DECIZII

DECIZIA (UE) 2022/1414 A COMISIEI

din 4 decembrie 2020

privind schema de ajutoare SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) pusă în aplicare de Portugalia pentru Zona Franca da Madeira (ZFM) – Regimul III

[notificată cu numărul C(2020) 8550]

(Numai textul în limba portugheză este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ([1]) și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURA

(1) Printr-o scrisoare din data de 12 martie 2015, Comisia a solicitat informații din partea Portugaliei, în contextul exercițiului de monitorizare din 2015 ([2]) (denumită în continuare „monitorizarea din 2015"), pentru a examina dacă schema Zona Franca da Madeira (denumită în continuare „schema ZFM" sau „regimul III"), aprobată de Comisie ca ajutor regional compatibil, a respectat normele aplicabile și, în special, Decizia Comisiei din 27 iunie 2007 ([3]) (denumită în continuare „decizia Comisiei din 2007"), aplicabilă de la 1 ianuarie 2007 până la 31 decembrie 2013, și Decizia Comisiei din 2 iulie 2013 ([4]) (denumită în continuare „decizia Comisiei din 2013"), aplicabilă de la 1 ianuarie 2013 până la 31 decembrie 2013. Într-o primă etapă, Comisia a solicitat informații cu privire la cadrul juridic al schemei ([5]), iar în a doua etapă a examinat punerea în aplicare a acestuia alegând un eșantion de 26 de beneficiari care au beneficiat de schema ZFM în anii 2012 și 2013.

([1]) JO C 101, 15.3.2019, p. 7.

([2]) În conformitate cu articolul 108 alineatul (1) din TFUE, „Comisia, împreună cu statele membre, verifică permanent regimurile ajutoarelor existente în aceste state". A se vedea, de asemenea, articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9). În acest scop, Comisia examinează periodic, pe baza unui eșantion de scheme, dacă statele membre aplică în mod corect normele privind ajutoarele de stat, atât în ceea ce privește conformitatea legislației naționale, cât și în ceea ce privește ajutoarele individuale acordate, verificarea ajutoarelor bazându-se pe un eșantion de beneficiari. Monitorizarea din 2015 a inclus anii 2012 și 2013.

([3]) Autorizație pentru ajutoarele de stat acordate în conformitate cu dispozițiile articolelor 87 și 88 din Tratatul CE – Cazuri în care Comisia nu ridică obiecții (JO C 240, 12.10.2007, p. 1).

([4]) Autorizarea ajutoarelor de stat în conformitate cu articolele 107 și 108 din TFUE – Cazuri în care Comisia nu ridică obiecții (JO C 220, 1.8.2013, p. 1).

([5]) Articolul 36 din Statutul stimulentelor fiscale (*Estatuto dos Benefícios Fiscais* – EBF) aprobat prin Decretul-lege nr. 215/89 din 1 iulie 1989, republicat prin Decretul-lege nr. 108/2008 din 26 iunie și modificat prin Legea nr. 83/2013 din 9 decembrie. A se vedea, de asemenea, Decretul-lege nr. 165/86 din 26 iunie, modificat prin articolul 2 din Legea nr. 55/2013 din 8 august, și Ordinul nr. 46/2010 din 18 august al Secretariatului Regional pentru Finanțe (*Secretaria Regional do Plano e das Finanças*).

(2) Portugalia a transmis informații la 4 mai 2015. Serviciile Comisiei au solicitat informații suplimentare la data de 5 iunie, iar Portugalia a răspuns la 6 iulie. La 1 octombrie 2015, Comisia a trimis o altă solicitare de informații, la care Portugalia a răspuns la 29 octombrie. La 29 februarie 2016, serviciile Comisiei au solicitat informații suplimentare, iar Portugalia a răspuns la 1, 8 și 12 aprilie 2016. În urma solicitărilor de informații suplimentare formulate de serviciile Comisiei la 29 martie și 11 august 2017, Portugalia a transmis informații la 2 mai și, respectiv, la 11 septembrie 2017. În urma unei teleconferințe pe care a avut-o cu autoritățile portugheze la 26 octombrie 2017, Comisia a trimis Portugaliei o altă solicitare de informații la 27 octombrie, la care Portugalia a răspuns la 21 și 22 noiembrie 2017. În urma unei reuniuni între Comisie și autoritățile portugheze, care a avut loc la 4 decembrie 2017, Portugalia a solicitat o prelungire a termenului de transmitere a informațiilor lipsă, până la sfârșitul lunii decembrie 2017. La 7 decembrie 2017, serviciile Comisiei au trimis Portugaliei întrebările la care erau încă așteptate răspunsuri. Portugalia a transmis informații la 2 februarie 2018. Ca urmare a solicitării Portugaliei, la 27 martie 2018, a avut loc o altă reuniune între Comisie și autoritățile portugheze.

