



UNIVERSIDADE | FACULDADE
CATÓLICA | DE DIREITO
PORTUGUESA

Centro Internacional de Negócios de Cabo Verde: Fiscalidade e Geoestratégia

Mestrado em Direito Fiscal

*Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de Mestre por Tiago Fonte Santa Caló Gonçalves,
sob orientação do Professor Doutor Sérgio Vasques*

Lisboa

2014

Índice

1) Introdução – Razões de Política Económica e Fiscal por detrás da criação do Centro Internacional de Negócios; Delimitação do objecto de estudo	4
2) O regime do Centro Internacional de Negócios; evolução do quadro de atribuição de benefícios fiscais	7
2.1.) Estrutura.....	7
2.2.) Benefícios Fiscais previstos no diploma que cria o CIN.....	8
2.3.) Articulação do regime do CIN com o novo Código dos Benefícios Fiscais	10
2.4.) Apreciação sumária da evolução do sistema.....	14
3) Centro <i>offshore</i> de Prestação de Serviços: Uma inovação contra a corrente?.....	17
3.1.) Condições sociais, políticas e económicas para o estabelecimento da praça.....	17
3.2.) A importância do CIPS no regime do Centro Internacional de Negócios.....	20
4) Análise Comparativa: O que podemos prever com os casos da Zona Franca da Madeira e na Zona Especial Canária.....	23
4.1.) A relevância da Zona Franca da Madeira (ZFM) no estudo do CIN.....	23
4.1.1) Breve contextualização sobre o regime da ZFM.....	23
4.1.2) A evolução do quadro de benefícios fiscais	25
4.1.3.) Contributos para uma maximização do potencial do CIN.....	27
4.2.) Breve apresentação da Zona Especial Canária.....	30
4.2.1.) Uma nova visão sobre o CIN à luz da experiência da Zona Especial Canária	31
5) Alterações no quadro de combate às <i>offshore</i> no âmbito global	36
5.1.) Estratégias para evitar o “race to the bottom”: os problemas na óptica da OCDE.....	37
5.2.) Cabo Verde no contexto do ataque aos paraísos fiscais	39
5.3.) O CIN e as normas anti-abuso de outros ordenamentos jurídicos	41
5.3.1.) Portugal.....	41

5.3.2.) Moçambique	46
6) Conclusão – <i>A never ending story</i> : implementação, investimento e transparência no quadro do CIN.....	47
Bibliografia	51

1) Introdução – Razões de Política Económica e Fiscal por detrás da criação do Centro Internacional de Negócios; Delimitação do objecto de estudo

A 31 de Janeiro de 2011, e através do Decreto-Legislativo n.º1/2011, o Governo da República de Cabo Verde oficializou um processo cuja importância, no âmbito das políticas de crescimento económico e atracção de investimento para o país, desde cedo se projectou no panorama internacional: a criação do Centro Internacional de Negócios de Cabo Verde (CIN).

O projecto em causa, à imagem de outros modelos de centros internacionais de negócios já existentes noutras partes do globo, assenta num conjunto de benefícios fiscais e não fiscais a atribuir, no caso das vertentes industrial e de comércio, a operadores económicos que desenvolvam actividade em determinadas áreas geograficamente delimitadas dentro do território da República de Cabo Verde e, quanto à vertente de prestação de serviços, a quaisquer operadores económicos devidamente licenciados cuja actividade seja instalada e desenvolvida em qualquer ponto do território do país.

O preâmbulo do Decreto-Legislativo n.º 1/2011, de 31 de Janeiro, identifica como factores determinantes para a criação do CIN “o posicionamento estratégico de Cabo Verde, o desenvolvimento económico e o quadro de internacionalização que se objectiva crescente para a economia cabo-verdiana”. As vertentes comercial e industrial do projecto são ainda enquadradas no âmbito da “promoção do comércio internacional” e do “fomento de investimentos com potencial exportador”, enfatizando-se igualmente a importância social do CIN no quadro da melhoria das condições de vida no país.

Apesar da relevância empresarial que lhe tem sido reconhecida não só pelos agentes económicos cabo-verdianos, mas igualmente por instituições e investidores com laços de proximidade ao país, entre os quais Portugal é exemplo, o CIN não tem sido ainda alvo de análise em sede de literatura académica. A isto, não serão alheios factores como a data recente da sua apresentação ou os atrasos verificados na sua implementação.¹

1 Sobre o processo de regulamentação do CIN, ver as declarações do Director da Agência para o

De facto, não obstante já terem passado mais de dois anos sobre a sua criação legal, o CIN ainda não entrou em funcionamento, esperando-se a publicação do diploma que regulamentará a respectiva concessão. Porém, não são objecto central da nossa dissertação as dificuldades técnicas e as circunstâncias político-legislativas que, especificamente, têm atrasado o arranque do funcionamento desta zona franca. Tentaremos, isso sim, focar a nossa atenção nos vectores estruturais do projecto e no que este representa no quadro da política e de planeamento fiscais no plano internacional.

Assim, o presente estudo procura identificar, de uma perspectiva crítica, as oportunidades que o projecto em causa poderá apresentar para os investidores internacionais, no quadro da localização geográfica privilegiada do país, bem como delimitar as eventuais questões que o actual ambiente internacional de combate às zonas de tributação reduzida deverá colocar.

Por esta via, sustentaremos parcialmente a nossa análise em alguns elementos comparativos presentes no regime de outras zonas francas, cujas semelhanças com o quadro legal previsto para o CIN nos poderão ajudar a prever algumas das consequências do arranque deste último. Pela proximidade que ambos os modelos apresentam para com o presente objecto de estudo, optámos por focar a nossa análise na Zona Franca da Madeira e na Zona Especial Canária.

Tratando-se, no entanto, de uma exposição que está longe de se apresentar como meramente descritiva ou comparativa, analisaremos as condições específicas que enformam o crescimento do projecto, considerando as concretas possibilidades de desenvolvimento económico e social em relação ao qual o CIN poderá ser indutor.

Deste modo, pensamos que deverá ser feita uma ponderação de valores entre aquilo que será, por um lado, a eventual melhoria das condições sócio-económicas da população, em resultado de maiores níveis de captação de investimento, e, por outro, o possível aproveitamento da falta de harmonização fiscal internacional, que, em última

Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) em Cabo Verde à Agência Lusa, a 14 de Maio de 2013, disponíveis em <http://visao.sapo.pt/cabo-verde-centro-internacional-de-negocios-de-avancar-ate-agosto-armindo-costa-rios=f729586>.

análise, poderá levar outros Estados a alegar que nos encontramos perante uma ilegítima captura das suas receitas fiscais.

Em suma, pretendemos, ao longo do nosso caminho, identificar os novos elementos de planeamento e de política fiscal que o arranque do CIN deverá trazer a debate.

2) O regime do Centro Internacional de Negócios; evolução do quadro de atribuição de benefícios fiscais

2.1.) Estrutura

O regime previsto no Decreto-Legislativo n.º 1/2011, de 31 de Janeiro, delimita o conceito do “Centro Internacional de Negócios” numa dupla vertente, como já sucintamente referimos na nossa introdução.

Deste modo, segundo o art.2.º do diploma em causa, o CIN engloba:

i) por um lado, *um conjunto de áreas geograficamente delimitadas no qual operadores devidamente licenciados podem desenvolver actividades económicas, conforme previsto nos artigos 23.º e 27.º, de acordo com a previsão da alínea a);*

ii) por outro, *todos os operadores económicos devidamente licenciados, conforme previsto no art. 29.º, aos quais são atribuídos benefícios fiscais, benefícios não fiscais e regimes aduaneiros especiais, como afirma a alínea b).*

Por sua vez, o conjunto de áreas geograficamente delimitadas referido na alínea a) poderá revestir o carácter de Zona Franca Industrial (ZFI) ou de Zona Franca Comercial (ZFC). O primeiro tipo está integrado no Centro Internacional Industrial (CFI), ao passo que o conjunto formado por unidades do segundo tipo se denominará Centro Internacional de Comércio (CIC). Repare-se, no entanto, que, territorialmente, nada impede que as ZFC coincidam com as ZFI, como expressamente se prevê no art. 27.º, n.º 2, do diploma em causa.

A possibilidade de instalação e funcionamento de unidades industriais e de actividades comerciais está condicionada à atribuição de uma licença, que deverá ser emitida no seguimento de requerimento dirigido à Concessionária, que administra e explora o CIN, como nos dizem os arts. 24.º, n.º1, e 28.º, n.º1.

Mas o amplo potencial do CIN verifica-se, em nosso entender, naquilo que se prevê como sendo o Centro Internacional de Prestação de Serviços (CIPS) e que nos remete

para a segunda parte do conceito que, por ora, densificamos. De facto, *a área territorial do CIPS corresponderá ao território da República de Cabo Verde*, como nos indica o art. 29.º, n.º1. Fica patente, deste modo, a vontade política de tornar o país numa plataforma internacional de prestação de serviços, atribuindo uma série de benefícios fiscais às entidades que prestem serviços em qualquer ponto do território cabo-verdiano.

Tal como nos casos anteriormente mencionados, a autorização para operar no CIPS é concedida após pedido de licença à concessionária, devendo estar verificado o preenchimento dos requisitos previstos no art. 30.º.

2.2.) Benefícios Fiscais previstos no diploma que cria o CIN

Os benefícios fiscais a atribuir no âmbito do CII, do CIC e do CIPS, não obstante o facto de se encontrarem plasmados em três regimes que se distinguem ao longo do capítulo IX do diploma, são substancialmente idênticos entre si. O conjunto de vantagens fiscais por ora apresentado acabou por ser alterado pelo novo Código dos Benefícios Fiscais, mas o seu estudo não deve ser menosprezado, de forma a podermos entender a razão que levou a posteriores alterações legislativas.

Deste modo, a análise dos artigos 42.º, 43.º e 44.º leva-nos a destacar:

a) a existência do princípio do *ringfencing*, na medida em que os benefícios fiscais a atribuir estão limitados aos rendimentos derivados de negócios que as entidades licenciadas e em funcionamento no CIN efectuem com outras entidades instaladas e em funcionamento no CIN, por um lado, ou com entidades não residentes sem estabelecimento estável em Cabo Verde, por outro.

O regime em causa está, por esta via, isolado do mercado doméstico propriamente dito, na medida em que as empresas instaladas e a operar em território cabo-verdiano fora do âmbito do CIN, seja através de um estabelecimento estável ou mesmo da sociedade-mãe, não aproveitam os benefícios fiscais consagrados no diploma;²

b) os benefícios fiscais concedidos em sede de Imposto Único sobre os Rendimentos (IUR), na medida em que se prevê um quadro substancial de reduções sobre o valor do

2 Ver os arts. 42.º, n.º 1; 43.º, n.º 1 e 44.º, n.º 1.

mesmo. Assim, o regime do CIN consagrava uma percentagem de 90% de redução do IUR para o quadro temporal entre 2011 e 2018, que seria sensivelmente mais baixa para o período compreendido entre 2019 e 2025, na ordem dos 85%. Fixando-se a taxa do IUR aplicável às pessoas colectivas em 25% actualmente, podemos testemunhar o impacto significativo que o benefício em causa teria na carga fiscal a que as empresas estão sujeitas;³

c) a isenção, para efeitos de IUR, aplicável à distribuição de lucros às entidades que participem no capital social das sociedades licenciadas e em funcionamento no CIN e também ao pagamento de juros e outras formas de remuneração de suprimentos ou adiantamentos de capital por si feitos à sociedade, ou devidos pelo facto de não levantarem os lucros ou remunerações colocados à sua disposição;⁴

d) benefícios fiscais relativos ao IVA, na medida em que os operadores económicos abrangidos pelo CIN poderão beneficiar das isenções previstas no regulamento do IVA;⁵

e) isenção de direitos aduaneiros na importação de determinados bens destinados ao funcionamento das actividades licenciadas.⁶

Não menos importante parece-nos a seguinte ressalva ao âmbito de aplicação subjectiva do regime de benefícios fiscais: ficam excluídas as entidades que operam nas áreas do turismo, banca, seguros, imobiliário e construção civil, tal como se consagra no art. 51º. Repare-se, por um lado, que o sector financeiro é alvo de regulação apropriada no diploma referente ao direito de estabelecimento das instituições financeiras internacionais, por razões que se prendem com as suas especificidades. Pelas exigências regulatórias acrescidas que se verificam numa área de actividade com peso suficiente para, nas situações mais graves, contaminar o funcionamento de todo o sistema económico, compreendemos que a exclusão se imponha.

Já diferentes justificações deverão proceder no caso dos restantes sectores. De facto, as áreas do imobiliário, da construção civil e, particularmente, do turismo parecem ter

3 Nos termos dos arts. 42.º, n.º 2; 43.º, n.º 2 e 44.º, n.º 2.

4 De acordo com o artigo 45.º.

5 Conforme consagrado no art. 46.º.

6 Ver art. 47.º.

sido afastadas da discriminação positiva de que são alvo, no âmbito do presente regime, os investidores estrangeiros. Procura-se, por esta via, prever certas limitações que permitam impedir a fragilização de sectores que são a chave da dinâmica económica interna de Cabo Verde - como é manifestamente o caso do Turismo –, bem como delimitar barreiras perante as áreas de actividade que o CIN não pretende influenciar, por não se integrarem no escopo do regime. Neste último caso, parecem-nos enquadráveis os sectores da construção e do imobiliário.

