamento na ZFI**

Razões	Empresa	Número
Benefícios fiscais	A, F, H, I, J, K, L	7
Proximidade ao porto	B, H, J, K, M	5
Relações com outras empresas	A, G, L	3
Instalações	C, E, I	3

É de salientar que, ao contrário das demais empresas entrevistadas, a empresa **D** refere como principal e única razão de licenciamento na ZFI o fato do “desmantelamento da empresa SHELL da praia formosa, o que resultou necessário a criação da atual empresa para

garantir a recepção, armazenagem e expedição de combustíveis na RAM no novo local.” Acrescenta ainda que “os benefícios fiscais não foram em nada importantes para esta decisão.” Esta conclusão deixa, porém, de revelar-se curiosa.

No caso da **empresa A**, relativamente às razões iniciais para o licenciamento em 1998 na zona franca industrial, o sujeito entrevistado admitiu não possuir o conhecimento de todas as razões existentes na altura, ainda assim, refere que umas das principais foram os benéficos fiscais concedidos, bem como as relações com as outras empresas.

No que diz respeito a estas relações, consideramos oportuno salientar que as entidades mencionadas referiram, a este propósito, o seguinte:

**Empresa A:** “ (...) inicialmente foi o fato de existir a possibilidade de uma empresa, fornecedora de combustível instalar-se aqui ZFI.” Contudo na atualidade, o entrevistado salienta que existem algumas relações também consideradas importantes com outras empresas dentro da zona franca industrial que “permitiram aumentar a carteira de clientes” uma vez que estas, usufruem de alguns produtos e subprodutos da empresa, para embalagem ou matéria-prima da sua produção.

**Empresa G:** “nos estamos cá essencialmente devido à proximidade com a empresa A que nos fornece a nossa matéria-prima que para eles é um subproduto da sua atividade.”

**Empresa I:** “à proximidade aos clientes dentro da zona franca”.

Para além destes, é possível observar com o estudo que a adjacência ao porto revela-se também um fator de extrema importância para algumas das empresas, uma vez que estas dependem imenso da exportação dos seus produtos (ex: empresa **M** e empresa **J** - exporta 90% da sua produção) ou da importação das matérias-primas (empresa **B** e **H** - importam 100% de matéria-prima).

Por sua vez, as empresas **C**, **E** e **I** justificaram ser relevante a questão do espaço e instalações já existentes, mais propriamente a empresa **E** mencionando que: “não estávamos aqui desde a constituição da empresa. Nos adquirimos esta empresa em 2006 devido às condições das instalações” e a empresa **C** uma vez que esta não usufrui do benefício fiscal concedido, e a principal razão deveu-se ao “espaço existente na ZFI para a armazenagem”. Relativamente a esta empresa as restantes questões de investigação ficaram sem efeito.



## 2.2 - Importância atribuída por parte das empresas aos benefícios fiscais concedidos

Nesta parte da nossa investigação procuramos, pois, aferir acerca da importância atribuída ao regime fiscal da ZFI por parte das empresas sediadas nesta região.

Vejamos, então, algumas das respostas obtidas por parte das empresas inquiridas:

**Empresa A:** o entrevistado não desenvolveu muito a sua resposta, afirmando apenas ser um fator importante “para qualquer uma das empresas”.

**Empresa B:** o entrevistado referiu ser um fator “bom e importante, principalmente comparado com outras empresas fora ZFI”, contudo, notou-se de forma significativa, que existiam outros fatores não fiscais que desempenhavam um papel substancial para si e para a sua empresa, sendo eles “as rendas muito altas” e a situação do porto, que “além de ter custos muito elevados” revela-se bastante “concorrido”, o que resulta numa reduzida disponibilidade para o carregamento/descarregamento dos barcos necessários à atividade da empresa.

**Empresa D:** apesar de afirmar que o benefício fiscal foi uma variável em nada influenciável para o licenciamento da empresa, o entrevistado neste campo ser um fator “importante”, explicando que este garante a viabilidade dos projetos na ZFI.