(3) Prin scrisoarea din 6 iulie 2018, Comisia a informat Portugalia că a decis deschiderea procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) în ceea ce privește schema ZFM („decizia de inițiere a procedurii") ([6]).

(4) În scrisoarea din 30 iulie 2018, autoritățile portugheze au remarcat că textul complet al deciziei de inițiere a procedurii constituie, în opinia lor, informații confidențiale și au solicitat Comisiei să nu publice respectiva decizie a Comisiei, ci doar un rezumat succint al acesteia, pentru care au propus un text.

(5) În scrisoarea din 11 septembrie 2018, Portugalia a furnizat o listă a tuturor societăților înregistrate în ZFM în perioada 2007-2014 și lista celor mai mari 25 de beneficiari ai ajutoarelor din anii 2007-2011 și 2014, astfel cum se solicită la punctul 64 subpunctele 1 și 2 din decizia de inițiere a procedurii. De asemenea, Portugalia a solicitat o prelungire a termenului pentru transmiterea informațiilor lipsă până la sfârșitul lunii septembrie 2018. Observațiile Portugaliei cu privire la procedura de inițiere în temeiul articolului 108 alineatul (2) din TFUE și la informațiile solicitate la punctul 64 subpunctele 3-7 din decizia de inițiere a procedurii au fost prezentate la 26 septembrie 2018.

(6) Prin scrisoarea din 11 februarie 2019 ([7]), în urma unor discuții ample cu Portugalia cu privire la aspectele de confidențialitate legate de decizia de inițiere a procedurii și în lipsa unui acord în această privință, Comisia a informat Portugalia că a decis să respingă cererea de confidențialitate prezentată de autoritățile portugheze și să publice decizia astfel cum a fost adoptată la 6 iulie 2018. Portugalia nu a introdus o acțiune împotriva deciziei în fața instanțelor Uniunii și a fost de acord cu publicarea acesteia prin scrisoarea din 5 martie 2019.

(7) La 15 martie 2019, decizia de inițiere a procedurii a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ([8]). Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la schema de ajutoare în cauză.

(8) Ca urmare a solicitării Portugaliei, la 10 aprilie 2019 a avut loc o altă reuniune între Comisie și autoritățile portugheze. În cursul acesteia, Portugaliei i s-a reamintit să furnizeze informațiile lipsă solicitate la punctul 64 din decizia de inițiere a procedurii. În urma reuniunii respective, prin scrisoarea din 24 aprilie 2019, Portugalia a furnizat date privind controalele fiscale efectuate de autoritățile fiscale naționale asupra beneficiarilor schemei ZFM. În plus, Portugalia a furnizat, pentru aceeași perioadă, date privind divergențele depistate în declarațiile fiscale ale societăților ZFM și elemente suplimentare privind corecțiile impozitului datorat de contribuabilii ZFM.

(9) Comisia a primit observații din partea unor părți interesate. Prin scrisorile din 23 mai și 12 iunie 2019, Comisia le-a transmis Portugaliei, căreia i s-a oferit posibilitatea de a reacționa. Observațiile Portugaliei au fost primite prin scrisoarea din 26 iunie 2019.

([6]) Ajutor de stat – Portugalia – Ajutor de stat SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) – Zona Franca da Madeira (ZFM) – Regimul III – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 101, 15.3.2019, p. 7).

([7]) C(2019) 1066 final (care nu face obiectul publicării în Jurnalul Oficial).

([8]) Ajutor de stat – Portugalia – Ajutor de stat SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) – Zona Franca da Madeira (ZFM) – Regimul III – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 101, 15.3.2019, p. 7).