Em todo o caso, as normas relativas a alguns destes sectores de actividade acabam por estar plasmadas no novo código que regula os termos gerais da atribuição de benefícios fiscais, que estudaremos de seguida.

2.3.) Articulação do regime do CIN com o novo Código dos Benefícios Fiscais

Tal como anteriormente já havíamos referido, os benefícios fiscais a atribuir às entidades licenciadas no CIN acabaram por sofrer alterações substanciais na sequência da publicação da Lei n.º 26/VII/2013, que enforma o novo Código dos Benefícios Fiscais (CBF) e que veio actualizar um regime que vigorava desde 1992.

A entrada em vigor do diploma em causa acabou por ser alvo de ampla discussão junto da opinião pública cabo-verdiana, tendo sido debatidos os problemas de perda de competitividade da economia do país que o novo regime poderia trazer.⁷

No entanto, importa antes de mais procurar o elenco das alterações legislativas resultante da articulação entre os dois regimes.

Ora, no seu artigo 19.º, o CBF reitera a possibilidade de atribuição de benefícios fiscais aos operadores económicos licenciados e com actividade no CIN, considerando “aplicável benefício fiscal sob a forma de taxas reduzidas de IUR relativamente aos

⁷ Não obstante a discutível análise técnica de que é alvo, não deixamos de considerar interessante testemunhar a percepção que a comunicação social local demonstra ter do novo Código, ao divulgar estudos claramente cépticos quanto às vantagens das novas opções de política fiscal. Neste âmbito, poderá ser consultado o artigo publicado no jornal Expresso das Ilhas sob o título “Novo Código dos Benefícios Fiscais: Mais um golpe na competitividade cabo-verdiana”, disponível em: <http://www.ecofinancas.com/noticias/novo-codigo-beneficios-fiscais-golpe-competitividade-cabo-verdiana>.

rendimentos derivados do exercício de actividades de natureza industrial ou comercial, e suas actividades acessórias ou complementares, bem como de prestação de serviços”.⁸

À partida, poderia parecer que o novo regime de atribuição de benefícios fiscais nada de substancial vinha alterar no âmbito do quadro legal introduzido pelo CIN.

Porém, não podemos deixar de constatar que o diploma mais recente nada vem dizer, por exemplo, sobre a possibilidade de isenções sobre a distribuição de dividendos e sobre os pagamentos de juros, ao contrário das previsões normativas presente no regime inicial do centro de negócios. E também não será de somenos importância a inexistência de qualquer norma que reafirme a possibilidade de atribuição de benefícios em sede de IVA, nos termos que constavam do regime que havia sido publicado em 2001.

De facto, como se dúvidas houvesse, as normas revogatórias constantes do diploma confirmam uma alteração substancial do conjunto de benefícios, eliminando todo o quadro legal criado pelo anterior regime do CIN nesta matéria.⁹

Assim, o novo CBF extingue as vantagens fiscais que o Decreto-Legislativo n.º 1/2011 vinha estabelecer para as empresas integradas no CIN, circunscrevendo a um conjunto de regras especiais em sede de IUR e de direitos aduaneiros os benefícios fiscais que passam a ser passíveis de atribuição.

Por esta via, o regime agora introduzido parece querer regular extensivamente a atribuição de quaisquer benefícios fiscais presentes na lei cabo-verdiana. Não se trata, nesta medida, de um diploma que enumere somente princípios e regras gerais, nem nos parece que apresente amplas possibilidades de compatibilização com os regimes já existentes, ainda que algumas das suas normas pudessem indicar o contrário.¹⁰

8 Consultar o art. 19.º, n.º 1 do CBF.

9 Conforme o disposto no art. 59.º, alínea c), deixa de ter aplicação todo o capítulo que tipificava os benefícios fiscais a atribuir no âmbito do regime original do Centro Internacional de Negócios.

10 No seu art. 1.º, o Código é apresentado como um diploma que consagra “princípios e regras gerais” no quadro dos benefícios fiscais a atribuir. Ora, verificamos que as normas que o compõem vão muito para além deste âmbito, abarcando a regulação minuciosa de realidades que vão desde a vasta tipificação dos benefícios a atribuir ao sector financeiro até ao regime aplicável ao mecenato desportivo.

Deste modo, o diploma procede a uma nova tipificação dos benefícios a atribuir às entidades licenciadas no CIN, criando de raiz um novo quadro normativo que substitua aquele anteriormente previsto. Destacamos as principais alterações:

a) É eliminada a distinção temporal entre dois períodos com taxas de redução de IUR variáveis (90% entre 2011 e 2018 e 85% entre 2019 e 2025, no regime anterior), consagrando-se até 2025 a vigência do benefício referente a essas taxas reduzidas;¹¹

b) Introduce-se um novo factor para atribuição dos benefícios fiscais: a taxa de IUR aplicável passa a estar indexada ao número de postos de trabalho criados e mantidos pelos operadores económicos.

Assim, no âmbito do Centro Internacional de Indústria e do Centro Internacional de Comércio, procede-se a um escalonamento das taxas de acordo com o número de trabalhadores dependentes de cada empresa: 5% para entidades com 5 ou mais trabalhadores com o tipo de vínculo exigido; 3,5% no caso de o operador contar com 20 ou mais colaboradores e 2,5% para as empresas com 50 ou mais trabalhadores.

Por outro lado, o regime do Centro Internacional de Prestação de Serviços apresenta-se como menos exigente naquilo que ao factor agora introduzido diz respeito: terão acesso a uma taxa reduzida na ordem dos 2,5% os operadores económicos que criarem pelo menos dois postos de trabalho. Uma vez mais, constatamos o peso específico do CIPS dentro deste centro internacional de negócios, sendo as próprias opções político-legislativas constantemente demonstrativas disso mesmo.

c) Aperta-se a malha de formalidades associadas à atribuição do benefício, na medida em que esta é ineficaz até à divulgação pública da identidade da entidade licenciada, dos seus titulares e dos postos de trabalho criados, no portal electrónico da Administração Fiscal. Por sua vez, sujeita-se a Administração Fiscal à obrigação de divulgar no prazo de 48 horas esses elementos que lhe são submetidos pelos operadores económicos.¹²

A alteração em causa assentará em justificações sólidas de reforço da transparência do sistema, que obviamente compreendemos tanto no plano da sua credibilidade interna, como do ponto de vista da atracção de investimento estrangeiro. Coloca-se, no entanto,

11 Nos termos definidos pelo art. 19.º, n.º1 e pelo preâmbulo do art. 19.º, n.º3.

12 Ver o art. 19.º, n.º 5 em conjugação com o art. 19.º, n.º8.

a questão de saber até que ponto este elemento de burocratização do sistema poderá ser prejudicial para os interesses das empresas, na medida em que, caso o prazo de divulgação pública não seja respeitado, não se encontram previstas quaisquer sanções ou outras consequências na esfera jurídica da Administração Fiscal...

d) É delimitada a regularidade dos actos de fiscalização, submetendo as entidades do CIN a acções de inspecção com periodicidade anual. A concessionária do CIN fica ainda obrigada a remeter ao Governo, no primeiro mês de cada ano, o relatório sobre actividade e fiscalização das actividades licenciadas.¹³

e) É exigida às empresas a existência de contabilidade organizada, em conformidade com o sistema de normalização contabilística e de relato financeiro vigente em Cabo Verde, os quais se baseiam nas normas internacionais de contabilidade.¹⁴

Repare-se, neste contexto, que, segundo dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística em 2009, apenas um quarto do tecido empresarial cabo-verdiano possuía contabilidade organizada. Assim, parece-nos que, por um lado, nos encontramos perante maiores exigências de transparência colocadas às empresas locais no acesso ao sistema de benefícios, o que obrigará a maiores esforços no cumprimento de regras de burocracia, mas que testemunhamos, por outro, uma oportunidade de fomentar o desenvolvimento das estruturas de gestão empresarial existentes no país.¹⁵

Em suma, no âmbito do novo quadro de benefícios fiscais a atribuir aos operadores económicos do CIN, verifica-se:

- uma reformulação do regime de redução de IUR, com novas taxas indexadas ao número de postos de trabalho criados;
- a manutenção de um conjunto de isenções de direitos aduaneiros, a incidir sobre produtos destinados ao funcionamento da entidade licenciada;
- a revogação dos benefícios aplicáveis aos sócios das empresas licenciadas no CIN, deixando de existir a isenção, em sede de IUR sobre

13 Assim o estabelece o art. 19.º, n.º5.

14 *Idem*.

15 Instituto Nacional de Estatística, *Apresentação dos Dados Definitivos do III Recenseamento Eleitoral de Cabo Verde*. INE, Praia, 2009; ANNIKA MARKING, *Trade Liberalization and Tax Reforms in Cape Verde*, University of Lund, 2010, pág. 47.

dividendos distribuídos e sobre juros e outras formas de remuneração de suprimentos;

- a eliminação das isenções em sede de IVA, na medida em que, ao contrário do que sucedia no diploma original, não há qualquer referência à possibilidade de as entidades licenciadas beneficiarem das isenções previstas no regulamento do IVA.

2.4.) Apreciação sumária da evolução do sistema

Expostas as alterações de que foi alvo o sistema de atribuição de benefícios fiscais na lei cabo-verdiana, com consequências significativas sobre o regime que, até à data, estaria previsto ser aplicado aquando do futuro arranque do CIN, entendemos ser necessário sublinhar algumas das preocupações evidenciadas neste processo.

Acima de tudo, parece-nos ter sido evidente a necessidade de dotar o sistema em causa de alguns elementos que aumentassem a credibilidade e transparência do mesmo, tanto aos olhos da comunidade internacional, cada vez mais atenta à acção dos Estados que apostam na desregulação da sua lei fiscal como forma de captação de receita, como de potenciais investidores externos, progressivamente menos dispostos a colocar o seu capital em regimes que sejam alvo de desconfiança por parte da opinião pública.

Detectamos ainda, enquanto objectivo estrutural de política económica, a necessidade de reorganizar o quadro de benefícios fiscais vigente de acordo com uma estratégia que seja apta a direccionar capital para determinados sectores de actividade. Não será com certeza um mero acaso que o diploma comece por enumerar, dentro do conjunto de benefícios ao investimento, aqueles que se relacionam com as áreas do turismo e da indústria de promoção turística, passando pelos serviços de transporte aéreo e marítimo e referindo ainda a produção de energias renováveis. De facto, estas são algumas das áreas de actividade que beneficiam de um crédito fiscal acrescido, que se traduz numa dedução à colecta do IUR na ordem dos 50%. Isto, entenda-se, no

âmbito de um regime distinto e incompatível com aquele que, por ora, estudamos, relativo ao CIN.¹⁶

Deste modo, as alterações de que foi alvo o Decreto-Legislativo n.º 1/2011 não devem ser analisadas fora de uma estratégia global dirigida ao desenvolvimento do país, dentro da qual se insere igualmente a decisão de indexar o número de postos de trabalho criados ao nível de benefício fiscal concedido.¹⁷

Não podemos deixar de notar, no entanto, que o nível de criação de emprego exigido no âmbito do CIPS, contrariamente àquilo que se verifica nas vertentes industrial e comercial do centro internacional de negócios, parece ser meramente simbólico, requerendo a lei somente o vínculo de dois trabalhadores dependentes para que o operador económico em causa possa beneficiar deste regime. Ora, se é verdade que este factor facilitará a entrada de prestadores de serviços no sistema de benefícios fiscais, também é certo que se apresenta de difícil compatibilização com os objectivos gerais de crescimento económico e de criação de emprego. Porém, dado o carácter muito variável das prestações de serviços, cuja natureza é substancialmente diferente daquele que se verifica nos casos da indústria ou do comércio, compreendemos o objectivo da norma, sustentada nas opções de estender a malha de operadores económicos abrangidos pelo regime e de apresentar o CIPS como a grande mais-valia da introdução do CIN.

Desta forma, analisados o histórico e as características do regime vigente acima expostos, não podemos deixar de declarar alguma estranheza perante a alteração de um regime que acabou por nunca ser aplicado, por via dos constantes atrasos no arranque do centro. Isto é, em termos de opções de política económica e fiscal, parece ser questionável, principalmente do ponto de vista da confiança dos investidores na estabilidade legislativa, que uma das primeiras medidas que sucedem ao lançamento de um plano tão ambicioso do ponto de vista da captação de investimento seja exactamente... a amputação de parte desse plano. Neste âmbito, foram várias as vozes

16 Consultar o artigo 12.º, n.º 1, alínea a).

17 Mesmo antes da entrada em vigor do novo Código dos Benefícios Fiscais, os responsáveis do Governo cabo-verdiano abordavam as linhas gerais do diploma, referindo a necessidade de atrair modelos de investimento que criassem valor para a economia local. As declarações podem ser consultadas em:

<http://expresso.sapo.pt/cabo-verde-governo-anuncia-novo-codigo-de-incentivos-fiscais-para-breve=f704403>.

dentro e fora do Parlamento a criticarem a alteração do regime de benefícios fiscais do CIN.¹⁸

Ainda que nos seja possível compreender a necessidade de racionalizar os benefícios atribuídos, por via do clima internacional de combate às zonas de tributação reduzida e de aproximação a legislação à realidade económica, não nos parecem ser de somenos importância as críticas feitas à compressão das vantagens fiscais atribuídas. Entendemos, nesta medida, que a evolução do quadro fiscal do CIN não deveria pôr em causa os objectivos que estão na base do seu regime original. No entanto, as alterações ocorridas ainda antes da entrada em vigor do mesmo levam-nos a enfatizar que, por um lado, a instabilidade legislativa inicial é um indicador negativo da perspectiva dos investidores e que, por outro, o próprio conteúdo do regime foi alvo de alterações substanciais que não podem ser ignoradas num quadro de competitividade fiscal.

