



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

Directorate-General for Competition

Enviado por e-mail para COMP-RAG-REVIEW@ec.europa.eu e COMP-SAFITNESSCHECK@ec.europa.eu

Assunto: Pronúncia do Governo da Região Autónoma da Madeiras às Consultas Públicas da Comissão Europeia sobre auxílios públicos com finalidade regional (prazo: 19.7.2019)

1. A Comissão Europeia lançou duas consultas públicas, as quais terminarão a 19.7.2019.

A primeira reporta, em primeira linha, a um balanço de qualidade (“*fitness check*”) da modernização dos auxílios públicos para verificar se as regras funcionaram efetivamente da forma pretendida e se são adequadas à sua finalidade¹.

A segunda consulta pública respeita ao atual enquadramento dos auxílios públicos com finalidade regional para o período de 2014-2020 e consiste em apurar se o mesmo é adequado aos fins a que se propõe, abordando, designadamente, as *Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020*, o *Mapa dos Auxílios com Finalidade Regional*, e as normas do Regulamento n.º 651/2014, de 16 de junho (Regime Geral de Isenção por Categoria ou RGIC) respeitantes aos auxílios com finalidade regional².

¹ Toda a informação sobre a primeira consulta pública encontra-se disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6623981_pt.

² Sobre a segunda consulta pública veja-se http://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_rag/index_en.html.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL

VICE - PRESIDÊNCIA

5. Em traços gerais, o período de validade dos auxílios regionais está circunscrito à duração do mapa de Auxílios de Estado com finalidade regional⁴. “Se este período de duração se aplica a certas regiões cuja classificação nas alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE poderá vir a alterar-se, o carácter intemporal reconhecido às RUP pelo Tratado, dada a vulnerabilidade e fragilidade do seu tecido económico, deverá traduzir-se numa abordagem mais flexível relativamente à duração dos auxílios, nomeadamente no caso das disposições fiscais e aduaneiras, garantindo uma segurança jurídica e permitindo aos operadores decisões empresariais a longo prazo”⁵.

6. Ora, um dos instrumentos mais eficazes para dar cumprimento a esse imperativo dos tratados, embora não o esgote, é o regime dos auxílios públicos, em especial aqueles que são relativos ao funcionamento ou têm finalidade regional. Recorde-se, aliás, que o regime da Zona Franca da Madeira (ZFM) foi criado em 1980, ainda antes da adesão da República Portuguesa às Comunidades Europeias, que ocorreu a 1.1.1986.

7. Tendo em consideração que a Comissão afirma, designadamente quando se propõe avaliar, com o contributo de todas as partes interessadas, “a efetividade, a eficiência, a coerência, a relevância e o valor acrescentado para a UE das atuais regras para os auxílios de estado regionais”, a primeira nota é a de que a Comissão Europeia deveria reconhecer a necessidade de conferir às disposições comunitárias relativas aos auxílios ao funcionamento das RUP a

⁴ Concretamente quanto a Portugal veja-se auxílio estatal n.º SA.38571 (2014/N) – Mapa dos Auxílios com Finalidade Regional, 2014-2020, C(2014) 3576 final, 11.6.2014.

⁵ Memorando Conjunto das Regiões Ultraperiféricas - Por uma nova dinâmica na aplicação do artigo 349.º do TFUE, *cit.*, pág. 61.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

d'Outre-mer (DOM), do conjunto, igualmente histórico, de medidas de auxílio ao funcionamento que, inclusivamente, chegaram a ser autorizadas como perenes pela Comissão Europeia⁸. Porém, apesar desta realidade incontornável, estas medidas, porque incluídas em disposições de orientação cíclicas com fim anunciado a cada período de sete anos (vide *Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional* e, mais recentemente, o RGIC), têm vindo ser tratadas, como se de meros sistemas de incentivo ao investimento se tratassem, quando na realidade o seu propósito é assegurar uma base estável, segura e previsível (*level playing field*) para atrair o referido investimento nas RUP, num quadro de mercado alargado e sem fronteiras.

11. Foi assim que, no caso específico do regime da ZFM, de um regime que se pretendia único, instituído originariamente em 1980, e depois adaptado em 1987 e consistentemente prorrogado sem alterações até 2000, se passou a sucessivos regimes com vigência limitada no tempo⁹, por força do princípio da boa

Empresas Navieras, o Régimen Aduanero, a Deducción por Inversiones en Canarias, a Deducción por inversiones en producciones de largometrajes cinematográficos y de series audiovisuales de ficción, animación o documental, a Deducción por inversiones en territorios de África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad, os Incentivos a la Inversión, a Bonificación por producción, o AIEM (Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias), o IGIC (Impuesto General Indirecto de Canario) e a ZEC (Zona Especial Canaria).