2. DESCRIEREA DETALIATĂ A SCHEMEI DE AJUTOARE

2.1. Schema ZFM în conformitate cu decizia Comisiei din 2007

(10) În urma notificării transmise de Portugalia, Comisia a aprobat în 2007 schema ZFM ([9]) pentru perioada 1 ianuarie 2007-31 decembrie 2013, în temeiul Liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013 ([10]) (Orientările privind ajutoarele de stat regionale, „OASR 2007"). Societățile înregistrate și autorizate în cadrul schemei înainte de 31 decembrie 2013 ([11]) ar putea beneficia de o reducere a impozitului pe profit sau de alte scutiri fiscale, astfel cum se descrie în considerentul 12 din prezenta decizie, până la 31 decembrie 2020.

(11) Comisia a aprobat schema ZFM ca ajutor de exploatare compatibil destinat favorizării dezvoltării regionale și diversificării structurii economice a regiunii Madeira. Întrucât Regiunea Autonomă Madeira („RAM") este o regiune ultraperiferică definită la articolul 299 alineatul (2) din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene („Tratatul CE") (devenit articolul 349 din TFUE), aceasta poate beneficia de ajutoare regionale de exploatare în temeiul articolului 87 alineatul (3) litera (a) din Tratatul CE [devenit articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE]. Ajutoarele regionale de exploatare sunt destinate să compenseze, pentru întreprinderile care își desfășoară activitatea economică în regiunea respectivă, costurile suplimentare generate de dezavantajele structurale ale regiunilor ultraperiferice ([12]).

(12) Schema ZFM, astfel cum a fost aprobată de Comisie în 2007, a permis acordarea de ajutoare sub forma unui impozit redus ([13]) pe profiturile rezultate din activități desfășurate efectiv și material în Madeira ([14]), a unei scutiri de la plata impozitelor municipale și locale, precum și a scutirii de la plata impozitului pe transferul proprietăților imobiliare pentru înființarea unei întreprinderi în ZFM ([15]), până la valoarea maximă a ajutorului calculată în funcție de plafoanele maxime ale bazei impozabile aplicate bazei impozabile anuale a beneficiarilor. Aceste plafoane au fost stabilite în funcție de numărul de locuri de muncă pe care beneficiarul le deține în fiecare an fiscal, după cum urmează:

Numărul de locuri de muncă create/ menținute/an	Plafoanele maxime ale bazei impozabile în EUR	Valoarea maximă a ajutorului în EUR
1-2	2 000 000	420 000
3-5	2 600 000	546 000
6-30	16 000 000	3 360 000
31-50	26 000 000	5 460 000
51-100	40 000 000	8 400 000
> 100	150 000 000	31 500 000

([9]) Schema ZFM cuprinde Centrul internațional de afaceri din Madeira (*International Business Centre of Madeira* – IBCM), Registrul naval internațional (*International Shipping Register* – MAR) și Zona industrială de liber schimb (*Industrial Free Trade Zone* – IFTZ). Schema a fost aprobată pentru prima dată în 1987 (regimul I) prin Decizia Comisiei din 27 mai 1987 în cazul N 204/86 [SG(87) D/6736]; ulterior, a fost prelungită în 1992 prin Decizia Comisiei din 27 ianuarie 1992 în cazul E 13/91 [SG(92) D/1118] și în 1995 prin Decizia Comisiei din 3 februarie 1995 în cazul E 19/94 [SG(95) D/1287]. Schema care i-a succedat (regimul II) a fost aprobată prin Decizia Comisiei din 11 decembrie 2002 în cazul N 222/A/2002 (JO C 65, 19.3.2003, p. 23). În 2007, o a treia schemă succesoare (regimul III) a fost aprobată prin Decizia Comisiei din 27 iunie 2007 în cazul N 421/2006 (JO C 240, 12.10.2007, p. 1), care a fost modificată în 2013 (modificarea regimului III) prin Decizia Comisiei din 2 iulie 2013 în cazul SA.34160 (2011/N) (JO C 220, 1.8.2013, p. 1). Durata acesteia a fost prelungită în 2013 până la 30 iunie 2014 prin Decizia Comisiei din 26 noiembrie 2013 în cazul SA.37668 (2013/N) (JO C 37, 7.2.2014, p. 10) și în 2014 (prelungirea regimului III până la sfârșitul anului 2014) prin Decizia Comisiei din 8 mai 2014 în cazul SA.38586 (2014/N) (JO C 210, 4.7.2014, p. 27).