18 Sobre as críticas ao Novo Código dos Benefícios Fiscais, vale a pena consultar a notícia da Lusa "Parlamento cabo-verdiano aprova novo Código de Benefícios Fiscais", de 10 de Dezembro de 2012 e disponível em <http://noticias.sapo.mz/lusa/artigo/15443923.html>, bem como o artigo publicado no sítio do jornal A Semana com o título "EITU propõe suspensão da Lei do Código dos Benefícios Fiscais", de 22 de Outubro de 2012, acessível em <http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article81342>.

3) Centro “offshore” de Prestação de Serviços: Uma inovação contra a corrente?

3.1.) Condições sociais, políticas e económicas para o estabelecimento da praça

De acordo com o *African Economic Outlook*, Cabo Verde apresenta uma gestão pública “exemplar”, com melhorias significativas em indicadores como a corrupção e o ambiente para estabelecer negócios, por via de um conjunto de reformas implementadas. É ainda um dos poucos países africanos que deverão conseguir alcançar todos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, com destaque para a redução para metade da pobreza entre 1995 e 2015. O sistema de apoio social do país abrange a terceira idade, a deficiência e a morte. Quanto à situação política, o país é considerado um modelo de liberdade política e de direitos civis.¹⁹

No quadro da governação de política económica, a integração de Cabo Verde na Organização Mundial do Comércio (OMC) tem vindo a fomentar uma política reformista, com alterações profundas no quadro legislativo, destacando-se ainda os esforços levados a cabo no sentido da “simplificação do licenciamento das empresas, do registo de propriedade e de procedimentos de falência/liquidação”.²⁰

O referido processo de integração à OMC tem sido aceite internacionalmente como um importante catalisador de condições mais favoráveis ao investimento, na medida em que deverá proporcionar a “expansão do mercado e a realização de negócios num ambiente mais seguro e estável”. Quanto à prestação de serviços, a sua melhoria é previsível, tendo em conta a introdução de padrões e regras do comércio internacional.²¹

No entanto, e à semelhança do que testemunhamos na situação actual de países do sul da Europa, a crise económico-financeira global influenciou o crescimento da riqueza no país, agravando os níveis de desemprego e de desigualdade. Os valores relativos ao número de jovens desempregados são especialmente preocupantes, fixando-se nos

19 “African Economic Outlook”, *Perspectivas Económicas em África – Cabo Verde*, OCDE, 2012, disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000052001-000053000/000052648.pdf> e em <http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2013/PDF/Cape%20Verde.pdf>

20 Para um resumo sobre os últimos dados relativos ao plano de gestão de política económica no país, recomendamos a consulta do site do *African Economic Outlook*, através de <http://www.africaneconomicoutlook.org/po/paises/west-africa/cabo-verde/>

21 ANA MARIA GOMES PIRES, *Adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio: Problemas, Desafios e Perspectivas*, Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresarias, S. Vicente, 2010, pág.4

27,1%. Neste âmbito, torna-se essencial adoptar políticas de crescimento que compatibilizem três vectores essenciais: atracção de investimento; maior capacidade de absorção de quadros pelo mercado de trabalho e consolidação da credibilidade do país junto da comunidade internacional.

Em termos geostratégicos, importa saber que o mercado de África Ocidental representa, por si só, 250 milhões de habitantes, destacando-se o franco crescimento económico de alguns Estados próximos de Cabo Verde. Neste plano, referimos o exemplo do Gana, que após o *boom* da indústria petrolífera em 2011, quando cresceu na ordem dos 14,4%, continua a manter níveis previstos de criação de riqueza assinaláveis, projectando-se num aumento do PIB de 8% para 2013 e de 8,9% em 2014.²²

Aliado à consolidação do Brasil enquanto nova potência económica e à busca de novas oportunidades de investimento por parte dos investidores europeus, o país poderá ainda aproveitar a sua condição de membro da Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (CEDEAO) para se afirmar como “plataforma para a reexportação de produtos com isenção de impostos alfandegários para os mercados da costa ocidental africana”.²³

No quadro da criação sustentável de uma plataforma internacional de prestação de serviços, o Governo cabo-verdiano tem assumido como prioridade o reforço dos sectores da economia marítima e aeronáutica, de forma a desenvolver as vias de comunicação com os continentes que serão parceiros desta nova estratégia económica.

Não podemos deixar de reflectir que a concretização da política económica em causa dependerá sempre da entrada de capitais estrangeiros na economia do país, dadas as fracas perspectivas de desenvolvimento económico assentes em recursos naturais. De facto, a grande mais-valia que Cabo Verde acaba por apresentar aos investidores assenta no clima de estabilidade política e social num quadro democrática, bem como na responsável gestão económica que tem evidenciado. Exige-se ainda, por outro lado, que se continuem a desenvolver os canais de comunicação e de tecnologias da informação, de forma a maximizar as vantagens que o vector de localização geoestratégica permite.

22 Vejam-se os últimos dados da OCDE relativos ao Gana, disponíveis para consulta em <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/west-africa/ghana/>.

23 Nesta matéria, ver “Cabo Verde: Uma porta para África no coração do Atlântico”, reportagem publicada no jornal *Diário Económico*, na edição de 25 de Maio de 2012.

Nesse âmbito, identificam-se quatro *clusters*, ou pilares de desenvolvimento, que visam colmatar as lacunas até agora identificadas no quadro de formação de uma plataforma internacional: o *Cluster* do Mar, o *Cluster* dos Aeronegócios, o *Cluster* das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e o *Cluster* Financeiro.²⁴

Estes quatro vectores estratégicos deverão criar condições para uma melhoria substancial das infra-estruturas existentes no país, apesar de se verificar que este, no contexto de produção de riqueza em que está inserido, caminha já no sentido de vir a apresentar condições sólidas nesse campo. De acordo com os técnicos do Banco Mundial, “em consonância com o seu estatuto de país de médio rendimento, Cabo Verde já possui uma rede de infra-estruturas bem desenvolvida. (...) Quase todas as nove ilhas possuem instalações portuárias e aeroportuárias. Cerca de 70 por cento da população tem acesso a energia e (alguma forma de) serviços hídricos. O país tem acesso a um cabo submarino e os indicadores de cobertura das TIC – recepção e banda larga – são relativamente bons”.²⁵

Quanto ao cenário de evolução macroeconómica, este é, como já se afirmou anteriormente, prejudicado pelo contexto da crise internacional. Após apresentar, em 2011, níveis de crescimento económico na ordem dos 5 por cento, este indicador desceu para 4,3%, valor que reflecte uma quebra no investimento privado, ao qual não serão alheios os níveis inferiores de investimento directo estrangeiro registados. Por outro lado, a estabilidade política e a consolidação democrática existentes em Cabo Verde levou a que o país beneficiasse das alterações políticas súbitas no norte de África, tendo o sector do turismo saído fortalecido com níveis de crescimento na ordem dos 12,3%.

O contexto económico global reflecte-se, assim, nos grandes indicadores económicos relativos ao país, que apresenta níveis elevados de défice elevados, correspondentes a 10 por cento do PIB, e valores de dívida pública de 82,9 por cento, segundo dados de 2012 divulgados pelo Banco Mundial. O Fundo Monetário Internacional (FMI) assinala que, não obstante o risco crescente de sustentabilidade, o serviço de dívida mantém-se

²⁴ *Idem.*

²⁵ Africa Infrastructure Country Diagnostic, *As infraestruturas em Cabo-Verde: Uma perspectiva continental*, Banco Mundial, 2010, pág. 6.

em graus de exequibilidade. Na análise destes vectores, o FMI destaca, no entanto, a gestão económica responsável por parte dos agentes governativos cabo-verdianos.²⁶

Mais recentemente, após visita ao país em Junho de 2013, o FMI alertou o país para a necessidade de aumentar a produtividade e competitividade da economia local, sugerindo ainda mais reformas favoráveis ao ambiente empresarial, designadamente ao nível do mercado de trabalho.²⁷

3.2.) A importância do CIPS no regime do Centro Internacional de Negócios

De acordo com os dados e as informações anteriormente expostas, a vertente de prestação de serviços ocupa um lugar que nos parece ser central dentro do regime estudado. Sustentamos esta afirmação não só nas posições políticas que têm sido expressas ao longo de todo o processo de implementação do Centro Internacional de Negócios, mas igualmente na estrutura inicial e actual do seu enquadramento legal.

Nestes termos, podemos assinalar alguns factores de natureza jurídica, política, económica e geoestratégia que fundamentam a opção em causa:

a) Dentro do regime jurídico do CIN, verificamos que, ao contrário do CII e do CIC, a área territorial correspondente à vertente da prestação de serviços é balizada por todo o território da República de Cabo Verde, nos termos do art. 29.º do Decreto-Legislativo n.º 1/2011 de 31 de Janeiro.

Razões de ordem técnica que envolvem as actividades em causa, e que enformam as diferenças existentes entre si, tendem a explicar a situação. Isto porque as condições materiais necessárias à implementação de um centro industrial serão, certamente, bastante mais complexas do que aquelas que rodeiam a instalação ou delimitação de uma área de prestação de serviços, já para não falar das implicações administrativas e urbanísticas que tradicionalmente rodeiam ambos os casos.

26 Para um resumo da análise levada a cabo pelo Banco Mundial, com referência igualmente para os estudos do FMI, vale a pena consultar “Cabo Verde – Aspectos Gerais”, disponível em <http://www.worldbank.org/pt/country/capeverde/overview>.

27 International Monetary Fund, *Statement at the Conclusion of an IMF Staff Visit to Cape Verde*, 7 de Junho de 2013, disponível em <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13204.htm>.

Também no caso do CIC entendemos que deverá haver um processo de fiscalização mais específico, na medida em que está em causa um fluxo de mercadorias que merece cuidados acrescidos do ponto de vista fiscal e de prevenção da criminalidade. Mas, independentemente das razões em causa, compreendemos que a amplitude geográfica do CIPS poderá ser um dos elementos que proporcionará um maior impacto desta vertente específica no desenvolvimento da economia local. Não podemos, no entanto, deixar de realçar que, do ponto de vista do controlo do sistema, esta abrangência territorial poderá ser extremamente perigosa, facilitando a fraude fiscal num país com uma realidade tão diversificada como Cabo Verde. Tendo em conta as características insulares do país, coloca-se a questão de saber até que pode ser equilibrada e uniforme a fiscalização do cumprimento do regime nas várias ilhas e regiões, na medida em que os meios que a administração fiscal tem ao seu dispor não serão, certamente, nem ilimitados nem semelhantes nos vários pontos do território.

b) As alterações implementadas pela entrada em vigor do Código dos Benefícios Fiscais em 2013 vieram destacar ainda mais a importância do CIPS no âmbito do centro internacional de negócios, fixando uma taxa de IUR fixa de 2,5% para os operadores económicos que no seu âmbito detenham actividade, criando no mínimo dois postos de trabalho.

Reiterando a nossa compreensão pela distinção que tem de ser feita entre as características técnicas dos vários ramos de actividade económica, à qual a lei não pode ser alheia, questionamos se não seria preferível, à semelhança do que está previsto para as áreas da indústria e do comércio, definir valores mais exigentes quanto ao número de trabalhadores dependentes. Em nossa opinião, o regime de tributação reduzida em causa será mais justificado na medida da sua correlação directa com a criação de riqueza para o país e, nesta medida, parece-nos pouco justificada a igualdade de tratamento fiscal, neste aspecto, entre empresas que se propõem a criar 2 postos de trabalho e aquelas que têm como objectivo, por exemplo, o estabelecimento de vínculos laborais com 50 trabalhadores. Esta situação torna-se ainda mais premente num país em que os níveis de desemprego, e em especial os indicadores referentes aos jovens sem ocupação profissional, apresentam valores elevados;

c) Na área do desenvolvimento tecnológico e geoestratégico, Cabo Verde tem vindo a incrementar a qualidade dos seus serviços de comunicação internacional, apostando com particular vigor na vertente das TIC. Desde 2012, ao país está ligado à Europa e à costa ocidental africana pela “mais longa e eficaz infra-estrutura de telecomunicações” entre os dois continentes. Desta forma, permite-se efectuar a cobertura “em termos de infra-estruturas de comunicação *wireless*”, dentro da estratégia de posicionar Cabo Verde como “um centro seguro para sistemas de *back up*, *booking units* e *call centers*, tudo orientado para a África ocidental”, segundo responsáveis governativos.²⁸

d) O regime especialmente favorável de que é alvo o CIPS contrasta com algumas limitações às potencialidades de outras vertentes do centro de negócios. Por exemplo, o Centro Internacional de Comércio poderia constituir uma interessante plataforma de trocas comerciais na costa ocidental africana, não fosse o regime de benefícios de natureza aduaneira ser tão apertado quanto ao tipo de bens abrangidos.²⁹

Isto é, a lei acaba por tipificar um conjunto de vantagens aduaneiras que limitam o regime à incidência a bens que se destinem a fazer parte do processo produtivo ou que sejam acessórios a este, como são os casos da embalagem e acondicionamento, mas unicamente quanto esteja em causa a produção da própria empresa beneficiária. Por esta via, excluem-se os benefícios nos casos em que o CIN intervenha como mero entreposto de trocas, servindo de base ao armazenamento e à conservação de bens que transitem para Cabo Verde, no âmbito das redes de comércio internacional, como forma de posteriormente serem negociados para outros pontos de influência, como é o caso dos países da costa ocidental africana.