**Empresas E G e H:** Relativamente à importância concedida ao benefício fiscal, os entrevistados destas duas empresas referem a mesma conclusão de que este fato só é considerado importante para a empresa quando possui rendimento, caso contrário não revela grande importância. Passemos a citar:

“se nos cingirmos aos últimos 3 anos essa importância é zero, porque como sabe para usufruir do benefício fiscal é necessário a empresa ter lucros, se esses lucros não existirem no final do exercício, esse fator deixa de fazer sentido. Essa questão é mais importante para as empresas da zona financeira, não tanto para as empresas cá. Acredito que nenhuma empresa esteja aqui pela questão fiscal. Poderá haver uma ou outra, por exemplo, talvez para quem exporta essa questão poderá interessar, mas à maioria não.” (empresa H)

“ esse fator tem uma certa importância, no entanto se fosse só por ele não estávamos cá. Outras vantagens como a proximidade à matéria-prima fornecida pela empresa A, a mão-de-obra, junto a menores custos de transporte são aspetos que se revelam muito mais importantes do que o IRC.” (empresa G)

“esses benefícios são mais importantes para empresas com lucros, e para aumentar a competitividade centro, porque atraí mais empresas estrangeiras.” (empresa E)

**Empresas F, J e K:** de entre as empresas entrevistadas estas três, foram as que mais demonstraram dar importância ao fator fiscal, mencionando ser um fator “muito importante”

tanto aquando do seu licenciamento como para a atual realidade da empresa. As empresas **F** e **J** essencialmente porque exportam um elevado número de produtos e a **K** porque tem como objetivo a sua “internacionalização”.

Como conclusão geral podemos aferir que, não obstante o fator fiscal não ser um fator decisivo para o licenciamento das empresas na região, é, indiscutivelmente, para uma parte das empresas entrevistadas, considerado como importante e muito importante, em especial, à medida que a empresa vai crescendo e desenvolvendo a sua atividade.

### **2.3- A imposição da criação de postos de trabalho através de *plafonds* máximos à matéria coletável e final da isenção dos dividendos: O impacto destas alterações nos resultados e capacidade de investimento da empresa.**

No momento da entrevista, para constatar o parecer das empresas sobre a imposição dos *plafonds* e final da isenção dos dividendos, foram realizadas duas questões separadamente.

As respostas das empresas inquiridas, acerca desta problemática, foi quase unanime, mostrando que estas imposições não revelam grande importância, uma vez que não se aplicam à sua realidade, tendo revelado dois dos entrevistados que não tinha sequer conhecimento acerca destas imposições e limites, uma vez que estes não produziram qualquer efeito nos resultados das suas empresas, nem na sua capacidade de investimento.

Das respostas obtidas, destacam-se as seguintes:

**Empresa F:** “a imposição dos postos de trabalho através dos *plafonds* não tem impacto material na realidade da empresa. E o final da isenção dos dividendos será mais um fator inibidor à instalação de investidores no CINM.”. De forma explicitar esta situação a empresa disponibilizou alguns dados do balanço mais propriamente das contas de investimento realizado com o intuito a comprovar a sua resposta.

<b>Antes da aplicação dos <i>plafonds</i></b>	Conta 41 ativos fixos tangíveis	5 936 244 €
	Conta 42 ativos intangíveis	61 479 €
	Conta 43 ativos financeiros	11 500 €

<b>Depois da aplicação dos plafonds</b>	Conta 41 ativos fixos tangíveis	5 332 175 €
	Conta 42 ativos intangíveis	45 342 €
	Conta 43 ativos financeiros	11 500 €

As pequenas variações verificadas nas contas dos ativos são resultados de outras razões contabilísticas que não as alterações ao regime fiscal.

“ esta questão não se aplica à empresa. Esta empresa é de pequena dimensão e se por acaso tivéssemos eventualmente que cumprir esses limites, não haveria nenhum problema, porque somos uma empresa física, com 20 postos de trabalho diretos e 40 indiretos e com tudo” (empresa **H**).

“ a imposição dos plafonds não afetou em nada a empresa pois já tinha 30 funcionários. Para as empresas de serviços internacionais foi prejudicial e também para a zona franca da madeira pois perdeu força e competitividade em comparação com outras zonas francas” (empresa **E**).

