

The Historic University of Strathclyde Report on Madeira's International Business Centre

According to the attached study from the University of Strathclyde, from the 1988 reform of the Structural Funds until 2006, Madeira was classified as an Objective 1 region. Based on data for 2000-02, Madeira qualified as a Phasing-in region, reflecting the rise in GDP per head in relation to the EU average. However, since 1999, the EU Treaty has explicitly recognised the difficulties facing the so-called Outermost regions (of which Madeira is one), leading to special provisions under EU Cohesion policy and a relaxation of the competition rules in relation to State aid.

Madeira is the smallest of the Outermost regions (only just over 10 percent of the surface area of the Canaries), has the lowest population (less than one-eighth of the Canaries population) and is third highest in population density terms.

There are a number of important features of Madeira which must be borne in mind. First, as already mentioned, it is a small island in an ultra-peripheral location. It has a surface area of just over 800 square kilometres and is 970 kilometres from Lisbon. Consequently, its domestic market is small with few opportunities for economies of scale. It also has a challenging topography which severely limits development opportunities. Over one quarter of the surface area of the region lies above 1000 metres (mainly falling within the Madeira Natural Park) and much of the land mass is characterised by steep slopes. This limits the potential for agricultural production to less than 10 percent of the surface area. Outside agriculture, developments are largely restricted to the capital, Funchal, which itself has limited capacity for physical expansion, and to the industrial free trade zone at Caniçal. Reflecting these factors, the population density on Madeira, at around 300 per square kilometre, is high by EU standards, more than 2.7 times higher than on mainland Portugal.

Linked to these features, Madeira has historically suffered from a fragile economic structure. The agriculture sector accounts for a small and declining proportion of gross value added (just 2.3 percent in 2001) while, outside the free trade zone, industrial production is focused on traditional industries such as embroidery and wicker work. While such activities are important from a cultural perspective, they do not provide the basis for sustainable development over the longer term, (falling from 7 percent of gross value added in 1990 to 5.5 percent in 1995 and being increasingly reliant on an ageing population). In contrast, public construction activities have, until recently, grown in importance (linked to EU Cohesion policy funding) and contributed 13 percent to gross value added in 2001. However, it has been on the service sector that the economy of Madeira has particularly relied (representing over 80 percent of gross value added in 2002). Within this, tourism has been particularly important (contributing some 28 percent to GDP in 1998) and the activities of the ZFM have also been significant (amounting to over one-fifth of GDP in 2001).

In employment terms, the employed population on Madeira was just 117,000 in 2006, with fewer than 12,000 involved in agriculture (10 percent), just over 32,000 in manufacturing (27.5 percent) and some 73,000 in services (62.6 percent). Set against the gross value-added data, the relatively unproductive nature of both the agriculture and manufacturing sectors is apparent. Within services, and as already mentioned, tourism plays an important role in terms of employment generation, based on the all-year round climate on Madeira and the relatively affluent child-free tourists which the island attracts. However, employment within the tourism

sector is relatively low-skilled and low-paid and the sector as a whole is highly susceptible to economic downturns and catastrophic events. In addition, the development constraints on the island mean that there are capacity issues relating to tourism development which can only partly be resolved through the cruise ship market (given its tight margins and the strong bargaining position of cruise ship operators).

The IBC has clearly contributed to job creation on the island, and especially to the generation of skilled jobs. Over the 2002-07 period, the IBC was associated with 3000 direct jobs, many of a professional nature, including managers, lawyers, accountants and administrators.

In addition, there are clearly significant indirect jobs associated with the IBC. This includes high quality support activities, not only through the location of the offices of international lawyers and banks, but also via more general administrative support (separate from the activities of the management companies). In addition, service provision has developed considerably on the island, especially in the field of IT where the quality of local provision has steadily been driven up to meet the international standards required within the IBC.

There are no equivalent careers on Madeira and, indeed, no other significant job prospects for professionals other than in the public sector. For those raised on Madeira, it is normal to leave the island to study on mainland Portugal. For this group, job opportunities on the island would be heavily constrained without the IBC.

It is also important to note the indirect impact of the IBC on the number and quality of jobs on Madeira.