([10]) JO C 54, 4.3.2006, p. 13.

([11]) În urma celor două prelungiri autorizate prin deciziile Comisiei menționate în nota de subsol 9, această dată de expirare a fost extinsă până la 31 decembrie 2014.

([12]) Depărtarea, insularitatea, suprafața redusă, relieful și clima dificile și dependența economică de un număr redus de produse.

([13]) 3 % între 2007 și 2009, 4 % între 2010 și 2012, 5 % între 2013 și 2020.

([14]) Punctul 14 din decizia Comisiei din 2007.

([15]) Punctul 17 din decizia Comisiei din 2007. A se vedea, de asemenea, articolul 36 alineatele (1) și (10) și articolul 33 alineatele (4)-(8) și (11) din EBF.

(13) În anumite condiții ([16]), societățile înregistrate în Zona industrială de liber schimb a schemei ZFM ar putea beneficia de o reducere suplimentară cu 50 % a impozitului pe profit.

(14) Accesul la schema ZFM a fost limitat la activitățile dintr-o listă inclusă în decizia Comisiei din 2007, pe baza nomenclatorului statistic al activităților economice din Comunitatea Europeană, NACE Rev. 1.1 ([17]): agricultura și producția animalieră (secțiunea A, codurile 01.4 și 02.02), acvacultura piscicolă și serviciile conexe (secțiunea B, codul 05), industria prelucrătoare (secțiunea D), producția și distribuția de energie electrică, gaze și apă (secțiunea E, codul 40), comerțul cu ridicata (secțiunea G, codurile 50 și 51), transportul și comunicațiile (secțiunea I, codurile 60-64), activitățile legate de bunuri imobile, leasing și servicii prestate societăților (secțiunea K, codurile 70-74), învățământul superior și/sau învățământul pentru adulți (secțiunea M, codurile 80.3 și 80.4), alte activități de servicii colective (secțiunea O, codurile 90, 92 și 93.01) ([18]). În cazul în care apar modificări ale listei, având în vedere că sistemele de clasificare de acest tip sunt susceptibile să se dezvolte în continuare, autoritățile portugheze au convenit să le notifice în mod corespunzător Comisiei ([19]).

(15) Toate activitățile care implică servicii de intermediere financiară, asigurări și servicii auxiliare financiare și de asigurări (secțiunea J, codurile NACE 65-67), precum și toate activitățile de servicii intragrup (centre de coordonare, trezorerie și distribuție) care ar putea fi efectuate în cadrul secțiunii K, codul 74 (servicii furnizate în principal întreprinderilor) au fost excluse din domeniul de aplicare al schemei ([20]). Decizia Comisiei din 2007 a inclus, de asemenea, angajamentul autorităților portugheze de a furniza Comisiei numele societăților cărora li s-a refuzat înregistrarea în schema ZFM, precum și motivele acestor refuzuri ([21]).

2.2. **Schema ZFM în conformitate cu decizia Comisiei din 2013**

(16) În urma notificării din partea Portugaliei, în 2013, Comisia a autorizat o majorare cu 36,7 % a plafoanelor maxime ale bazei impozabile pentru care se aplică reducerea impozitului pe profit. Astfel, începând cu anul 2013, plafoanele maxime ale bazei impozabile și valorile maxime ale ajutorului au fost următoarele:

Numărul de locuri de muncă create/ menținute/an	Plafoanele maxime ale bazei impozabile în EUR (2013-2014)	Valoarea maximă a ajutorului în EUR (2013-2014)
1-2	2 730 000	546 000
3-5	3 550 000	710 000
6-30	21 870 000	4 374 000
31-50	35 540 000	7 108 000
51-100	54 680 000	10 936 000
> 100	205 500 500	41 100 000

(17) În temeiul notificării care a condus la decizia Comisiei din 2013, autoritățile portugheze au indicat că toate celelalte condiții prevăzute de schemă, astfel cum a fost aprobată în 2007, au rămas neschimbate ([22]).