Contudo, a empresa **M** revela a postura mais descontente a esta situação:

“as alterações não tiveram qualquer impacto na nossa empresa, no entanto não pretendemos fazer mais investimentos nas nossas instalações, sendo que todo o investimento de construção/edificação de armazéns é deixado à SDM no ato da nossa saída. Estas imposições só afastam as empresas da zona franca deslocando as empresas para outros territórios. ” (Empresa **M**)

## 2.4 O regime fiscal do CINM: a perceção das empresas sediadas na ZFI

Para finalizar, a entrevista terminou com a seguinte questão: “Qual a sua opinião acerca do regime fiscal do CINM?”

Vejam, pois, de seguida, quais as respostas obtidas.

**A empresa A:** não revelou ter uma conceção relevante acerca deste na perspetiva da sua empresa, mas sim na perspetiva do CINM, no qual referiu o seguinte: “Realmente antigamente entraram muitas empresas para apenas usufruir do subsídio, mas sempre deixavam algum dinheiro cá, e tinham empregados, mesmo sendo poucos poderiam vir a ter mais. O CINM é que ficou a perder com as alterações feitas.”

**A empresa E:** sua resposta vai de encontro com a resposta dada pela empresa **A**, salientando que considera que deveria voltar ao regime I, uma vez que era o que “deixava mais impostos para a região (...) que eram pagos direta ou indiretamente pelas empresas.” Acrescenta que no passado houve “uma má vontade política do governo português” mas

espera “que atualmente voltem atrás para criar competitividade para o CINM. As empresas que saíram já não voltam, mas poderiam atrair mais investimento”.

**A empresa H:** também admite que não tem um conhecimento pormenorizado acerca deste, possuindo um conhecimento macro com o qual baseia a sua opinião em que o âmbito dos benefícios deveria ser alargado. Reconhece que no passado houve oportunidade para o fazer mas “não houve vontade” e agora compreende que é mais difícil. “Acho que com as condições que este parque tem, que são melhores do que qualquer parque industrial poderia ter seguramente o dobro das empresas que já cá estão e ser muito mais competitivo”.

Apesar destas considerações, as empresas consideraram, como conclusão geral, que o regime fiscal do CINM era adequado para as entidades da ZFI. Das empresas inquiridas, cinco referiram que o regime é adequado para a ZFI, não desenvolvendo muito mais a sua resposta,

É de salientar que, neste momento, apesar da nossa questão de investigação recair sobre o regime fiscal, a maioria das empresas mostrou tendência para expor o seu juízo não só acerca dos fatores fiscais mas também acerca dos fatores não fiscais: O quadro seguinte apresenta, pois, alguns dos fatores, fiscais e não fiscais, mencionados.

#### **Quadro 15: Fatores fiscais e não fiscais**

Fatores fiscais	Fatores não fiscais
Regime fiscal mais ou menos adequado para a realidade das empresas da ZFI, mas não para as empresas dos serviços internacionais;	Rendas demasiado elevadas
Poderia ser mais competitivo para a atração de investimento externo;	Disponibilidade de acesso ao porto limitada devido à não exclusividade para ZFI
	Custos de transportes marítimos muito elevados
	Pouca flexibilidade negocial da SDM
	O horário restrito da alfândega

No que diz respeito aos fatores fiscais, as opiniões foram muito semelhantes, sendo que a maioria das empresas inquiridas considerou ser um regime adequado às empresas da ZFI

(**A, B, E, F, G, H, J e K**), uma vez que o benefício fiscal em sede de IRC, isto é, a tributação do rendimento em 5% é um aspeto positivo em comparação com o imposto cobrado às empresas fora da zona franca. Sublinham, todavia, que para as empresas dos serviços internacionais, as novas alterações fiscais são prejudiciais, pois consideram que o regime do CINM não se revela um regime fiscal muito competitivo na atracção de empresas estrangeiras e, por consequência, no aumento das receitas fiscais da região. Três das empresas (**D, J e L**) referiram que o benefício fiscal não é adequado, devendo existir mais benefícios fiscais. As empresas **C e M** recusaram-se a responder a esta questão.