No entanto, tal não foi a opção do legislador, razão pela qual acabam por sobressair, uma vez mais, os objectivos políticos, materializados no plano jurídico, de transformar o país especialmente na área da prestação de serviços, não sendo essa aposta tão visível no regime jurídico de outras vertentes da actividade económica.

28 “Cabo Verde amarra-se ao mundo com novo cabo de fibra óptica”, in *A Semana*, disponível em <http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article75818>; atente-se ainda nas declarações da Ministra das Finanças, Cristina Duarte, em “Cabo Verde: Uma porta para África no coração do Atlântico”, *Diário Económico*, 2012.

29 De acordo com o art. 20.º do CBF.

4) Análise Comparativa: O que podemos prever com os casos da Zona Franca da Madeira e na Zona Especial Canária

Dada a ausência de aplicação prática do regime do CIN até agora, por circunstâncias já referidas, procuramos apoiar o nosso trabalho em alguns regimes próximos daquele que por ora estudamos. Pretendemos, por esta via, tentar perceber as principais características dos mesmos, a sua evolução legal e as circunstâncias que lhes deram origem, de forma a mais certamente encontrarmos respostas para as questões que colocamos quanto ao futuro do centro internacional de negócios.

4.1.) A relevância da Zona Franca da Madeira (ZFM) no estudo do CIN

4.1.1) Breve contextualização sobre o regime da ZFM

Pelo facto de ter servido como uma importante referência para os trabalhos que levaram à criação do regime do CIN, torna-se indispensável na nossa reflexão a referência à Zona Franca da Madeira e sua evolução a partir do regime inicial.

O primeiro passo no sentido da implementação deste centro internacional de negócios foi dado com o Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro, diploma onde era autorizada a criação da ZFM e se destacava a “especial situação geoestratégica da Madeira” e as circunstâncias particulares da economia local, que reclamariam “o aparecimento de novos sectores industriais voltados para o desenvolvimento económico e social da região”. Definia-se, por esta via, uma área de natureza industrial e de livre importação e exportação de mercadorias. Mais tarde, o Decreto Regional n.º 58/82, de 23 de Agosto, amplia o âmbito de incidência do regime da ZFM, “passando a autorizar que nesta se exerçam todas as actividades de natureza industrial, comercial ou financeira”.³⁰

Só após quatro anos sem qualquer diploma que tipificasse os benefícios a atribuir aos operadores económicos da ZFM, o que nos poderá dizer algo sobre as dificuldades e a

³⁰ CLOTILDE CELORICO PALMA, *Algumas reflexões sobre o novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 1, nº 1, 2008, pág. 134.

morosidade típica destes processos de atracção de investimento, é publicado o Decreto-Lei n.º 165/86, de 26 de Junho, que define o quadro de incentivos fiscais. Neste âmbito, e na senda de CLOTILDE CELORICO PALMA, devemos distinguir os benefícios a conceder, em três categorias distintas: (a) benefícios a atribuir às sociedades instaladas na ZFM; (b) benefícios a atribuir especificamente aos sócios dessas sociedades; e (c) os benefícios concedidos de forma objectiva a certas operações, das quais são exemplo operações de capitais e transferência de tecnologia.³¹

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 86/89, de 28 de Março, que cria o Registo Internacional de Navios da Madeira, que previa a atribuição de benefícios fiscais às empresas e às tripulações, a articulação entre os diversos diplomas é efectuada por via do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo DL n.º 215/89, de 1 de Julho. Sendo configurado como um auxílio de Estado, o regime da ZFM foi ainda aprovado inicialmente pela Comissão a 26 de Maio de 1987.

No entanto, a estrutura inicial do regime não era compatível com a criação de um centro internacional de negócios, na medida em que a sua incidência subjectiva excluía os não residentes que não estivessem estabelecidos na Zona Franca, o que se revelava especialmente problemático nas áreas da Banca, Sociedades Gestoras de Fundos, Empresas de Licenciamento, entre outras.³²

Nesta medida, o Decreto-Lei n.º 84/93 vem, por fim, alargar o âmbito de incidência aos operadores económicos não residentes, exigindo, para que estes pudessem usufruir dos benefícios em causa, que os rendimentos em causa fossem obtidos por via de actividades económicas com entidades que não fossem residentes em território português ou com empresas instaladas na ZFM.

O regime desta zona franca divide-se, assim, em quatro áreas: indústria, registo internacional de navios, centro financeiro internacional e centro internacional de prestação de serviços. Tal como assinala SÉRGIO VASQUES, o sucesso limitado das vertentes da indústria e de registo de navios acabaram por resultar na prevalência das

³¹ *Idem*

³² JOSÉ MANUEL BRAZ DA SILVA, *Os Paraísos Fiscais*, Almedina, 2000, pág. 111.

áreas financeira e de prestação de serviços enquanto esteios da ZFM e das práticas de planeamento fiscal que se desenvolveram no seu âmbito.³³

4.1.2) A evolução do quadro de benefícios fiscais

O quadro legal da zona franca comporta três regimes distintos de ajudas de Estado, que variam na data da sua aprovação pela Comissão e pela extensão dos incentivos fiscais que concedem.

À semelhança do que verificamos quanto ao regime existente no CIN, devemos destacar, dentro do quadro de benefícios fiscais, a isenção ou redução de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), que assume maior importância comparativamente às isenções previstas em sede de Imposto do Selo ou do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Assim, entre os arts. 33.º e 36.º do EBF, encontramos um quadro de incentivos variado, fruto da aprovação dos três regimes de auxílios de Estado. O “regime I”, o primeiro a ser aprovado pela Comissão Europeia, em 1994, apresenta-se como sendo o mais generoso do ponto de vista dos incentivos que integra, comportando a atribuição de isenção de IRC e de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) independentemente de qualquer criação de postos de trabalho na região. Os efeitos deste conjunto de benefícios só se verificaram até 31 de Dezembro de 2011, tendo as entidades beneficiárias sido admitidas até 2001.

Quanto ao “Regime II”, aprovado pela Comissão Europeia em 2002, há a registar uma clara evolução no sentido da limitação ao amplo quadro de benefícios anteriormente previsto, por influência de várias alterações às orientações das instâncias europeias sobre auxílios estatais, por um lado, e pelos trabalhos do Grupo de Código de Conduta sobre fiscalidade das empresas, por outro.³⁴

Desta forma, o novo regime introduz taxas de tributação em IRC, eliminando para o futuro a isenção anteriormente prevista, estabelecendo somente uma redução em sede de

33 SÉRGIO VASQUES, *The Madeira Free Trade Zone: Compliance and Control Issues*, European Taxation, IBFD, Abril 2012, pág. 149.

34 CLOTILDE CELORICO PALMA (2008), pág. 140

tributação directa sobre as empresas até Dezembro de 2011. Para além disso, os benefícios passam a estar balizados por *plafonds* que limitam o seu valor e que estão indexados ao número de postos de trabalho criados. Requer-se ainda, como condição de acesso aos incentivos em causa, que as empresas tenham criado entre um até cinco postos de trabalho nos primeiros seis meses de actividade e realizado um investimento de € 75 000 na aquisição de activos fixos, por um lado, ou criado seis ou mais postos de trabalho nesse mesmo espaço de tempo, por outro. Neste último caso, não seria necessário apresentar qualquer valor mínimo de investimento. As taxas de IRC aplicáveis variam entre 1% e 3%.

Foi ainda retirado do “Regime II” o sector dos serviços, delimitando-se o quadro de actividades abrangidas pelos sectores da zona franca industrial, da prestação de serviços e do *shipping*.

Por fim, e após a sua introdução em 2007, o “Regime III”, mantendo boa parte das condições de acesso introduzidas pelo regime que o antecedeu, vem apertar ainda mais a exigência na atribuição dos benefícios e rever as taxas aplicáveis. Deste modo, são criados novos *plafonds* que limitam o valor da matéria colectável ao qual o benefício se aplica, sendo esta limitação progressivamente menor de acordo com o número de postos de trabalho criados. De acordo com a decisão da Comissão, os beneficiários do auxílio que se tenham estabelecido na zona franca até ao presente ano podem beneficiar de uma taxa de IRC de 5% entre 2013 e 2020.³⁵

Assinala-se ainda que, no seguimento de alteração ao regime da Zona Franca da Madeira, à qual as instâncias de Bruxelas deram luz verde no passado dia 2 de Julho, serão aumentados em 36,7% os *plafonds* até aos quais os operadores licenciados na ZFM poderão beneficiar da referida taxa reduzida. A revisão dos valores em causa teve em conta o impacto do aumento da taxa geral de IRC a partir de 2012, que deixou de ser de 20% para se fixar os 25%, bem como a taxa de inflação verificada entre os anos de 2007 e 2013. O novo regime deverá vigorar já a partir de 2014.³⁶

35 Consultar a Decisão da Comissão de 27.6.2007, no processo N 421/2006 — Portugal — Zona Franca da Madeira, JO C 240 de 12.10.2007, pág. 3.

36 Ver a notificação da Comissão de 02.07.2013, Auxílio Estatal SA.34160 (2011/N) – Portugal – Alteração do regime da Zona Franca da Madeira N 421/2006, pág. 3.

4.1.3.) *Contributos para uma maximização do potencial do CIN*

Perante a exposição feita, parece-nos que são evidentes, numa primeira leitura, alguns problemas de instabilidade legislativa: o regime aplicável à ZFM mudou substancialmente ao longo dos anos, compatibilizando-se durante o mesmo espaço temporal quadros de incentivos muito diversos e acentuando-se a tendência de diminuição progressiva da amplitude dos benefícios a atribuir.

Neste sentido, e tal como nos ensina ALBERTO XAVIER, “não deixará (...) de se salientar que as frequentes alterações do regime fiscal das zonas francas, aliadas à ambiguidade da letra da lei e, conseqüentemente, das interpretações do Fisco, em nada têm contribuído para a solidificação da imagem das zonas francas portuguesas como centros de negócios seguros e competitivos à escala internacional”.³⁷

Todavia, aquilo que retemos nesta etapa embrionária de implementação do CIN é, por ora, a alteração radical do conteúdo do seu regime, problema esse que é agravado por algumas dificuldades de articulação com algumas das outras disposições do Código dos Benefícios Fiscais cabo-verdiano. De facto, este é um problema que pode ser transposto para o tema que é objecto central do nosso estudo, na medida em que está em causa a confiança dos investidores na estabilidade do quadro legal em vigor. O caminho a trilhar no âmbito do CIN terá, por isso, de ser definido de uma forma clara e sustentável, tanto do ponto de vista daquilo que é a despesa fiscal em que Cabo Verde está disposto a incorrer para o promover, como no plano da continuidade de um quadro legal que garanta alguma segurança a quem decide colocar capitais em Cabo Verde, em detrimento de outras zonas de tributação reduzida.

Outro dos problemas testemunhados no âmbito do regime da ZFM prendia-se com a predominância das “empresas de caixa postal”, facto que influenciou negativamente a reputação da zona franca durante anos. Uma vez que o “Regime I” atribuía um quadro vasto de benefícios, sem qualquer exigência de investimento ou de criação de postos de trabalho, tornou-se natural que os profissionais na área de consultoria tratassem a ZFM como uma jurisdição *offshore*, apesar de esta não ser assim designada pela OCDE.³⁸

37 ALBERTO XAVIER, *Direito Tributário Internacional*, 2ª edição, Almedina, 2011, pág. 596.

38 SÉRGIO VASQUES (2012), pág. 151.

Tal como referido no capítulo 2.4. do nosso trabalho, o CIN acabou por ser salvaguardado neste aspecto pelas alterações introduzidas posteriormente pelo Código dos Benefícios Fiscais, através da indexação de valores relativos à criação de emprego aos benefícios concedidos. Tal como se pode deduzir do que afirmámos anteriormente, esse nexos entre postos de trabalho e incentivos fiscais deveria estar já previsto, em nossa opinião, desde o regime inicial, até por ter sido detectado, anos antes, o mesmo problema no modelo da ZFM.

Mas o grande desafio que podemos transpor para o plano do centro internacional de negócios cabo-verdiano prende-se com a questão da fiscalização das empresas licenciadas. Não estão em causa, sublinhamos, procedimentos meramente burocráticos e formais: não servirá de nada um regime legal perfeitamente adaptado às necessidades de desenvolvimento da economia do país e às preocupações da comunidade internacional se não existirem, na prática, mecanismos que actuem perante a sua violação.