⁸ Veja-se, por exemplo, a Decisão da Comissão C (2007) 5115 final, de 23.10.2007, relativa à renovação de 10 auxílios públicos aos DOM, dos quais se salientam os seguintes auxílios ao funcionamento, porque classificados como perenes pela Comissão: N 524/2006: TVA non perçue récupérable, N 542/2006: exonération de charges sociales patronales, N 540/2006: Contrat d'accès à l'emploi, N 667/2006: soutien à l'emploi des jeunes diplômés, N 668/2006: Prime à la création d'emploi e N 560/2006: taxe réduite sur les salaires.

⁹ O regime ZFM foi inicialmente aprovado em 1987 (Regime I) pela Decisão da Comissão de 27.5.1987, no Processo N 204/86; em 1992, foi prorrogado pela Decisão da Comissão de 27.1.1992 no Processo E 13/91 e, em 1995, pela Decisão da Comissão de 3.2.1995 no Processo E 19/94. Os regimes posteriores foram aprovados pela Comissão em 2002 (Regime II) pela Decisão da Comissão de 11.12.2002 no Processo N222a/2002, em 2007 (Regime III) pela Decisão da Comissão de 27.6.2007 no Processo N 421/2006, em 2013 (alteração ao Regime III) pela Decisão da Comissão de 2.7.2013 no Processo SA. 34160 (2011/N), pela Decisão da Comissão de 26.11.2013 no Processo SA. 37668 (2013/N) e, em 2014, (prorrogação do Regime III até ao final de 2014) pela Decisão da Comissão de 8.5.2014 no Processo SA. 38586 (2014/N).



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

14. As autoridades regionais consideram que a Comissão Europeia deverá ponderar o impacto dramático que os regimes de auxílio ao funcionamento têm nas RUP. Não se trata de uma preocupação teórica ou de uma sobrestimação dos reais efeitos negativos económicos da instabilidade do quadro legal de auxílios públicos às RUP. Para as autoridades regionais, a política de auxílios públicos ao desenvolvimento regional (incluindo auxílios ao funcionamento) nas RUP não tem ido ao encontro do objetivo de solidariedade da União para com as RUP, previsto no artigo 349.º do TFUE.

15. Assim, o que se afigura essencial é que o regime dos auxílios públicos reconheça a importância essencial e permanente, para as RUP, da atração do investimento privado, da criação de postos de trabalho e da geração de receitas fiscais adicionais.

16. A sucessiva restrição dos regimes autorizados – ou dispensados de autorização casuística –, no caso das RUP, tem tido impactos sistémicos extremamente gravosos na redução das disparidades estruturais, mas também económicas, sociais e culturais. Como as RUP têm salientado, e ainda recentemente se comprovou em procedimento de investigação aberto pela Comissão Europeia, os regimes em vigor nas RUP são “[s]em incidência nas trocas comerciais, as medidas de auxílio público têm um impacto puramente local e a favor das RUP e devem, consequentemente, deixar de ser consideradas Auxílios de Estado. A comunicação da Comissão Europeia de 2016 [sobre a noção de auxílio público] tende a evidenciar que esta abordagem é suscetível de se concretizar no seio da UE. Convém que a mesma seja declinada de forma operacional, tendo por objetivo uma simplificação para as empresas”¹¹.

¹¹ *Idem*, pág. 17.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

20. E são várias as condicionantes que são impostas às RUP e que tornam os seus regimes pouco ou nada competitivos, por comparação com as mencionadas jurisdições, a saber: (i) exclusão da elegibilidade de certos serviços, como os serviços financeiros ou a prestação de serviços intragrupo; (ii) as deduções fiscais dependentes do número de postos de trabalho criados, ao contrário de regimes nacionais que não têm qualquer constrangimento semelhante (v.g. Malta ou Chipre); (iii) a descompetitividade das próprias taxas em vigor, a permitirem o seu torneamento mediante adequado planeamento fiscal (v.g., face ao Luxemburgo e Países Baixos); (iv) requisitos de substância pouco exigentes de acordo com as respetivas legislações internas (v.g. Chipre). Sempre se refira, ainda, que alguns desses regimes europeus congéneres pertencem a jurisdições que não padecem de problemas de ultraperiferia e apresentam PIB's *per capita* superiores à média europeia (Luxemburgo, Países Baixos).

21. Ora o RGIC agrava ainda a situação, por ser mais restritivo nos seus pressupostos e menos ambicioso em termos de superação da ultraperificidade, ao colocar limites ao nível das percentagens do valor acrescentado bruto, dos custos anuais de mão de obra ou do volume de negócios dos beneficiários¹³.