Verifica-se, assim, claramente, que as principais queixas das empresas da ZFI recaem sobre os fatores não fiscais. O fato das rendas serem elevadas foi um dos aspetos mais mencionados. A este respeito, algumas empresas explicaram que várias entidades, que poderiam criar um número significativo de postos de trabalho e investimento na região, viram-se obrigadas fechar e sair da zona franca industrial, uma vez que não acharam compensatório os custos de instalação e as rendas, quando comparados com os benefícios obtidos fiscalmente.

Outro aspeto é o fato de sentirem pouca flexibilidade da concessionária em negociar estes custos fixos de acordo com a conjuntura económica atual e evolução do volume de negócios de cada empresa.

A reduzida disponibilidade do porto e da alfândega foi também referido como um ponto negativo uma vez que na opinião de algumas empresas entrevistadas diminui a capacidade de importação e exportação.

Assim sendo, após a análise integral dos resultados às questões de investigação, é possível observar que, apesar do fator fiscal ser um aspeto importante para a decisão de licenciamento das empresas na zona franca industrial, numa perspetiva de longo prazo, notou-se que a importância deste diminui, em consequência do surgimento de outros fatores, não fiscais, os quais passaram a ser condicionantes mais constrangedores do exercício da sua atividade.

Ao contrário do que foi analisado na revisão da literatura e do que sucedeu com as empresas licenciadas na parte dos serviços internacionais (empresas de investimento estrangeiro), nas entidades da zona franca industrial não observaram grandes impactos nos

resultados da empresa, nem na sua capacidade de investimento, devido às recentes alterações aos benefícios fiscais concedidos (à imposição da criação de postos de trabalho através dos *plafonds* máximos à matéria coletável nem do final da isenção dos dividendos).

Esta situação é passível de ser justificada pelo fato de que as empresas da ZFI além de oferecerem um número considerável de postos de trabalho, quando possuem lucros, estes não são muito elevados e como tal são abrangidos pelos limites/*plafonds* impostos.

Infelizmente o encerramento de algumas empresas na ZFI também é uma realidade, contudo deve-se a fatores não fiscais (custos fixos de estar licenciado) que pelas conclusões retiradas, podemos averiguar que representam as verdadeiras preocupações das empresas industriais.

Para finalizar, não podemos deixar de referir, como muito oportuna, a posição do *Sénior Management* da SDM, Doutor. Nuno Teixeira, acerca das questões de investigação formuladas.

No que diz respeito ao impacto da imposição dos *plafonds* nas empresas da ZFI, o Doutor Nuno Teixeira menciona que é normal que não se verifiquem grandes influências ou alterações na realidade destas empresas, explicando que em termos de lucros, são poucas as que conseguem atingir mais de dois milhões de euros (limite mínimo imposto pelos *plafonds* até 2 postos de trabalho), portanto estas não sofreram qualquer alteração a este nível uma vez em que não é aplicável a restrição à matéria coletável. As suas principais preocupações estão viradas para os custos de elaboração, transportes, instalação entre outros. A grande preocupação destas empresas passa por fatores não fiscais. Segundo o mesmo, existem grandes empresas na ZFI que fazem a diferença na economia da nossa região, que é por exemplo o caso da Insular, contudo o verdadeiro impacto dos *plafonds* afetou imenso o CINM mas na parte das empresas de prestação de serviços internacionais, nas multinacionais e estrangeiras que usufruem de uma faturação muito elevada, na casa dos mil milhões de euros. Note-se que não compensa uma empresa com lucros deste montante ter um teto tão insignificativo para dedução de matéria coletável e ainda ter de criar 100 postos de trabalho que é um requisito muito difícil para uma empresa deste setor adquirir. Como explica, estas constituem as empresas que realmente foram embora para outras praças mais competitivas,

que já não deixam milhões de receitas fiscais na região e que já não voltam mais, pois perderam a confiança no regime e na sua regulamentação.