The discussions with the international tax advisers under the mentioned study made it clear that Madeira is not in a strong position to generate replacement jobs by attracting new firms given its competitive position; on the contrary, the tax regime in Madeira is, in their view, uncompetitive. Madeira has to compete with long-established (and well-recognised) tax regimes and approaches in jurisdictions such as the Netherlands and Luxembourg as well as Ireland where changes of regime and approach have made the country more tax competitive. In competing with such jurisdictions, and bearing in mind its ultra-peripheral location, there needs to be a clear comparative advantage if Madeira is to win out. The combination of a low VAT regime and an advantageous tax regime could give Madeira such an advantage; however, the current job constraints act against this and ensure that the regime in Madeira will remain uncompetitive. The increasingly competitive position of Malta was also mentioned.

A final comment about the tax regime is that a number of the international tax advisors mentioned the advantages which would be gained were Madeira to provide a system of tax rulings along the lines of the Dutch and Luxembourg models.

More generally, the existence of the IBC has helped to retain population on Madeira; in particular, it has provided those who leave the island to progress their education with the opportunity to return and develop international careers. Without such opportunities, such dynamic contributors to the social and economic life of the island would be far fewer in number; moreover, their career paths would almost certainly be restricted to the public sector. The IBC also creates quality jobs for second-generation migrants whose parents moved to South Africa

and Venezuela and are now seeking to return to Madeira, again to the benefit of its social and cultural life.

Of particular importance, Regime I have helped to diversify the Madeiran economy. From a position where the focus was heavily on the tourism sector as well as on the construction industry (reflecting the contribution of EU Cohesion policy to the physical development of the island) - and where both agriculture and traditional industry (embroidery, wicker work) have been in longer-term decline - IBC developments relating to commerce, finance, e-business and the international economy have begun to take root. As a consequence, the island has become less susceptible to downturns in its core tourism market, while also creating a broader and higher quality range of jobs. In this context, it is of particular note that salary levels within the IBC significantly exceed those found elsewhere on the island.

A further feature of the IBC, as created by Regime I, is that it has generated significant business tourism to the broader benefit of the economy. The clients and owners of IBC companies frequently visit the island, with almost two-thirds coming at least once a year and nearly one-fifth visiting three times a year. Moreover, 70 percent stay in five-star hotels for 3 or 4 nights on average per visit. Also important, the IBC has an obvious impact on the renting of office space in Funchal, adding to the general dynamic of the capital.

But of perhaps most significance has been the impact of Regime I on the broader growth and development of Madeira. Comparing development trends in Madeira and on the Azores, while obviously not identical, the two islands have significant similarities, not least their designation as ultraperipheral island regions, their population size and their status as Autonomous regions of Portugal. A key difference is that, while both had the opportunity to establish a free zone akin to the ZFM, only Madeira implemented the framework legislation. Consequently, the Azores, at least to a degree, provides counter-factual evidence to the establishment of the ZFM on Madeira.

Concerning GDP (PPS) of the EU15 average, Azores and Madeira have both moved up significantly from a very low (but similar) starting point. Madeira was second in the ranking by 2005 (at 84 percent of the EU15 average) while the Azores was by then third from bottom (at almost 60 percent). Comparing the two island regions, the particularly strong performance of Madeira stands out, especially in the period from the mid-1990s through to the early 2000s. It was during this period that Regime I of the ZFM was particularly dynamic. While the differential performance of the two regions cannot be attributed solely to the ZFM, certainly suggests that the situation of Madeira would be much less positive in the absence of the ZFM.

Longer-term, there are wider implications for economic and social cohesion policy. Since the 1988 reform of the Structural Funds, Madeira has received significant EU Cohesion policy funding. The region was eligible for Objective 1 (now Convergence Objective) funding in the 1988-93, 1994-99 and 2000-06 periods. However, its development trajectory means that it is no longer eligible under the Convergence Objective and now has Phasing-in status; this classification reflects the fact that, even without enlargement, Madeira would have been above the 75 percent Convergence Objective threshold. Past Structural Funds are generally perceived to have been well-spent on Madeira and have contributed significantly to the physical infrastructure of the island. The impact of the ending of Regime I on the scale predicted by the

interview survey seems bound to lead to a significant fall in GDP. However, and of particular concern, this is unlikely to feed through into the eligibility of the island for the Structural Funds for the planning period immediately following the current phase (2007-13). The reason for this is that – all other things being equal - eligibility is likely to be assessed on the basis of regional GDP per head data for 2007-09. This means that, should the demise of Regime I have a significant detrimental impact on GDP, there will be no Structural Funds response until the subsequent programming phase (possibly in 2020). In such circumstances, there is a real possibility the Madeira will suffer from a so-called “double whammy” – not only will it lose out in terms of reduced GDP per capita in the short-term but Cohesion policy will only respond to this in the long-term.