Neste âmbito, tem relevância o próprio processo de concessão do centro de negócios: na ZFM, a administração era garantida por um concessionário detido conjuntamente pelo Governo regional e por investidores privados locais. Esta entidade acaba por ser, concomitantemente, como refere SÉRGIO VASQUES, “promotora e principal reguladora” da zona franca, na medida que quem tem interesse em trazer mais empresas para dentro do sistema é, no final de contas, também a autoridade responsável pelo controlo do cumprimento dos requisitos exigidos pelo sistema. O facto de a emissão de licença às empresas estar sujeito ao pagamento de uma taxa anual que, em alguns casos, varia de acordo com as receitas das próprias entidades licenciadas é um dos exemplos claros daquilo que, na prática, podemos ver como um conflito de interesses entre as várias competências da concessionária.

Quanto ao CIN, verificamos que existem problemas potenciais de semelhante natureza. Isto é, ainda que a atribuição de licenças caiba à Cabo Verde Investimentos, agência que funciona sob a alçada do Governo, o processo é analisado no seguimento da emissão de “um parecer favorável da Concessionária”.³⁹

39 Enquanto a versão original do art. 7º do regime do CIN previa que a atribuição de licenças ficasse dependente de “proposta prévia da Concessionária, devidamente fundamentada”, o Decreto-Lei n.º 38/2013, de 2 de Outubro, alterou a redacção do diploma, consagrando a dependência daqueles processos relativamente a um “parecer favorável da concessionária, devidamente fundamentada”.

Nesta matéria, coloca-se a questão de saber até que ponto é que a própria concessionária não terá o verdadeiro poder de influência na decisão, circunstância que em grande parte dependerá da diligência das agências governamentais em exercer as competências que lhe são atribuídas pelo diploma de criação do CIN. Assim, caberá à Cabo Verde Investimentos avaliar a idoneidade do requerente, bem como o interesse económico da actividade em causa, razão pela qual entendemos que um efectivo poder de fiscalização prévia por parte das agências governamentais está já consagrado no regime do centro internacional de negócios.⁴⁰

Não podemos ignorar, no entanto, que a verdadeira entidade fiscalizadora, que acompanha os operadores económicos em permanência ao longo do seu período de actividade, é a concessionária, sendo esta igualmente a responsável exclusiva pela organização do cadastro dos operadores económicos. Esta situação surge reforçada no regime inicial do centro de negócios, tanto naquilo que são as obrigações da concessionária enquanto garante do respeito pela legislação relativa àquela zona, como na delimitação dos próprios poderes de fiscalização naquele espaço.⁴¹

Nesta matéria, vemos com bons olhos as normas introduzidas pelo Código dos Benefícios Fiscais, designadamente a introdução expressa de acções de inspecção por parte da Administração Fiscal, de forma a fiscalizar os pressupostos e condições que permitem o acesso ao CIN. Não podemos deixar de notar, no entanto, que não tendo sido revogado o art. 40.º do regime inicial, será necessário compatibilizar os poderes de fiscalização que são atribuídos de forma distinta pelos dois diplomas.⁴²

De facto, tanto a Concessionária como a Administração Fiscal são detentoras de competências neste plano, devendo ambas controlar o cumprimento dos pressupostos e condições que permitem o acesso ao regime. Parece-nos, no entanto, que a Concessionária será a entidade fiscalizadora de primeiro plano, na medida em que é

40 A decisão no processo de licenciamento inicial dos operadores económicos do CIN pertence, nos termos dos arts. 7.º, n.º 1 e 10.º, n.º 1 do Decreto-Legislativo n.º 1/2011, de 31 de Janeiro, à Cabo Verde Investimentos. Neste âmbito, relevam ainda as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 38/2013, de 2 de Outubro.

41 Nos termos dos arts. 4.º, n.º 5, al. h) e 40º do Decreto-Legislativo n.º 1/2011, de 31 de Janeiro. Veja-se, neste âmbito, as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 38/2013, de 2 de Outubro.

42 Segundo o art. 19.º, n.º 6, do CBF os operadores económicos estão sujeitos a uma inspecção anual a realizar pela autoridade tributária.

nesta que reside a responsabilidade de efectuar o relatório sobre actividade e fiscalização das actividades licenciadas.

Quanto à nossa posição, entendemos, pelo contrário, que deverão ser as autoridades tributárias, enquanto autoridades públicas, o principal garante do respeito pelo regime do CIN, evitando os casos de claro conflito de interesses como aqueles que anteriormente identificámos no plano da ZFM.

4.2.) Breve apresentação da Zona Especial Canária (ZEC)

Tal como habitualmente ocorre nos casos das zonas de tributação reduzida, o projecto da Zona Especial Canária, localizada no arquipélago das Canárias, no território do Reino de Espanha, é justificado pela finalidade de promover o desenvolvimento económico e social da região, através da diversificação da sua estrutura produtiva.⁴³

Sendo considerado um auxílio de estado, à semelhança que testemunhámos no caso da Zona Franca da Madeira, o actual regime da ZEC foi autorizado pela Comissão em Dezembro de 2006 e deverá vigorar até 31 de Dezembro de 2019, podendo ser prorrogado mediante autorização prévia daquele órgão da UE.

Dentro do quadro de benefícios fiscais previstos, encontramos a possibilidade de acesso a uma taxa especial da 4% em sede de *Impuesto de Sociedades*, balizados por um *plafond* máximo relativo à matéria colectável sobre a qual a taxa se aplica. Segundo critérios muito semelhantes aos verificados aquando do estudo sobre a ZFM, o *plafond* será superior consoante o maior número de postos de trabalho criados.⁴⁴

Quanto aos níveis de injeção de capital requeridos, é exigido às entidades licenciadas um investimento no valor mínimo de € 100.000, nas ilhas da Grande Canária e de Tenerife, ou de €50.000, nos projectos localizados em zonas menos desenvolvidas do arquipélago, nos primeiros dois anos de actividade. Para além disso, deverão ser criados pelo menos cinco ou três postos de trabalho, respectivamente, nos seis meses subsequentes à atribuição da licença. Refira-se que o número mínimo de

43 É isto que consta do artigo 28.º da *Ley* 19/1994, de 6 de Julho, relativa à modificação do Regime Económico e Fiscal das Canárias, alterado pelo *Real Decreto-Ley* n.º 12/2006, de 29 de Dezembro.

44 Como se constata a partir da conjugação entre os arts. 43.º e 44.º.

empregos criados para fins de cumprimento dos requisitos de acesso à ZEC deverá mantido ao longo do período em que os operadores económicos beneficiem deste regime.⁴⁵

Com vista a tentar evitar o fenómeno das *mailbox companies*, verificamos ainda que se exige que as entidades tenham sede e direcção efectiva no território da zona especial, sendo ainda condição de atribuição dos benefícios a comprovação de que pelo menos um dos administradores seja residente no arquipélago. Por esta via, procura-se contrariar o problema, tantas vezes ocorrido em zonas de baixa tributação, de falta de ligação efectiva entre empresas, bem como dos seus gestores, aos territórios onde supostamente deveriam gerar riqueza, subvertendo os objectivos político-económicos que sustentam estes projectos.⁴⁶

4.2.1.) Uma nova visão sobre o CIN à luz da experiência da Zona Especial Canária

Segundo dados divulgados pelos responsáveis da ZEC, e difundidos pela imprensa local, a zona especial criou na região, desde 2001, cerca de 6.000 empregos, tendo os valores de investimento rondado os 560 milhões de euros, na sequência da instalação de pouco mais de 400 empresas. Deste modo, e ainda que se verifiquem alguns constrangimentos no âmbito dos pequenos e médios investimentos, este pode ser considerado um caso de relativo sucesso.⁴⁷

Uma das grandes justificações para o resultado positivo desta experiência poderá estar na articulação clara que se verifica entre os vários regimes de benefícios fiscais existentes na *Ley de Régimen Económico y Fiscal de Canarias*. Por esta via, os operadores económicos podem aproveitar outros incentivos fiscais previstos, por exemplo, no âmbito específico das Zonas Francas de *Gran Canaria* e de *Tenerife*. As áreas em causa destinam-se ao armazenamento, transformação e distribuição de

45 Ver arts. 31.º, n.º 3, al. d) e e) do referido diploma, após alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 12/2006, de 29 de Dezembro.

46 Consultar o art. 31.º, n.º 3, a) e b).

47 Consultar a notícia do jornal “La Provincia”, de 12 de Janeiro de 2012, referente às modificações no regime da ZEC, disponível em <http://www.laprovincia.es/economia/2012/01/12/zona-especial-canaria-urge-modificar-ley-atraer-medianas-grandes-empresas/429808.html>

mercadorias sem aplicação de direitos aduaneiros, encargos e impostos indirectos, de forma a aproveitar as potencialidades geoestratégicas da região no plano das rotas de comércio internacionais.⁴⁸

No caso do CIN, torna-se muitas vezes difícil de entender quais os incentivos do Código dos Benefícios Fiscais que podem ser compatibilizados com o seu regime. Ainda que se refira que não é possível cumular os outros benefícios em sede de IUR que encontramos ao longo do código, e que não integram o quadro legal do centro de negócios, daquele diploma parecia resultar a possibilidade de aceder aos incentivos à internacionalização.⁴⁹

No entanto, é o próprio Decreto-Lei n.º 2/2001, de 21 de Fevereiro, ao regular o regime dos benefícios às empresas cabo-verdianas em processo de internacionalização, que vem excluir essa possibilidade, ao deixar de fora do âmbito subjectivo do diploma os promotes “que estejam sedeados ou se localizem em regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis.”⁵⁰

Entendemos que, ainda os benefícios previstos no âmbito do CIN não devam ser cumuláveis, em geral, com outros regimes de incentivos, por constituírem, só por si, um conjunto sólido de benefícios fiscais, a lei deveria clarificar qual a posição do legislador nesta matéria, por se tratar de uma questão central do ponto de vista da confiança dos investidores.

Quanto às opções de política fiscal, assinalamos aquilo que para nós é uma clara perda de competitividade para com o quadro fiscal da ZEC. De facto, os benefícios de natureza aduaneira da Zonas Francas da *Gran Canaria* e de *Tenerife*, compatíveis com o regime da zona especial, são bastante mais amplos do que aqueles que estão previstos para o CIN. Para além disso, as empresas ZEC estão isentas do *Impuesto General Canario* nas prestações e transmissões de bens efectuadas entre si, ao contrário das entidades residentes no centro internacional de negócios, que, relativamente a impostos

48 BRUNO MIGUEL REAL SIMÕES, *Do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) enquanto instrumento de concorrência fiscal*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009; Consultar http://www.zec.org/Zonas_Francas_Canarias.jsp;

49 Veja-se art. 19.º, n.º 5, do CBF, ao referir, sobre o acesso aos benefícios do CIN: “ sem prejuízo da aplicação do art. 18.º (...)”. Ora, o regime do art. 18.º diz respeito a parte do conjunto de incentivos à internacionalização.

50 Nos termos do art.3.º, n.º2, al. c) do Decreto-Legislativo n.º 2/2011, de 21 de Fevereiro.

indirectos, não estão isentas do pagamento de IVA, no seguimento das alterações levadas a cabo pelo Código dos Benefícios Fiscais.⁵¹

No que à gestão da ZEC diz respeito, verificamos que a mesma está a cargo do Consórcio da Zona Especial Canária, organismo público criado exclusivamente para o efeito. O órgão executivo que integra esta entidade é, por excelência, o *Consejo Rector*, dirigido pelo Presidente do Consórcio. De facto, é a este colégio que cabe decidir sobre as autorizações para instalação de operadores económicos na ZEC e, simultaneamente, vigiar o cumprimento da Lei pelas entidades licenciadas, sem prejuízo da competência dos outros organismos públicos.

Importa, por isso, saber qual a constituição do *Consejo Rector* e quem nomeia os seus membros. Verificamos assim que o Presidente e o Vice-Presidente são nomeados pelo Governo espanhol, no seguimento de proposta conjunta do Ministro das Finanças e do Governo das Canárias, entre personalidades de reconhecida competência em matéria económica e financeira. O órgão fica completo com a nomeação de outros cinco membros, dos quais três são indicados pelo Ministro das Finanças e dois pelo Governo das Canárias. Os mandatos podem ser revogados livremente pelo mesmo órgão responsável pela nomeação, cumpridos iguais procedimentos e trâmites aos desta.

No caso do CIN, como anteriormente estudámos, a administração cabe à Concessionária, que é igualmente dotada de competências fiscalizadoras. Nos termos do art.4º do diploma que cria o centro internacional de negócios, a opção inicial do legislador determinou que essa entidade seria a FIC - Zona Franca Comercial S.A.⁵²

A sociedade anónima foi criada em 2000, tendo como objecto de actividade a organização de feiras e exposições internacionais, bem como a promoção e gestão das zonas francas comerciais. Consultando os Estatutos da FIC, verificamos que se trata de uma empresa pública sob forma societária, estando 80% do capital inicial na posse do Estado. As restantes acções pertencem ao Instituto de Apoio ao Desenvolvimento

51 Os benefícios aduaneiros em causa estão regulados no art. 10.º da *Ley 30/1972*, de 22 de Julho. Quanto à isenção em sede de impostos indirectos, deverá ser consultado o art. 47.º da *Ley 19/1994*. Nas Canárias não se aplica o sistema comum de IVA, no seguimento das negociações sobre a adesão de Espanha à Comunidade Económica Europeia. No território em causa, vigora o *Impuesto General Canario* (IGIC), cuja taxa geral é de 5%.