Em relação aos regimes existentes no CINM, o Doutor Nuno Teixeira deu a sua opinião, afirmando que o melhor e mais competitivo foi sem dúvida o regime I, uma vez que não existia imposto gerando grande atividade a nível de investimento estrangeiro. Refere que apesar de que no início estas empresas não criassem muitos postos de trabalho, estas ainda estariam em fase experimental e à medida que fossem confiando poderiam criar mais postos de trabalho, mesmo que assim não fosse, existiriam mais empresas licenciadas e por consequência mais criação de postos de trabalho. Para finalizar, o mesmo afirma que houve uma melhoria com o alargamento dos *plafonds* mas ainda assim foi muito pequeno, na ordem dos 3%, e o ideal era que estes não existissem.

**Quadro 16: Síntese dos resultados obtidos**

Empresa	Usufriui do BF?	Quais as Razões de Licenciamento na ZFI?	Qual a importância do BF concedido?	Outros fatores de grande importância	Impacto dos <del>plafonds</del> tributação de dividendos?	Opinião sobre o regime fiscal do CINM?
A	Sim	>Benefício Fiscal	>Importante	> a carteira de clientes adquirida dentro da ZFI	Não	Adequado à ZFI Mau para SI
B	Sim	>Benefício Fiscal >Proximidade ao porto	>Importante	> <del>custos</del> do porto > custos da renda	Não	Adequado à ZFI Mau para SI
C	Não	>Armazenagem	_____	> O espaço > <del>custos</del> da renda > a proximidade de MP	Não	_____
D	Sim	>Devido à saída da SHELL da praia formosa foi necessário garantir a recepção, armazenagem e expedição de combustíveis na RAM	>Importante		Não	Adequado à ZFI Mau para SI
E	Sim	>Condições das Instalações	> Importante quando existe lucro	> <del>custos</del> da renda	Não	Adequado à ZFI Mau para SI
F	Sim	>Benefício Fiscal	>Muito Importante	> Relação c/ outras empresas	Não	Adequado à ZFI
G	Sim	>Relação c/ outras empresas >Proximidade à MP	>Importante	> a proximidade de MP, MDO > <del>custos</del> de transporte	Não	Adequado à ZFI Mau para SI
H	Sim	>Benefício Fiscal >Proximidade ao porto > Condições do parque industrial	>Importante quando existe lucro	> <del>custos</del> de renda > <del>custos</del> de transporte	Não	Adequado à ZFI Mau para SI
I	Sim	>Benefício Fiscal	>Importante		Não	Mau para SI
J	Sim	>Benefício Fiscal >Proximidade ao porto	>Muito Importante	> Proximidade de o porto	Não	Bom
K	Sim	>Benefício Fiscal >Internacionalização	>Muito Importante	(muito recente)	(muito recente)	Adequado
L	Sim	>Benefício Fiscal > Proximidade de o Porto	>Importante	> a carteira de clientes adquirida dentro da ZFI	Não	Deve ser analisado



## Capítulo 3 – Considerações finais

### 3.1 Conclusão

A crescente interdependência económica, em resultado da integração europeia e globalização, já não permite entender a fiscalidade como mera questão interna. Atualmente nenhuma nação, nem mesmo as mais poderosas, podem fixar as suas opções em matéria fiscal sem ponderar e analisar devidamente as opções dos seus parceiros ou concorrentes. Em causa estará direta ou indiretamente a sua competitividade.

A concorrência fiscal é sinónimo de aumento de qualidade. Mais importante, aumento do desempenho e promoção do desenvolvimento económico. Portanto, proteger e preservar o direito de exercer concorrência fiscal deve ser um objetivo fundamental.

No entanto, concorrência fiscal deve realizar-se de forma transparente e honesta. A concorrência tributária passa a ser prejudicial ou desleal quando não observa tais requisitos e, especialmente, quando são tomadas medidas a fim de encorajar o não cumprimento das leis tributárias de outros Estados.