All the evidence suggests that, not only will Regime III fail to sustain the contribution to regional development made by Regime I, but it will actually erode it. In particular, Regime III is only likely to be attractive to operations that have modest prospects of development. More seriously, Regime III seems certain to drive away existing firms when the benefits of Regime I expire and may result in Madeira once more having recourse to priority status under the Structural Funds. It would be a supreme irony if the neutralisation of the incentive effect of the ZFM and the elimination of its contribution to regional development were to result in a renewal of Structural Funds Convergence status, which Madeira had succeeded in out-growing.

O histórico relatório da Universidade Histórica de Strathclyde sobre o CINM

De acordo com o estudo anexo da Universidade de Strathclyde, desde a reforma de 1988 dos Fundos Estruturais até 2006, a Madeira foi classificada como região do Objetivo 1. Com base nos dados de 2000-02, a Madeira qualificou-se como uma região de *phasing in*, refletindo o aumento do PIB per capita em relação à média da UE. No entanto, desde 1999, o Tratado da UE reconheceu explicitamente as dificuldades enfrentadas pelas chamadas regiões ultraperiféricas (entre as quais a Madeira é uma delas), levando a disposições especiais no âmbito da política de coesão da UE e um relaxamento das regras de concorrência em relação aos auxílios estatais.

A Madeira é a menor das regiões ultraperiféricas (apenas pouco mais de 10 por cento da superfície das Canárias), tem a população mais baixa (menos de um oitavo da população das Canárias) e é a terceira mais alta em densidade populacional.

Há uma série de características importantes da Madeira que devem ser levadas em conta. Primeiro, como já mencionado, é uma pequena ilha em uma localização ultraperiférica. Tem uma superfície de pouco mais de 800 quilómetros quadrados e está a 970 quilómetros de Lisboa. Consequentemente, seu mercado interno é pequeno, com poucas oportunidades de economias de escala. Ele também tem uma topografia desafiadora que limita severamente as oportunidades de desenvolvimento. Mais de um quarto da superfície da região está acima de 1000 metros (principalmente dentro do Parque Natural da Madeira) e grande parte da massa terrestre é caracterizada por encostas íngremes. Isso limita o potencial de produção agrícola a menos de 10% da área da superfície. Fora da agricultura, os desenvolvimentos são em grande parte restritos à capital, o Funchal, que por si só tem capacidade limitada para expansão física, e à zona de livre comércio industrial do Caniçal. Refletindo estes fatores, a densidade populacional na Madeira, em cerca de 300 por quilómetro quadrado, é elevada, segundo as normas da UE, mais de 2,7 vezes superior à do continente.

Ligada a estas características, a Madeira sofre historicamente de uma estrutura económica frágil. O setor agrícola é responsável por uma pequena e decrescente proporção do valor agregado bruto (apenas 2,3% em 2001), enquanto, fora da zona de livre comércio, a produção industrial é focada em indústrias tradicionais, como bordados e trabalhos de vime. Embora tais atividades sejam importantes do ponto de vista cultural, elas não fornecem a base para o desenvolvimento sustentável no longo prazo (queda de 7% do valor agregado bruto em 1990 para 5,5% em 1995 e cada vez mais dependente do envelhecimento da população). Em contraste, as atividades de construção pública até recentemente cresceram em importância (ligadas ao financiamento da política de coesão da UE) e contribuíram com 13 por cento para o valor acrescentado bruto em 2001. No entanto, tem sido no sector dos serviços que a economia da Madeira se baseou particularmente. (representando mais de 80% do valor acrescentado bruto em 2002). Neste contexto, o turismo tem sido particularmente importante (contribuindo com cerca de 28% para o PIB em 1998) e as atividades da ZFM também foram significativas (representando mais de um quinto do PIB em 2001).