52 As recentes alterações ao regime do Centro Internacional de Negócios, por via do Decreto-Lei n.º 38/2013, vieram retirar à FIC, S.A., a administração e exploração do CIN, tendo sido estabelecido um novo modelo de concessão.

Empresarial. O capital da FIC, S.A., está aberto a quaisquer pessoas singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras.⁵³

Assim, a estrutura e dinâmica da empresa aproximam-se das formas tradicionalmente usadas no sector privado, não só do ponto de vista jurídico, mas igualmente do ponto de vista dos seus métodos e objectivos de gestão, apresentando-se como uma entidade que se pretende “diferenciar de outras eventuais empresas privadas” ao ser reconhecida como uma “marca de qualidade”. A FIC, S.A., assume-se ainda como seu propósito “ser uma empresa de referência nacional no domínio da organização de eventos empresariais, disponibilizando soluções completas e integradas” no que concerne a este tipo de processos. Estamos, por isso, a falar de uma entidade que pretende, acima de tudo, atingir o sucesso dos seus projectos dentro de uma lógica, regra geral, de concorrência num mercado aberto, em clima de competição, uma vez que a sua vertente de actuação tem passado pela área da organização e promoção de eventos.⁵⁴

Nada temos contra o facto de a gestão e administração do CIN ficarem a cargo de uma entidade com estas características, mas vemos com muito maior cepticismo os amplos poderes de fiscalização que foram inicialmente atribuídos à mesma. Enquanto na ZEC o controlo das actividades dos operadores está, em primeira linha, entregue a um organismo público cujos membros respondem perante o Governo espanhol, o Governo das Canárias e o próprio Ministério das Finanças, no caso do CIN a capacidade pública de regular o sistema aparentava ser mais difusa, apenas podendo o Estado agir enquanto accionista maioritário, enquanto estiver nessa posição.

Tendo por base a necessidade de redefinir o “perfil do gestor dos estabelecimentos no CIN”, e de forma a permitir que aquele seja o mais adequado possível, o legislador acabou por efectuar alterações ao modelo de concessão inicialmente previsto. Assim, o recente Decreto-Lei n.º 38/2013, de 2 de Outubro, veio conceder a possibilidade ao Governo de concessionar, em regime de concessão de serviço público ou por ajuste directo, a administração e exploração do CIN a uma entidade privada, nacional ou estrangeira, na qual o Estado venha a participar ou se associar. Por isso, e ainda que a

53 Nos termos do art.4.º dos Estatutos da FIC.

54 Neste âmbito, veja-se, no sítio oficial da Feira Internacional de Cabo Verde, a apresentação da missão, visão e valores da empresa, disponível em:
http://www.fic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=21&Itemid=109.

concessão tenha deixado de estar a cargo da FIC, S.A., mantém-se a opção pela entrega da gestão a entidades do sector privado, sem que sejam feitas, em nosso entender, as devidas salvaguardas no campo das competências de fiscalização.⁵⁵

Por uma questão de transparência, defendemos, assim, que deverá ser o Governo, e, de preferência, o Governo nacional, o primeiro responsável pelo controlo das actividades que decorrem nas zonas de baixa tributação, quer através de um reforço dos poderes das Administrações Tributárias, por um lado, quer através de entidades que respondam directamente perante aquele e que cooperem amplamente com as respectivas autoridades fiscais.

⁵⁵ Refira-se ainda que, de acordo com o art. 4.º, n.º 4 da redacção actual do regime do CIN, o Estado aliena a sua participação na sociedade concessionária “quando estiver estabilizada a concessão e garantido o cumprimento dos seus objectivos”.

5) Alterações no quadro de combate às “offshore” no âmbito global

Conhecendo o regime do CIN e os objectivos que o sustentam, importa agora tentar perceber se não estaremos perante um projecto prestes a chocar com as tendências actuais de combate à concorrência fiscal abusiva.

Neste plano, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) tem estado na linha da frente da apresentação de propostas que visem promover a troca automática de informações entre jurisdições, de forma a diminuir os níveis de fuga e evasão fiscais hoje registados. A instituição pretende ainda promover uma plataforma jurídica multilateral de troca de informações, com base na já existente Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Fiscal, que permita aos Estados signatários recorrer automaticamente àqueles mecanismos de combate à erosão das bases tributárias.⁵⁶

De facto, o momento actual parece ser propício à implementação de medidas que diminuam os efeitos de captação de receitas por parte dos paraísos fiscais. Políticos, organizações não-governamentais, reguladores e até os próprios consumidores exigem alguma reacção às estratégias utilizadas pelas grandes multinacionais com vista a uma diminuição substancial da sua factura fiscal.

Assim, enquanto a OCDE trabalha com os principais responsáveis governativos a nível mundial, no sentido de avançar com o seu plano de combate à erosão das bases fiscais, designado pela sigla *BEPS*, alguns consumidores britânicos protestam contra a *Starbucks*, uma das grandes empresas acusadas de práticas de planeamento fiscal agressivo, deixando de recorrer aos seus serviços ou mesmo tentando boicotar a sua actividade, através de publicidade negativa junto dos clientes. Num cenário de pós-crise económico-financeira global, órgãos de decisão e opinião pública parecem estar em convergência quanto a esta questão, reunindo-se as condições políticas e mediáticas necessárias a uma mudança na fiscalidade global.⁵⁷

56 Neste âmbito, consultar a notícia relativa ao encontro do G20 nos dias 19 e 20 de Julho de 2013, sob o título “OECD calls on G20 finance ministers to support next steps in clampdown on tax avoidance”, disponível em: <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-calls-on-g20-finance-ministers-to-support-next-steps-in-clampdown-on-tax-avoidance.htm>.

57 Sobre as condições actuais de combate aos paraísos fiscais, bem como algumas propostas para este debate, vale a pena ler o artigo de JEFFERY M. KADET, *Worldwide Tax Reform: Reversing the Race to the Bottom*, TAX NOTES, Março de 2013.

5.1.) Estratégias para evitar o “race to the bottom”: os problemas na óptica da OCDE e do G20

Antes de avaliarmos em concreto os problemas que podem ser levantados pelo regime de tributação reduzida introduzido no âmbito do CIN, cumpre assinalar quais as grandes linhas de combate às *offshore* que guiam as instâncias internacionais, tentando perceber as preocupações que estão por detrás dos projectos da OCDE e G20.

Nesta medida, verificamos que o Plano de Acção da OCDE relacionado com combate à erosão das bases tributárias – *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* – assinala expressamente que “tributação reduzida ou inexistente não é, *per se*, uma causa de preocupação”. Assim só será “quando aquela surge associada a práticas que isolam artificialmente o rendimento tributável das actividades que o geram”. O documento em causa assinala ainda que a razão dos grandes problemas em termos de política fiscal reside, então, nas falhas de cooperação interjurisdicional que proporcionam a isenção de impostos ou uma tributação “indevidamente” reduzida de rendimentos gerados no âmbito de uma situação internacional.⁵⁸

Anteriormente, no âmbito do Relatório sobre concorrência fiscal prejudicial, a OCDE já assinalava que, não obstante as taxas de tributação serem um ponto de partida para a análise relativa aos paraísos fiscais, haveria que combinar esta particular característica com outros factores relevantes. Neste plano, estaria em causa, por exemplo, o facto de um determinado país se oferecer, a si mesmo, como um lugar que os não-residentes poderiam utilizar para escapar à tributação no seu país de residência, ou ainda a existência de limitações sérias à obtenção de informações fiscais por parte de outros Estados. O documento identificava ainda um outro elemento que acabaria por ser retirado da lista em 2001: a inexistência de obrigatoriedade de genuína presença física da empresa.⁵⁹

Quanto aos factores de identificação de regimes de tributação privilegiada, a mesma organização destaca, uma vez mais, a isenção de impostos ou a tributação reduzida, que

58 OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>. Tradução nossa.

59 OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publications, pág. 23. Analisando ainda os requisitos para identificação de paraísos fiscais apresentados pela OCDE, DANIEL DEAK, *International Tax Law and Tax Avoidance, Dal Diritto Finanziario Al Diritto Tributario: Studio in onore di Andrea Amatucci*, Vol. V, Temis, 2011, pág. 440.

deverá ser conciliado com outros indicadores, como a existência de um regime de *ringfencing*, a falta de transparência do sistema ou a efectiva troca de informações.

Hoje em dia, a OCDE assume que os problemas políticos associados ao chamado “*race to the bottom*” não são menos relevantes do que há quinze anos atrás. O fenómeno, que consiste numa descida progressiva para zero das taxas de tributação relativas a rendimentos com maior mobilidade, proporcionada por práticas competitivas prejudiciais e independente da política fiscal que os Estados desejassem prosseguir, é visto como uma consequência da incoerência na tributação do rendimento das empresas a nível internacional, procurando a organização actuar a este nível. O princípio da soberania nacional tende, obviamente, a dificultar uma harmonização global de taxas, razão pela qual a tónica das estratégias que procuram resolver o problema é colocada, essencialmente, na transparência dos sistemas implementados e na proliferação de acordos que permitam a troca de informações entre países.⁶⁰

Assim, e em convergência com o que já havíamos defendido anteriormente no âmbito particular do CIN, a referida organização assinala o controlo interno dos regimes de baixa tributação, por via, por exemplo, da realização de auditorias, como uma fonte chave da recolha de informação relevante. Deste modo, os Estados devem, em primeiro lugar, procurar garantir instrumentos que lhes permitam encontrar toda a informação necessária ao combate de práticas de planeamento fiscal agressivo, visando a integridade dos regimes de tributação por si implementados. Nesta matéria, cumpre munir as autoridades tributárias dos elementos essenciais ao cumprimento deste objectivo.

Numa segunda fase, não menos relevante, devem ser desenvolvidos mecanismos que permitam a troca das informações obtidas, impedindo potenciais obscuridades que facilitem esquemas de planeamento fiscal como aqueles que a OCDE pretende impedir.

O plano de acção em que agora nos focamos adopta ainda algumas indicações dirigidas às preocupações dos investidores, referindo que “os mecanismos devem ser

60 OCDE (2013), pág. 17.

implementados de forma a assegurar a certeza e a previsibilidade que as empresas necessitam para tomar as suas decisões de investimento”.⁶¹

Curiosamente, o elemento relativo à falta de presença física de uma empresa no território onde esta é tributada parece ter voltado a ter relevância, designadamente nas situações de abuso de acordos de dupla tributação através de sociedades, sediadas em determinado Estado, que são unicamente mantidas para efeitos fiscais, não detendo qualquer substância relevante a nível de espaço, de activos e de trabalhadores. Tal como a OCDE refere neste âmbito, as estratégias para evitar a dupla tributação têm sido bem mais eficazes do que aquelas que visam impedir a dupla não tributação...⁶²

No plano do G20, a questão da troca de informações tem sido levantada com o objectivo de tributar as empresas “onde as actividades económicas que geram lucro são desenvolvidas e onde a riqueza é gerada”. Os responsáveis políticos pelas maiores economias mundiais parecem assim entender que, sendo a mobilidade do capital um resultado inevitável da globalização, a solução inevitável para o problema da captura indevida de receita fiscal terá de passar pela cooperação interjurisdicional, no sentido de assegurar que tributação e criação de riqueza são duas realidades intrinsecamente ligadas que implicam, por esta via, uma convergência geográfica.⁶³

5.2.) Cabo Verde no contexto do ataque aos paraísos fiscais

Sabendo que o ambiente político internacional se encaminha no sentido de eliminar as vantagens comparativas a nível fiscal dos regimes *offshore*, cabe agora enquadrar neste contexto o regime que é objecto da nossa dissertação. Assim, é imperativo que nos questionemos sobre a verdadeira natureza do CIN no âmbito dos modelos de tributação considerados internacionalmente como sendo “paraísos fiscais”.

Ainda que pareça não existir nenhuma definição comumente aceite que preencha o conceito, o termo é normalmente aplicado a países ou territórios que apresentem regimes favoráveis para investidores estrangeiros, incluindo isenção de imposto ou

61 OCDE (2013), pág. 14.

62 OCDE (2013), pág. 13.

63 Consultar a notícia “G20 to share tax information by 2015”, disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/business-23994488>.

taxas residuais em sede de tributação das empresas. Surgem ainda outros elementos caracterizadores, como as baixas ou inexistentes taxas de retenção na fonte e o forte regime de sigilo bancário, ainda que este último factor tenha vindo a perder força, por via da proliferação de acordos de trocas de informações.⁶⁴

Curiosamente, e do ponto de visto geopolítico, os paraísos fiscais são apontados como estando localizados em países pequenos, principalmente territórios constituídos por ilhas, reunindo uma série de características que lhes permitam ser intrinsecamente abertos no plano económico.⁶⁵

Há ainda quem aponte como factores decisivos na qualificação de um paraíso fiscal a existência física bem delimitada do território, o consenso político existente, a solidez político-económica e social, a estabilidade jurídica e o compromisso assumido por parte das autoridades locais de isentar de tributação o rendimento obtido nesse Estado. A juntar a estas características gerais, haverá ainda alguns elementos particulares de selecção, relacionados com o grau de aversão ao risco, os objectivos que se pretendem alcançar como paraíso fiscal e as medidas anti-abuso vigentes no país de origem.⁶⁶

Constatamos, de facto, que Cabo Verde detém várias das características que proporcionam normalmente aos Estados a captação de receitas fiscais num clima de competitividade internacional. No entanto, tal não significa necessariamente que, face ao enquadramento jurídico referente aos benefícios fiscais do CIN, nos encontremos perante um fenómeno que deva ser combatido pelas instâncias internacionais.