No que concerne à concorrência fiscal prejudicial a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) bem como a União Europeia (EU) encarregam-se da regulação e seu combate, nomeadamente, através do Código de Conduta da fiscalidade das empresas, o Relatório do Comité dos Assuntos Fiscais sobre a concorrência fiscal.

O Centro Internacional de Negócios da Madeira está, na sua totalidade, sujeito às regras comunitárias, sendo, pelo artigo n.º 1 do artigo 87º do Tratado da CE (atual artigo 107º da TFUE), configurado como regime de auxílios de Estado sob a forma fiscal, necessitando para tal ser devidamente notificado e aprovado pela Comissão Europeia.

O regime da CINM não se configura como paraíso fiscal, mas como um regime fiscal preferencial ou privilegiado, uma vez que as entidades licenciadas para o exercício de qualquer atividade encontram-se sujeitas às mesmas regras de troca de informações e supervisionamento das entidades oficiais exercidas no resto do território português, pelo que, não existe impedimentos de natureza legal uma vez que o funcionamento de um regime como o do CINM passa por uma correta inspeção e transparência do seu funcionamento.

Sendo a Madeira uma ilha insular e ultraperiférica, com uma economia uni-setorial e pouco diversificada, devido às dificuldades e condições que lhe são associadas, o Centro Internacional de Negócios da Madeira representa um instrumento crucial para o seu desenvolvimento económico, através da captação de investimento externo, aumento de receita fiscal e da empregabilidade, ajudando a criar uma autossuficiência e autonomia de que a região necessita.

Devido às sucessivas alterações ocorridas no regime fiscal do Centro, precisamente sobre os benefícios fiscais concedidos, o CINM foi alvo de vários prejuízos que traduzem-se numa redução da competitividade fiscal, a qual resulta em menor capacidade de atração de novas empresas e investimentos e induz a um colossal número de saída de grandes empresas estrangeiras pertencentes aos serviços internacionais, que por consequência origina menor competência de criar emprego e reduz na ordem dos centenas de milhões as receitas fiscais da região da Madeira.

No que concerne aos resultados do estudo que recai sobre as empresas da zona franca industrial, podemos aferir que, não obstante o fator fiscal não ser um fator decisivo para o licenciamento das empresas na região, é, indiscutivelmente considerado pelas empresas como um fator “importante” e “muito importante”, para a sua atividade.

Contudo é de salientar que devido às recentes alterações aos benefícios fiscais concedidos (à imposição da criação de postos de trabalho através dos *plafonds* máximos à matéria coletável e o final da isenção dos dividendos) nas entidades da Zona Franca Industrial não se observaram grandes impactos nos resultados da empresa, nem na sua capacidade de investimento, ao contrário do ocorrido com as empresas de serviços internacionais. Esta situação pode ser justificada pelo fato de que as empresas da ZFI além de oferecerem um número considerável de postos de trabalho, quando possuem lucros, estes não são muito elevados e como tal são abrangidos pelos *plafonds* impostos.

No que diz respeito aos fatores fiscais, as opiniões foram muito semelhantes, sendo que a maioria das empresas inquiridas considerou ser um regime adequado às empresas da ZFI, uma vez que o benefício fiscal em sede de IRC, isto é, a tributação do rendimento em 5% é um aspeto positivo em comparação com o imposto cobrado às empresas fora da zona franca.

Apesar das questões de investigação recaírem sobre o regime fiscal, a maioria das empresas mostrou tendência para expor o seu juízo com os fatores não fiscais do CINM. Demonstrando que estes talvez possam ter um papel mais significativo e preocupante para a atividade das empresas da zona industrial.

Todavia, é de realçar que a maioria dos entrevistados sublinharam que para as empresas dos serviços internacionais, as novas alterações fiscais foram muito prejudiciais. Devido às tais, o regime do CINM não se revela um regime fiscal muito competitivo na atração de empresas estrangeiras e, por consequência, não manifesta um aumento das receitas fiscais da região.

### **3.2 Limitações ao estudo**

O estudo empírico tinha como objetivo aferir acerca da influência da fiscalidade, mais precisamente do impacto das alterações aos benefícios fiscais do regime do CINM no investimento das entidades na região Autónoma da Madeira.