Em termos de emprego, a população empregada na Madeira era de apenas 117.000 em 2006, com menos de 12.000 envolvidos na agricultura (10%), pouco mais de 32.000 na indústria (27,5%) e cerca de 73.000 em serviços (62,6%). Com base nos dados brutos de valor agregado, a natureza relativamente improdutiva dos setores agrícola e manufatureiro é aparente. No

âmbito dos serviços, e como já foi referido, o turismo desempenha um papel importante em termos de geração de emprego, com base no clima de todo o ano na Madeira e nos turistas afluentes e relativamente abastados que a ilha atrai. No entanto, o emprego no setor do turismo é relativamente pouco qualificado e de baixa remuneração e o setor como um todo é altamente suscetível a crises económicas e eventos catastróficos. Além disso, as restrições de desenvolvimento na ilha significam que há problemas de capacidade relacionados ao desenvolvimento do turismo que só podem ser parcialmente resolvidos pelo mercado de navios de cruzeiro (dadas as margens apertadas e a forte posição de barganha dos operadores de navios de cruzeiro).

O IBC contribuiu claramente para a criação de empregos na ilha e, especialmente, para a geração de empregos qualificados. No período de 2002 a 2007, o IBC foi associado a 3.000 empregos diretos, muitos de natureza profissional, incluindo gerentes, advogados, contadores e administradores.

Além disso, há claramente empregos indiretos significativos associados ao IBC. Isso inclui atividades de suporte de alta qualidade, não apenas por meio da localização dos escritórios de advogados e bancos internacionais, mas também por meio de apoio administrativo mais geral (separado das atividades das empresas gestoras). Ademais, a prestação de serviços desenvolveu-se consideravelmente na ilha, especialmente no campo das IT, onde a qualidade da prestação local tem sido constantemente aumentada para atender aos padrões internacionais exigidos pelo CINM.

Não existem carreiras equivalentes na Madeira e, na verdade, nenhuma outra perspectiva significativa de emprego para os profissionais que não o setor público. Para quem cresceu na Madeira, é normal deixar a ilha para estudar em Portugal continental. Para este grupo, as oportunidades de emprego na ilha seriam fortemente limitadas sem o CINM.

Também é importante notar o impacto indireto do CINM no número e na qualidade dos empregos na Madeira.

As discussões com os consultores fiscais internacionais no âmbito do estudo mencionado deixaram claro que a Madeira não está numa posição forte para gerar empregos de substituição, atraindo novas empresas, dada a sua posição competitiva; pelo contrário, o regime fiscal da Madeira é, na sua opinião, pouco competitivo. A Madeira tem de competir com regimes e abordagens fiscais estabelecidos há longo tempo (e bem reconhecidos) em jurisdições como os Países Baixos e o Luxemburgo, bem como na Irlanda, onde mudanças de regime e abordagem tornaram o país mais competitivo em termos fiscais. Ao competir com essas jurisdições, e tendo em conta a sua localização ultraperiférica, é necessário que haja uma clara vantagem comparativa para que a Madeira vença. A combinação de um regime de IVA baixo e um regime fiscal vantajoso poderia dar uma vantagem à Madeira; no entanto, as atuais restrições de emprego agem contra isso e garantem que o regime na Madeira continuará a não ser competitivo. A posição cada vez mais competitiva de Malta também foi mencionada.

Um comentário final sobre o regime tributário é que vários assessores tributários internacionais mencionaram as vantagens que seriam obtidas se a Madeira fornecesse um sistema de decisões fiscais nos moldes dos modelos holandês e luxemburguês.

De um modo mais geral, a existência do IBC ajudou a reter a população na Madeira; em particular, proporcionou aos que saem da ilha para progredir na sua educação a oportunidade de regressar e desenvolver carreiras internacionais. Sem tais oportunidades, esses contribuintes dinâmicos para a vida social e económica da ilha seriam muito menos numerosos; além disso, suas carreiras quase certamente se restringiriam ao setor público. O IBC também cria empregos de qualidade para migrantes de segunda geração, cujos pais se mudaram para a África do Sul e Venezuela e estão agora a tentar regressar à Madeira, novamente em benefício da sua vida social e cultural.