Desde já afirmamos que a nossa posição não vem no seguimento dos autores que assinalam as possibilidades de planeamento fiscal válidas que são deixadas em aberto pela falta de harmonização fiscal global, ainda que estejam em causa simples plataformas de circulação de capitais que nenhuma riqueza criam para as populações dos territórios em causa.

64 DHAMIKKA DHARMAPALA, *What Problems and Opportunities are created by Tax Havens?*, University of Connecticut, 2008, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279146.

65 Segundo DHARMAPALA, uma larga fracção da população destes países vive a não mais de 100 km da costa, sendo os territórios em causa pouco dotados do ponto de vista dos recursos naturais existentes. Por outro lado, os paraísos fiscais tendem a apresentar boas infraestruturas na área das comunicações.

66 JOSÉ MANUEL BRAZ DA SILVA (2000), pág. 22.

Entendemos, pelo contrário, que o CIN deverá ser um veículo de aproveitamento do potencial geoestratégico de Cabo Verde, devendo o seu regime estar assente na captação de efectiva actividade económica para o país. Este modelo só poderá ser desenvolvido, assim, através da existência de apertados mecanismos de controlo que garantam a transparência do sistema, tal como temos vindo a defender ao longo desta exposição.

5.3.) O CIN e as normas anti-abuso de outros ordenamentos jurídicos

Antes de concluir o nosso estudo, importa olhar sucintamente para a articulação entre o centro internacional de negócios e alguns ordenamentos jurídicos que nos são próximos. Como sabemos, estes detêm, em regra, um conjunto de normas que “visam combater a evitação fiscal em zonas e através de comportamentos específicos, prognosticadas como de risco ou potencialmente suspeitos, através da criação de presunções ilidíveis ou inilidíveis, inversões do ónus da prova, ou, de forma mais radical, desconsideração de certos custos”.⁶⁷

Com vista à implementação internacional do centro de negócios, cumpre então apreciar brevemente se o seu regime pode, de alguma forma, ser problemático no contexto da aplicação das regras que visam combater o planeamento fiscal abusivo com recurso a zonas de tributação reduzidas.

5.3.1.) Portugal

O ordenamento jurídico-fiscal português integra um leque diversificado de normas de combate à fraude fiscal e à lei fiscal, contemplando cláusulas específicas que visam evitar estas situações, bem como uma cláusula geral anti-abuso. Importa reter que a aplicação das regras em causa é muitas vezes complexa, estando frequentemente em causa conceitos indeterminados cujo preenchimento fica a carga da jurisprudência e doutrina. Assim, tal como nos ensina SALDANHA SANCHES, “estamos perante normas anti-abuso específicas que (...) aumentam a complexidade do texto normativo”.

⁶⁷ SALDANHA SANCHES, *Os limites do planeamento fiscal : substância e forma no direito fiscal português, comunitário e internacional*, Coimbra Editora, 2006, pp. 199 e 208.

Não sendo o presente estudo focado especialmente na aplicação das normas anti-abuso, procuraremos somente apontar algumas das regras que poderão ser tidas em conta nas operações em que o CIN esteja envolvido, retirando daí as conclusões devidas sobre o futuro deste regime.⁶⁸

Quanto às normas anti-abuso específicas, podemos exemplificá-las através do art. 81.º, n.º 2, al. b) do Código do IRC. De acordo com a disposição em causa, relativa ao resultado da partilha na sequência de processo de liquidação, no caso de se verificar uma menos-valia esta só é dedutível “desde que a entidade liquidada não seja residente em país, território ou região com regime fiscal claramente mais favorável que conste de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças”. O requisito em causa é cumulável com a obrigatoriedade de manutenção temporal do activo durante os três anos imediatamente anteriores à data da dissolução.

De facto, Cabo Verde não consta da lista de território com regimes de tributação privilegiada, até por via do desfasamento temporal entre a criação do regime do CIN e a publicação da Portaria em causa. Tal não significa, no entanto, que a inclusão do país não seja considerada de futuro, situação que será mais improvável se forem consolidadas as precauções de transparência do sistema.⁶⁹

Vejamos igualmente o art. 65.º do Código do IRC. Nos termos desta norma, é vedada a dedutibilidade, para efeitos de determinação do lucro tributável, dos pagamentos a entidades fora de Portugal e aí submetidas a um regime fiscal claramente mais favorável, excepto se o sujeito passivo puder provar que tais encargos correspondem a operações efectivamente realizadas e não têm um carácter anormal ou um montante exagerado. A entidade estará sujeita a um regime fiscal claramente mais favorável se constar da referida lista aprovada pelo Ministério das Finanças, se aí não for tributada por imposto análogo ao IRC ou ao IRS, ou se o montante de imposto pago for igual ou inferior a 60% do imposto que seria devido se a entidade em causa fosse residente em

68 Quanto às normas anti-abuso específicas, podemos ainda encontrar dois sub-tipos: por um lado, cláusulas específicas *stricto sensu*, que se apresentam como detalhadas e concretas, dando maior segurança ao intérprete; e, por outro, cláusulas genéricas, que tendem a recorrer a conceitos indeterminados, sendo caracterizadas, assim, por uma maior dificuldade interpretativa.

69 Portaria n.º 150/2004, de 13 de Fevereiro, com as alterações resultantes da Portaria n.º 292/2011, de 8 de Novembro. Neste âmbito, relembramos que o regime do CIN, apesar de ter sido introduzido no ordenamento jurídico cabo-verdiano no início de 2011, foi radicalmente alterado pelo Código dos Benefícios Fiscais, em 2013, não tendo o centro de negócios, por ora, entrado sequer em funcionamento.

Portugal. Nas palavras de SALDANHA SANCHES, “a norma existe para resolver os problemas de articulação entre as zonas tributadas e zonas não tributadas que podem criar regiões cinzentas entre a evitação e a fraude fiscais”.⁷⁰

Assim, o facto de existir uma discrepância assinalável entre o imposto pago em Cabo Verde, por uma entidade licenciada no CIN, e o imposto análogo que seria pago em Portugal remete-nos para a possibilidade de uma empresa naquele instalada ser considerada como estando sujeita a um regime fiscalmente privilegiado. A norma opera, desta modo, uma inversão do ónus da prova, retirando ao custo que se pretende deduzir a presunção de veracidade. O sujeito passivo deverá, nestes termos, demonstrar que o serviço existiu e que o montante em causa não é exagerado.

A presente regra visa combater a fraude fiscal, retirando a confiança ao sujeito passivo quando estão em causa certas operações em que o risco de manipulação é maior. Parece-nos que, não obstante a clara possibilidade de uma operação envolvendo o CIN poder cair na previsão da norma, este visa censurar a utilização indevida daquele regime, não afectando a dedutibilidade de quaisquer pagamentos realizados às entidades naquele instaladas. Trata-se de uma norma de salvaguarda que não obstaculiza de forma gravosa a actividade das empresas instaladas no centro internacional de negócios, desde que estas cumpram as regras de conduta e de transparência que estão incutidas na lógica de funcionamento do... próprio CIN.

Importa ainda ter em atenção o art. 51.º do mesmo código, quanto às normas que visam eliminar a dupla tributação económica dos lucros distribuídos. Com a regra em causa, pretende-se evitar que o mesmo rendimento seja tributado mais do que uma vez. Interessa-nos, neste caso, analisar a alínea a) do artigo em causa, que consagra como requisitos, entre outros, de eliminação da dupla tributação:

- Que a sociedade que distribui os lucros tenha a sede ou a direcção efectiva no mesmo território que a sociedade beneficiária e;
- Que esteja sujeita e não isenta de IRC.

Se o primeiro dos dois requisitos em causa não levanta dúvidas, já o mesmo não se poderá dizer quanto à expressão “tributação efectiva”, utilizada na segunda condição. A

70 SALDANHA SANCHES (2006), pág. 202. Ver art. 65.º, n.º 1 e n.º 2 do CIRC.

questão poderia, à primeira vista, levantar alguns problemas do ponto de vista da tributação no âmbito do regime do CIN, tendo em conta as vantagens fiscais que aquele abrange, mas acaba por ser resolvida por uma circular da Direcção-Geral dos Impostos emitida em 2011.⁷¹

Por esta via, aquela norma “deve ser interpretada no sentido de exigir que os rendimentos provenham de lucros que tenham suportado IRC, ou outro imposto sobre os lucros idêntico ou análogo, e que dele não se encontrem nem excluídos nem isentos”. A circular assinala ainda que “não é exigível a sujeição dos lucros exigidos a um limiar mínimo de tributação”, não sendo, desta forma, “possível, por via administrativa”, estabelecer uma taxa mínima à qual os rendimentos deveriam ser tributados.

Ora, considerando o Imposto Único sobre os Rendimentos como um imposto análogo ao IRC, verifica-se, de facto, uma tributação efectiva para as entidades licenciadas no CIN, ainda que sujeita a taxas reduzidas. No entanto, cabe assinalar, no seguimento do conteúdo da circular, que o espírito da lei não parece exigir uma “tributação mínima”, razão pela qual defendemos que o cumprimento do requisito não encontrará entraves perante a aplicação do regime do CIN. Assim, não estando em causa uma isenção, na medida em que os rendimentos gerados suportaram, efectivamente, o referido imposto, aquela norma anti-abuso, na redacção actual, é aparentemente compatível com as operações em que uma entidade licenciada no CIN distribui lucros a uma entidade beneficiária com sede ou direcção efectiva em Portugal, nos termos previstos.

Mais problemática parece ser, por outro lado, a aplicação do artigo 66.º, n.º 1, do Código do IRC nos casos que uma sociedade residente em Portugal obtenha lucros ou rendimentos através de uma entidade estabelecida no CIN, detendo directa ou indirectamente sobre esta “pelo menos 25% das partes de capital, dos direitos de voto ou dos direitos sobre os rendimentos ou os elementos patrimoniais” dessa entidade. Relativamente a este conjunto de situações, os lucros ou rendimentos em causa serão imputados aos sujeitos passivos de IRC residentes em território português.⁷²

71 Circular 24/2011, emitida a 11 de Novembro.

72 A percentagem em causa reduz-se para 10% “quando, pelo menos, 50% das partes do capital, dos direitos de voto ou dos direitos sobre os rendimentos ou os elementos patrimoniais sejam detidos, directa ou indirectamente, por sujeitos passivos de IRC ou IRS residentes em território português”,

Deste modo, a vigência desta norma no ordenamento jurídico permite evitar que apenas relevem no plano fiscal, para efeitos de tributação directa na esfera da sociedade portuguesa, os factos relacionados com a obtenção de rendimentos através da distribuição da dividendos ou do pagamento de juros, por exemplo. Por esta via, ficciona-se a obtenção directa desses lucros ou rendimentos, de acordo com a proporção do capital, ou dos direitos sobre os rendimentos ou os elementos patrimoniais detidos.⁷³

A subsunção dos factos enquadrados pelo regime do CIN a esta norma legal é relativamente clara, uma vez que, no seu n.º5, o artigo 66.º esclarece que uma entidade está submetida a um regime fiscal claramente mais favorável quando o “imposto efectivamente pago seja igual ou inferior a 60% do IRC que seria devido se a entidade fosse residente em território português”. Ora, considerando que o imposto em causa deverá ser um “imposto sobre o rendimento idêntico ou análogo ao IRC”, e prevendo o regime do CIN um conjunto de taxas aplicáveis em sede de IUR que variam entre os 2,5% e os 5%, parece-nos ser inevitável constatar que o legislador pretendeu penalizar a obtenção de rendimentos através de entidades localizadas em zonas abrangidas por regimes semelhantes ao do CIN.

Por seu turno, a cláusula geral anti-abuso tem como objectivo a desconsideração de certos negócios claramente artificiais, mas o ónus de demonstração cabe, agora, à administração fiscal. Estatui-se, assim, a ineficácia fiscal de determinados actos ou negócios jurídicos em que tenham sido utilizados meios artificiosos ou fraudulentos, com abuso de formas jurídicas. Não a analisaremos neste âmbito, mas cumpre reter que o que está em causa nesta figura é o aproveitamento ilegítimo que o sujeito passivo faz de determinada norma ou regime jurídico, que poderia ser, por exemplo, um regime privilegiado como o CIN.

nos termos do 66.º, n.º2 do CIRC.