Dada a metodologia de investigação escolhida, a entrevista por aplicação de questionário, é possível a investigação realizada ter sofrido influências da investigadora desde a recolha de dados até à sua interpretação. É inevitável à própria natureza do ser humano.

Na concretização deste estudo surgiram vários obstáculos, sendo o primeiro a dificuldade em obter resposta e colaboração por parte das empresas da região. O número de empresas inquiridas é muito baixo e as respostas são díspares. Não podemos, assim, generalizar resultados para toda a população de empresas sediadas na região. Porém, as respostas obtidas não deixaram de suscitar curiosidades e mais investigação no futuro, em particular, analisar o impacto dos benefícios fiscais no caso particular das empresas de Serviços Internacionais.

### 3.3 Referências bibliográficas

Abreu, M. T. (2008), Competitividade vs Eficiência vs Credibilidade no caminho para uma relação tributária fundada na confiança. *Fiscalidade: Revista de Direito e Gestão Fiscal* 33, 71-86

Azevedo, M.E. (2013), A concorrência fiscal prejudicial, *Ciência e Técnica Fiscal*, 431.

Bairrada, C. & Martins, A. (2008), Uma nota sobre a justiça fiscal em Portugal, Consultado Março 11, 2014 de <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/egg/v13n3/v13n3a03>

Barros, V.M.S. (2011), Impacto da fiscalidade nas decisões de fusões e aquisições em Portugal. Dissertação de mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão

Basto, J.G. X. (2004), Tópicos para a Reforma Fiscal Impossível, *Notas Económicas*, 19, 20-34.

Bessa, D. (2006), Competitividade e concorrência fiscal. *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, 77, 20-21

Bogdan, R. C. & Biklen, S. K. (1994), *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

Brás, G. & Santana, S. (2013), O impacto da fiscalidade na internacionalização das empresas portuguesas de moldes, *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 12(2)

Carrapatoso, A. (2003), A reforma do sistema fiscal e a competitividade das empresas, *Fisco*, 109 e 110, 9-19.

Catroga, E. (2001), A competitividade e a reforma fiscal. *O Economista* 14, 49-44

Competitividade – que papel para a zona franca da Madeira?, *Paper presented Conferência Portugal Competitivo*.

Egger, P., Loretz, S., Pfaffermayr, M., & Winner, H. (2009). Bilateral effective tax rates and foreign direct investment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 822.

Ernst & Young (2009), *Foreign Direct Investment in Portugal. What does the Future hold?. Lisbon*, Ernst & Young Portuguese Attractiveness Survey

- Field, T. F. (2003), Tax Competition in Europe and America. *Tax Notes International Magazine*, 98(14)
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa* (2ª ed.). (T. del Almo, Trad.). Madrid, A Coruña: Ediciones Morata, Fundación Paideia Galiza.
- Frasquilho, M. (2007), O papel da fiscalidade no crescimento da economia portuguesa. *O Economista* 20, 43-57
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O Inquérito* (4ª ed.). (C. L. Pires, Trad.) Lisboa: Celta.
- Janeba, E. e Schjelderup, G. (2002), Why Europe should love tax competition – and the U.S. even more so, *NBER Working Paper 9334*
- Keuschnigg, C. (2008), Exports, foreign direct investment, and the costs of corporate taxation. *International Tax and Public Finance*, 15, 460-477
- Leitão, L.M.T.M. (2003), O Controlo e combate às práticas tributárias nocivas, *Ciência e Técnica Fiscal*, 409 e 410
- Lopes, C. M (2003), Simplicidade e Complexidade do Sistema Fiscal: algumas reflexões, in *Fiscalidade*, 13/14 , Lisboa
- Lopes, C.M. d. M. (2008), *Quanto custa pagar Impostos em Portugal?*, Coimbra: Almedina;
- Mitchell, D.J. (2009) The Economics of Tax Competition: Harmonization vs.Liberalization, *Briefing Paper, Adam Smith Institute*. Consultado Maio 27, 2014, de <http://www.adamsmith.org/sites/default/files/images/stories/tax-competition.pdf>
- Nabais, J.C. (2012), *Direito Fiscal*, Coimbra: Almedina;
- Neto, L. (2003). Mesa Redonda: a competitividade da economia portuguesa. Lisboa, *Conselho Económico e Social*
- OCDE. (2007). *Revenue Statistics 1965-2006*. Paris: OECD Publishing
- Palma C. C. (2006), O regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – Um instrumento de competitividade fiscal?, *Jornal de Contabilidade, APOTEC*, 351.
- Palma C.C. (2008), Novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – Características fundamentais, *Revista TOC*, 99