De particular importância, o Regime ajudou a diversificar a economia madeirense. De uma posição em que o foco estava fortemente no sector do turismo e na indústria da construção (refletindo o contributo da política de coesão da UE para o desenvolvimento físico da ilha) - e onde tanto a agricultura como a indústria tradicional (bordados, trabalhos de vime) em declínio a longo prazo - os desenvolvimentos do IBC relacionados ao comércio, finanças, e-business e a economia internacional começaram a criar raízes. Como consequência, a ilha tornou-se menos suscetível a desacelerações em seu mercado de turismo principal, ao mesmo tempo em que cria uma gama de empregos mais ampla e de maior qualidade. Neste contexto, é de notar que os níveis salariais dentro do IBC excedem significativamente os encontrados em outras partes da ilha.

Outra característica do CINM, como criado pelo Regime I, é que ele gerou um turismo de negócios significativo para o benefício mais amplo da economia. Os clientes e proprietários de empresas IBC visitam frequentemente a ilha, com quase dois terços vindos pelo menos uma vez por ano e quase um quinto visitando três vezes por ano. Além disso, 70 por cento ficam em hotéis de cinco estrelas por 3 ou 4 noites, em média, por visita. Também importante, o CINM tem um impacto óbvio no aluguer de escritórios no Funchal, contribuindo para a dinâmica geral da capital.

Mas talvez o mais importante tenha sido o impacto do Regime I no crescimento e desenvolvimento mais amplos da Madeira. Comparando as tendências de desenvolvimento na Madeira e nos Açores, embora obviamente não idênticas, as duas ilhas têm semelhanças significativas, nomeadamente a designação de regiões insulares ultraperiféricas, o tamanho da população e o estatuto de regiões autónomas de Portugal. Uma diferença fundamental é que, embora ambos tenham tido a oportunidade de estabelecer uma zona franca semelhante à ZFM, apenas a Madeira implementou a legislação-quadro. Consequentemente, os Açores, pelo menos até certo ponto, fornecem evidências contra factuais ao estabelecimento da ZFM na Madeira.

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

A longo prazo, existem implicações mais vastas para a política de coesão económica e social. Desde a reforma de 1988 dos Fundos Estruturais, a Madeira recebeu um financiamento significativo da política de coesão da UE. A região era elegível para o financiamento do objetivo nº 1 (agora Objetivo de Convergência) nos períodos de 1988-1993, 1994-1999 e 2000-2006. No entanto, sua trajetória de desenvolvimento significa que ele não é mais elegível sob o Objetivo de Convergência e agora tem status de phasing-in; Esta classificação reflete o facto de que, mesmo sem o alargamento, a Madeira teria estado acima do limiar de 75 por cento do Objetivo da Convergência. Considera-se que os Fundos Estruturais passados foram bem gastos na Madeira e contribuíram significativamente para a infraestrutura física da ilha. O impacto do fim do Regime I na escala prevista pelo inquérito de entrevistas parece estar fadado a levar a uma queda significativa do PIB. No entanto, e particularmente preocupante, é pouco provável que este contribua através da elegibilidade da ilha para os Fundos Estruturais para o período de planeamento imediatamente a seguir à fase actual (2007-2013). A razão para isto é que - todas as outras coisas sendo iguais - a elegibilidade provavelmente será avaliada com base nos dados regionais do PIB per capita para 2007-09. Isto significa que, caso o fim do regime tenha um impacto prejudicial significativo no PIB, não haverá resposta dos Fundos Estruturais até à fase de programação subsequente (possivelmente em 2020). Em tais circunstâncias, existe uma possibilidade real de a Madeira sofrer o chamado "golpe duplo" - não só perderá em termos de redução do PIB per capita a curto prazo, mas a política de coesão só responderá a isto em a longo prazo.

O Regime III não consegue sustentar a contribuição para o desenvolvimento regional feita pelo Esquema I, mas na verdade o corroerá. Em particular, o Regime III provavelmente será atraente para operações que tenham perspectivas modestas de desenvolvimento. Mais seriamente, parece que o Regime III afugentará as empresas existentes quando os benefícios do Regime I expirarem e poderá fazer com que a Madeira volte a recorrer ao estatuto de prioridade no âmbito dos Fundos Estruturais. Seria uma suprema ironia se a neutralização do efeito de incentivo da ZFM e a eliminação da sua contribuição para o desenvolvimento regional resultasse numa renovação do estatuto de Convergência dos Fundos Estruturais, que a Madeira tinha conseguido crescer.