73 Nos termos do n.º 3 do art. 66.º do CIRC.

5.3.2.) Moçambique

O Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC) moçambicano procura combater o recurso a zonas de tributação reduzidas através de cláusulas muito semelhantes às aquelas já analisadas na lei portuguesa. Assim, constatamos que, tal como acima comentado no caso das normas do IRC em Portugal, o ordenamento jurídico-fiscal moçambicano penaliza “os sócios residentes em território moçambicano” que obtenham lucros através de entidades que beneficiem, em determinado território, de “um regime claramente mais favorável”, quando os lucros em causa sejam obtidos nas condições que já mencionámos aquando da análise do caso português.⁷⁴

Os requisitos de qualificação de um regime como sendo “claramente mais favorável” passam, igualmente, pela não tributação “em imposto sobre o rendimento” das entidades ou pela constatação de que a taxa efectiva de tributação “é igual ou inferior a 60% da taxa prevista no n.º1 do artigo 61.º”, nos termos do n.º 3 do art. 51.º. Tendo em consideração que a taxa geral de IRPC é de 32%, verifica-se, uma vez mais, a potencial incompatibilidade do regime do CIN com os ordenamentos jurídico-fiscais dos países analisados.

Por seu turno, o art. 50.º do Código do IRPC, consagrando uma regra também prevista na legislação fiscal portuguesa e anteriormente analisada, vem estatuir a não dedutibilidade, “para efeitos da determinação do lucro tributável”, dos pagamentos a entidades residentes com regime fiscal privilegiado, “salvo se o sujeito passivo puder provar que tais encargos correspondem a operações efectivamente realizadas e (que) não têm um carácter anormal ou um montante exagerado”.

Remetemos a análise do artigo em causa para o comentário à norma portuguesa nesta matéria no ponto 5.3.1., reforçando que a redacção em questão proporciona uma forte salvaguarda ao contribuinte, uma vez que este poderá não ser afectado pela penalização, no caso de conseguir provar o seu enquadramento na excepção prevista.

74 Nos termos do art. 51.º do Código do IRPC, com particularidades muito próximas das que estão mencionadas na lei portuguesa. Assim, a norma é aplicável nos casos em que a participação social é de pelo menos 25%, baixando a percentagem em causa para 10% nas situações em que a sociedade não residente é detida, em mais de 50%, por sócios residentes em Moçambique. A imputação é também efectuada na proporção da participação social em causa e independentemente de distribuição.

6) Conclusão – A never ending story: implementação, investimento e transparência no quadro do CIN

Com a presente dissertação, tentámos elaborar um breve histórico crítico do processo de lançamento do CIN, juntando-lhe alguns elementos de comparação e de contextualização a nível internacional que pensamos serem indispensáveis.

A instabilidade inicial que se tem verificado ao longo da implementação do regime estudado não facilita a articulação entre as várias normas da lei fiscal cabo-verdiana, dificultando a tarefa ao intérprete na hora de filtrar as regras que ainda permanecem na ordem jurídica. Isto apesar de o dito regime não ter sequer ainda... entrado em vigor, por falta de regulamentação.

Destacámos o vasto leque de benefícios fiscais que havia sido inicialmente previsto no âmbito do diploma que criou o CIN, bem como a sua posterior redução por via da aprovação do Código dos Benefícios Fiscais. Cumpre assinalar as várias preocupações de controlo do sistema às quais esta última lei veio responder, através da introdução de acções de inspecção periódicas por parte das autoridades fiscais e de um novo quadro de obrigações atribuídas à concessionária. De facto, o caminho para o funcionamento eficaz desta zona franca passará inevitavelmente pela aplicação de medidas que sejam aptas a prevenir o abuso do sistema por parte dos operadores económicos, bem como a independência e integridade das entidades que verificam, no imediato, a existência desse abuso.

Deste modo, entendemos ser necessário clarificar os poderes da Administração Fiscal no âmbito dos licenciamentos e das operações ocorridos no âmbito do CIN, devendo ser aquela a principal responsável pela fiscalização do cumprimento do regime. Por esta via, separar-se-ia definitivamente a competência de promoção e de gestão da zona do poder de regular a actividade nela realizada.

Assinalámos o potencial do sector de prestação de serviços em Cabo Verde, bem como a aposta política efectuada neste plano, mas não é possível esquecer as dificuldades de controlo que o âmbito geográfico estabelecido para o CIPS comporta. O facto de as vantagens fiscais poderem ser aplicadas à actividade dos operadores localizados em qualquer ponto do território cabo-verdiano levanta, assim, questões de

viabilidade na fiscalização homogénea nas várias ilhas e regiões, perante a escassez de meios para tal.

O papel principal que é atribuído à vertente de prestação de serviços parece acabar, no entanto, por fazer esquecer algumas das potencialidades do Centro Internacional de Comércio, no âmbito do qual as vantagens fiscais acabam por não ser tão atractivas. Este facto torna-se evidente por comparação com outros regimes, como o existente na Zona Franca Canária, em que os incentivos aduaneiros e as isenções ao nível dos impostos indirectos permitem maiores oportunidades de criação de entrepostos comerciais.

Do ponto de vista interno, o país apresenta as estruturas políticas necessárias para dar garantias de estabilidade aos investidores, pautando-se ainda por uma governação económica responsável que tem sido internacionalmente aplaudida. Dever-se-á, no entanto, procurar assegurar a continuidade jurídica do modelo do CIN, sem constantes alterações legislativas substanciais que ofusquem as condições propícias ao investimento que Cabo Verde apresenta.

Da perspectiva internacional, entendemos ser obrigatória não só uma cooperação profunda entre a administração fiscal do país e autoridades tributárias de outros Estados, mas igualmente a consolidação de um modelo interno de fiscalização que permita combater a realização de operações artificiais que visem somente a obtenção de vantagens fiscais. Neste aspecto, é essencial que a legislação continue a assumir a obrigatoriedade de criação de emprego como condição de acesso aos benefícios fiscais, devendo estes estar indexados ao número de postos de trabalho e, por conseguinte, ao nível de riqueza gerada. Não nos chocaria, assim, que também no caso do CIPS existisse o escalonamento de taxas que verificamos nas outras áreas do CIN.

Quanto às vantagens fiscais existentes, e dentro de um quadro de rigor na fiscalização do regime, pensamos ser necessário repensar estruturalmente qual o nível de despesa fiscal que o Estado cabo-verdiano entende ser, por um lado, possível e, por outro, indispensável à promoção do país enquanto praça internacional de prestação de serviços. Questionamos, por exemplo, se não valerá a pena recuperar a possibilidade de acesso às isenções em sede do Regulamento do IVA, por se tratar de um benefício decisivo para captar investimento, sabendo que a taxa normal daquele é de 15%.

Assim, entendemos que o potencial geoestratégico de Cabo Verde poderá ser rentabilizado através da aposta no equilíbrio entre as vantagens fiscais de investimento no país e um quadro de transparência que assegure a sua credibilidade internacional.

Perante o acima exposto, é inevitável concluir que a ambição inicial de implementar um regime de tributação privilegiada, com o fim de captar novas actividades económicas para o território, parece ter encontrado fortes barreiras ao longo do seu processo de desenvolvimento, bem expressas nas novas tendências de política fiscal e no combate à concorrência fiscal prejudicial. Se inicialmente nos encontrávamos perante um diploma que ia ao ponto de conceder certas isenções na esfera dos sócios das entidades a operar no CIN, a incidir, por exemplo, sobre a distribuição de dividendos e sobre o rendimento de juros que aqueles obtivessem, a verdade é que o realismo político esvaziou boa parte do modelo previsto, não sem prejuízo da própria razão de ser do centro de negócios.

De momento, essa necessidade de enfrentar uma realidade que se apresenta como contrária à sua própria sobrevivência torna o regime do CIN numa manta de retalhos difícil de interpretar, por um lado, e cuja mais-valia do ponto de vista da capacidade de atracção de empresas se torna difícil de valorizar, por outro. Do modelo inicial previsto para o centro de negócios, restam, do ponto de vista dos benefícios fiscais, alguma taxas reduzidas em sede de Imposto Único de Rendimentos sobre as Pessoas Colectivas, juntamente com modestos incentivos no plano dos direitos aduaneiros. Se duvidamos da suficiência do quadro de benefícios na perspectiva de captação de investidores, não podemos também deixar de apresentar muitas reservas relativamente ao modelo actual do CIN enquanto meio preferencial para atingir o seu fim, que é o desenvolvimento sócio-económico de Cabo Verde.

Na encruzilhada da compatibilização entre o desejo de ser uma zona de tributação reduzida e a progressiva timidez de se apresentar como tal, não vislumbramos ao centro de negócios, de facto, um grande futuro nos moldes actuais. Parece ter sido criado um potencial problema, que se plasma nos eventuais danos para a imagem do país decorrentes da existência de uma zona *offshore*, sem que se possa identificar grandes vantagens comparativas relativamente a regimes concorrentes.

Em suma, entendemos que o CIN é actualmente insuficiente para se apresentar como veículo de atracção de investimento externo e, por conseguinte, como factor de melhoria das condições socioeconómicas de Cabo Verde. Este cenário problemático não nos parece, no entanto, inevitável, mas é muito difícil de ultrapassar, na medida em que, tal como à mulher de César, ao CIN não lhe basta, enquanto zona de tributação reduzida administrada de forma transparente, sê-lo: tem efectivamente de o parecer.

Bibliografia

Obras e Relatórios

Africa Infrastructure Country Diagnostic, *As infraestruturas em Cabo-Verde: Uma perspectiva continental*, Banco Mundial, 2010

African Economic Outlook, *Perspectivas Económicas em África – Cabo Verde*, OCDE, 2012

BRAZ DA SILVA, JOSÉ MANUEL, *Os Paraísos Fiscais*, Almedina, 2000

CELORICO PALMA, CLOTILDE, *Algumas reflexões sobre o novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 1, n.º 1, 2008

DEAK, DANIEL, *International Tax Law and Tax Avoidance, Dal Diritto Finanziario Al Diritto Tributario: Studio in onore di Andrea Amatucci*, Vol. V, Temis, 2011

DHARMAPALA, DHAMIKKA, *What Problems and Opportunities are created by Tax Havens?*, University of Connecticut, 2008

GOMES PIRES, ANA MARIA, *Adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio: Problemas, Desafios e Perspectivas*, Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresarias, S. Vicente, 2010

Instituto Nacional de Estatística, *Apresentação dos Dados Definitivos do III Recenseamento Eleitoral de Cabo Verde*. INE, Praia, 2009

KADET, JEFFERY M. *Worldwide Tax Reform: Reversing the Race to the Bottom*, Tax Notes, Março de 2013

MARKING, ANIKKA, *Trade Liberalization and Tax Reforms in Cape Verde*, University of Lund, 2010

OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, 2013

OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publications, 1998

SANCHES, SALDANHA, *Os limites do planeamento fiscal : substância e forma no direito fiscal português, comunitário e internacional*, Coimbra Editora, 2006

SIMÕES, BRUNO MIGUEL REAL, *Do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) enquanto instrumento de concorrência fiscal*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009

VASQUES, SÉRGIO, *The Madeira Free Trade Zone: Compliance and Control Issues*, European Taxation, IBFD, Abril 2012,

XAVIER, ALBERTO, *Direito Tributário Internacional*, 2ª edição, Almedina, 2011

Notícias e Comunicados de Imprensa

A Semana (2012), “Cabo Verde amarra-se ao mundo com novo cabo de fibra óptica”, 7 de Maio de 2012, <<http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article75818>>

A Semana (2012), "EITU propõe suspensão da Lei do Código dos Benefícios fiscais", 22 de Outubro de 2012, <<http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article81342>>

Diário Económico (2012), “Cabo Verde: Uma porta para África no coração do Atlântico”, número 5433, 25 de Maio de 2012

Expresso das Ilhas (2012), "Novo Código dos Benefícios Fiscais: Mais um golpe na competitividade cabo-verdiana", 16 de Dezembro de 2012, <<http://www.ecofinancas.com/noticias/novo-codigo-beneficios-fiscais-golpe-competitividade-cabo-verdiana>>

Fundo Monetário Internacional (2013), “*Statement at the Conclusion of an IMF Staff Visit to Cape Verde*”, 7 de Junho de 2013 <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13204.htm>>

La Provincia (2012), "*La Zona Especial Canaria urge a modificar la ley para atraer a las medianas y grandes empresas*", 12 de Janeiro de 2012,

<<http://www.laprovincia.es/economia/2012/01/12/zona-especial-canaria-urge-modificar-ley-atraer-medianas-grandes-empresas/429808.html>>

Lusa (2012), "Cabo Verde: Governo anuncia novo Código de Incentivos Fiscais para breve", 14 de Fevereiro de 2012,

<<http://expresso.sapo.pt/cabo-verde-governo-anuncia-novo-codigo-de-incentivos-fiscais-para-breve=f704403>>

Lusa (2012), "Parlamento cabo-verdiano aprova novo Código de Benefícios Fiscais", 10 de Dezembro de 2012, <<http://noticias.sapo.mz/lusa/artigo/15443923.html>>

Lusa (2013), "Cabo Verde: Centro Internacional de Negócios deve avançar até Agosto - Armindo Costa Rios", 14 de Maio de 2013,

<<http://visao.sapo.pt/cabo-verde-centro-internacional-de-negocios-deve-avancar-ate-agosto-armindo-costa-rios=f729586>>

OECD (2013), "OECD calls on G20 finance ministers to support next steps in clampdown on tax avoidance", 20 de Julho de 2013,

<<http://www.oecd.org/newsroom/oecd-calls-on-g20-finance-ministers-to-support-next-steps-in-clampdown-on-tax-avoidance.htm>>