22. Este cenário, que é indiscutível, torna absolutamente inadequado o *benchmark* nacional, sobretudo quando estejam em causa regimes fiscais de RUP. No contexto das RUP, e atento o formalismo legal sobre o tratamento diferenciado entre as taxas de imposto regionais e nacionais, deve ser feita uma abordagem mais flexível quer ao nível do futuro enquadramento legal quer na concreta aplicação dos pressupostos aí contidos. Caso contrário, haverá um

¹³ Cfr. artigo 15.º, n.º 4 do RGIC.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

termos muito relevantes, a Comissão Europeia reconhecia que o estudo ficava aquém dos custos adicionais que poderiam ser identificados¹⁷.

25. No entender das autoridades regionais, os regimes das RUP devem projetar-se para lá de uma relação de estrita proporcionalidade face aos custos adicionais das empresas ativas nas RUP. Como as autoridades portuguesas têm sustentado, “[o] *objectivo do regime não é o de compensar as deficiências estruturais decorrentes do estatuto de região ultraperiférica da Madeira que, por definição, são insusceptíveis de compensação, mas sim o de mitigar ou atenuar os efeitos de tais deficiências sobre a actividade económica regional, a exemplo do regime em vigor, aceite pela Comissão e estruturalmente idêntico ao notificado. (...) Restringir a ideia de proporcionalidade aos simples custos adicionais quantificáveis é desvalorizar a importância do artigo 299.º, n.º 2, do Tratado. De facto, nem todos os efeitos económicos dos handicaps das regiões ultraperiféricas são susceptíveis de quantificação. (...) Limitar a avaliação do impacto da ultraperiferia na actividade económica regional ao simples cálculo dos custos de transporte, ou dos custos de telecomunicações ou ainda de outros quaisquer custos que, sendo importantes, deixarão sempre de fora o essencial, configura-se como um exercício fortemente redutor da realidade e, como tal, despidendo*”¹⁸.

¹⁷ Segundo a Comissão Europeia, “as estimativas dos custos adicionais apresentadas no estudo são bastante conservadoras, na medida em que outros estudos realizados por conta da Comissão Europeia permitiram concluir que as regiões ultraperiféricas enfrentam custos adicionais mais elevados. Além disso, o estudo utilizado pelas Autoridades portuguesas não teve em conta uma série de custos adicionais que são extremamente difíceis de quantificar. Como exemplos de tais custos podem citar-se os que decorrem dos obstáculos ao desenvolvimento de determinadas actividades na Madeira ou os que advêm do desaparecimento de certas empresas, que poderiam ter sobrevivido se não tivessem de suportar os custos adicionais ligados à situação ultraperiférica da região. Existem igualmente custos adicionais não quantificados, associados à excessiva fragmentação do mercado e aos constrangimentos específicos decorrentes da dificuldade de obter economias de escala, em razão da reduzida dimensão da economia”. Cfr. §49 da Decisão de 2007 (Regime III da ZFM), não sublinhado no original.

¹⁸ Carta das autoridades portuguesas dirigida à Comissão n.º 1579, de 20.11.2002.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

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

- a) 35% do valor acrescentado bruto gerado anualmente pelo beneficiário na região ultraperiférica em causa;
- b) 40% dos custos anuais de mão de obra suportados pelo beneficiário na região ultraperiférica em causa;
- c) 30% do volume anual de negócios do beneficiário realizado na região ultraperiférica em causa.» (artigo 15.º, n.º 4 do RGIC). Adicionalmente, a secção relativa aos auxílios com finalidade regional não é aplicável a: «Auxílios regionais ao funcionamento concedidos a empresas cujas atividades principais se insiram na secção K “Atividades financeiras e de seguros” da NACE Rev. 2 ou a empresas que desempenhem atividades intragrupo e cujas atividades principais se insiram nas subdivisões 70.10 “Atividades das sedes sociais” ou 70.22 “Atividades de consultoria para os negócios e outra consultoria para a gestão” da NACE Rev. 2». (artigo 13.º, alínea d), do RGIC).