- Palma, C. C. & Lobo, C. (2006). Limitações Internacionais à definição da política fiscal nacional. *Paper presented at the Competitividade e Concorrência Fiscal*.
- Palma, C. C. (2003), A OCDE e o Combate às Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial: Ponto de Situação e Perspectivas de Evolução, *Fiscalidade*, 16.
- Palma, C. C. (2011), A crise económica e o regime fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira, *Vida Económica*.
- Palma, C.C. (2010), O Código de Conduta da fiscalidade das empresas e a boa governança fiscal – O futuro do Grupo de trabalho, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 3.
- Palma, C.C. (2012), Fundamentos e Enquadramento do Centro Internacional de Negócios da Madeira, Consultado a Outubro 8, 2013, de [https://www.eiseverywhere.com/file\\_uploads/61c05185609f3d1b45c2e6b388f5a73c\\_Enquadramento\\_do\\_CINM.pdf](https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/61c05185609f3d1b45c2e6b388f5a73c_Enquadramento_do_CINM.pdf)
- Patton, M. Q. (1990), *Qualitative evaluation methods*. London: Sage Publications
- Pereira, M. H. F. (1998), Concorrência fiscal prejudicial – o Código de Conduta na União Europeia, *Ciência e Técnica Fiscal*, 390.
- Pereira, M. H. F. (2008), Tributação das sociedades e globalização económica, *Ciência e Técnica Fiscal*, 422, 7-24.
- Pereira, M. H. F. (2011), *Fiscalidade*, Coimbra: Almedina;
- Santos, A. C. d. (2002), A posição portuguesa face à regulação comunitária da concorrência fiscal, *Ciência e Técnica Fiscal*, 406.
- Santos A.C. d. (2003a), *Auxílios de Estado e Fiscalidade*, Coimbra: Almedina;
- Santos A.C. d. (2003b), Constrangimentos internacionais ao recurso a medidas fiscais para melhorar a competitividade, *Fisco*, 109 e 110
- Santos, A. C. d. (2006), Concorrência Fiscal e Competitividade: a never ending story, *Ciência e Técnica Fiscal*, 424, 7-28.

- Santos, A. C. d., & Palma, C. C. (1999). A Regulação Internacional da Concorrência Fiscal Prejudicial, *Ciência e Técnica Fiscal*, 395.
- Silva, J. M. B. da (2007), *Os Paraísos Fiscais – casos práticos com empresas portuguesas*, Coimbra: Almedina
- Silva, S.T. da (2013), *Direito Fiscal – Teoria Geral*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra
- Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S. A., o CINM. Consultado Outubro 8, 2013, de [http://www.sdm.pt/o\\_cinm.aspx?ID=679](http://www.sdm.pt/o_cinm.aspx?ID=679)
- Stiglitz, J. (2003), Globalization and its discontents: how to solve the problems. *Revista De Occidente*, 89-98
- Stiglitz, J. (2000), *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch
- Tanzi, V. (2000). Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Terminals. *International Monetary Fund WP/00/181*, 1-23.
- Teixeira, S., & Diz, H. (2005). *Estratégias de internacionalização*. Lisboa: Publisher Team.
- Tesch, R. (1990). *Qualitative Research: Analysis Types & Software Tools*. Bristol, PA: Falmer Press.
- Yin, R. (1994). *Case study research – Design and methods* (2<sup>a</sup> ed.). London: Sage Publications.
- Zodrow, G. R. (2003), Tax Competition and Tax Coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 10(6), 651