30. Analisem-se individualmente os pressupostos previstos no RGIC, a saber:

- i) [n]as regiões ultraperiféricas, os regimes de auxílio regional ao funcionamento devem compensar os custos adicionais de funcionamento suportados nessas regiões em consequência direta de uma ou várias das desvantagens permanentes referidas no artigo 349.º do Tratado, ii) os beneficiários exerçam a sua atividade efetiva na região ultraperiférica, iii) o montante anual de auxílio não exceda uma percentagem máxima anual do valor acrescentado bruto, ou custos anuais de mão de obra ou volume de negócios anual suportados/realizados pelo beneficiário na região, ii) os beneficiários não exerçam operações vedadas,



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

(iii) o montante anual de auxílio não exceda uma percentagem máxima anual do valor acrescentado bruto, ou custos anuais de mão de obra ou volume de negócios anual suportados/realizados pelo beneficiário na região

33. A terem de existir limites máximos para os auxílios ao funcionamento às RUP, propõe-se que os mesmos sejam aumentados respetivamente para 50% do VAB, 55% dos custos anuais de mão de obra e 45% do volume de negócios, dados os efeitos limitados e circunscritos sobre as trocas comerciais e a concorrência.

iiii) “os beneficiários não exerçam operações vedadas, como, por exemplo, atividades financeiras e de seguros, nem atividades intragrupo”

34. Em linha com o que defendem todas as RUP, deve-se “[p]rever a possibilidade de atribuição de auxílios às empresas que exercem atividades financeiras e de intragrupo nas RUP”²⁰. Mesmo que uma prorrogação do atual RGIC venha a prever a continuação da exclusão do regime das RUP das denominadas atividades vedadas, mormente “*atividades financeiras e de seguros, e atividades intragrupo*”, é importante que a Comissão Europeia esclareça, sem margem para qualquer dúvida que esta expressão não contempla as sociedades gestoras de participações sociais (SGPS).

Auxílios estatais com finalidade regional

35. Adicionalmente, e conforme posição conjunta de todas as RUP, deve haver uma “majoração das intensidades de auxílio ao investimento no caso das RUP”²¹.

²⁰ Memorando Conjunto das Regiões Ultraperiféricas - Por uma nova dinâmica na aplicação do artigo 349.º do TFUE, *cit.*, §63.

²¹ *Idem*, pág. 47.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

específica constante do TFUE, dotando-a de uma dimensão mais estratégica e ambiciosa. (...). Importa aplicar efetivamente o artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) a várias políticas europeias, como a da concorrência, da contratação pública, das pescas e do ambiente, de modo a ter em conta as realidades geográficas e climáticas específicas às RUP. As reticências atuais da Comissão Europeia a este respeito parecem ser pouco justificáveis face ao disposto no Tratado"²⁵.

39. Nas palavras da própria Comissão Europeia, "[a]pesar dos progressos que realizaram ao longo dos anos, as regiões ultraperiféricas continuam a deparar-se com sérios desafios, que são ainda amplificados pela globalização e pelas alterações climáticas. O seu desenvolvimento é frágil. Existe uma clara necessidade de intensificar esforços no sentido de permitir que as regiões ultraperiféricas retirem todos os benefícios da adesão à UE e da globalização. É necessária uma abordagem mais sólida e mais adaptada, a fim de criar um quadro favorável ao seu desenvolvimento e proporcionar igualdade de oportunidades aos seus cidadãos"²⁶.

40. Noutro documento, a Comissão Europeia reconhece que "*[d]espite the achievements, the specificities of the outermost regions were not always systematically taken into account or adequately reflected in the EU initiatives. There is the need to scale up efforts and better meet these regions' needs on the basis of a stronger strategic framework and a partnership enlarged to other EU Institutions and relevant actors. The*

²⁵ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão "As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo" COM(2012) 287 final, JO C 161, 6.6.2013, pp. 52-57, §§ 1.4-1.6, sublinhado nosso.

²⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento - "Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE" - [SWD(2017) 349 final, 24.10.2017, COM(2017) 623 final, pág. 2, sublinhado nosso.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

atividades intragrupo -, e/ou clarificar que os beneficiários das RUP possam constituir-se como SGPS), etc.

43. Espera-se que a presente pronúncia do Governo Regional da RAM possa traduzir-se num contributo decisivo para a proposta de revisão específica do RGIC no sentido de ser dado cumprimento ao que o artigo 349.º ordena às instituições em matéria do estabelecimento das várias políticas europeias, designadamente a da concorrência.

44. Só com uma alteração do atual RGIC ao nível das RUP é que a Comissão conseguirá dar executar o seu próprio propósito de “garantir que as preocupações e os interesses das regiões ultraperiféricas são tidos em devida conta como pertinentes nas avaliações de impacto e avaliação das políticas”²⁹.

Com os melhores cumprimentos,

Funchal, aos 19 de julho de 2019

O Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira

PEDRO MIGUEL AMARO DE BETTENCOURT CALADO

²⁹ Comunicação “Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE”, cit., pág. 5.