([16]) Cel puțin două dintre următoarele: (a) modernizarea structurii economice regionale prin inovații tehnologice privind produsele, procesul de fabricație sau metodele de afaceri; (b) diversificarea economiei regionale, în special prin introducerea de noi activități cu valoare adăugată ridicată; (c) angajarea de resurse umane cu înaltă calificare; (d) îmbunătățirea condițiilor de mediu; și (e) crearea a cel puțin 15 locuri de muncă noi care să fie menținute timp de cel puțin cinci ani [alineatul (16) din decizia Comisiei din 2007 și articolul 36 alineatul (5) din EBF].

([17]) Regulamentul (CE) nr. 29/2002 al Comisiei din 19 decembrie 2001 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 3037/90 al Consiliului privind Nomenclatorul statistic al activităților economice din Comunitatea Europeană (JO L 6, 10.1.2002, p. 3).

([18]) Punctul 25 din decizia Comisiei din 2007.

([19]) Punctul 29 din decizia Comisiei din 2007.

([20]) Punctul 26 din decizia Comisiei din 2007.

([21]) Punctul 32 din decizia Comisiei din 2007.

([22]) Punctul 12 din decizia Comisiei din 2013.

2.3. **Schema ZFM instituită de Portugalia și opiniile exprimate de Portugalia în cadrul monitorizării din 2015**

(18) Regimul III a fost monitorizat, în ceea ce privește anii 2012 și 2013, în cadrul monitorizării din 2015 ([23]). Informațiile furnizate de Portugalia în cursul monitorizării și al investigației ulterioare *ex officio* („investigația din 2016") au avut următoarele rezultate:

2.3.1. *Originea profiturilor care beneficiază de reducerea impozitului pe profit*

(19) Astfel cum se menționează în deciziile Comisiei din 2007 și 2013, reducerea fiscală permisă în temeiul schemei ZFM se aplică numai „profiturilor rezultate din activități desfășurate efectiv și material în Madeira" ([24]). În cursul monitorizării din 2015, Comisia a solicitat clarificări cu privire la punerea în aplicare a acestei condiții. În cursul monitorizării din 2015 și al investigației din 2016, s-a constatat că unele societăți înregistrate în schema ZFM și incluse în eșantion au beneficiat de reducerea impozitului pe profit pentru profiturile rezultate din activități care nu au fost „desfășurate efectiv și material în Madeira".

(20) Această situație a fost confirmată de Portugalia, care a indicat, în această privință, că, în ceea ce privește impozitul pe profit, persoanele impozabile care au sediul sau sediul conducerii efective în Madeira vor fi impozitate în regiunea respectivă pentru toate veniturile lor, indiferent dacă activitatea lor a generat venituri, a utilizat factori de producție și/sau a suportat costuri într-un loc diferit de cel în care își au sediul sau sediul conducerii efective, atât timp cât veniturile, factorii de producție și costurile respective au fost primite, alocate și suportate de întreprindere și legate de activitatea acesteia. Toate aceste venituri ar fi obținute în interiorul sau în afara teritoriului portughez și, cu condiția să fi fost generate de activități autorizate în cadrul ZFM și desfășurate de entități cu sediul sau sediul conducerii efective în Madeira, aceste venituri ar fi declarate și luate în considerare la calcularea bazei impozabile și a cuantumului la care s-ar aplica cota de impozitare relevantă ([25]).

(21) Portugalia a explicat că, pentru a se asigura că veniturile sunt declarate corect din punct de vedere fiscal, schema ZFM a impus o contabilitate separată între veniturile considerate ca fiind generate pe teritoriul portughez, cărora li s-ar fi aplicat impozitul obișnuit pe profit, și veniturile considerate ca fiind generate în afara teritoriului portughez, cărora li s-ar fi aplicat cota redusă a impozitului pe profit din schema ZFM. Prima categorie cuprinde veniturile pe care beneficiarii schemei ZFM le obțin din tranzacțiile cu rezidenți pe teritoriul portughez sau în zona geografică a acestuia, care include RAM, dar exclude chiar Zona de liber schimb Madeira. Cea de a doua categorie cuprinde veniturile pe care beneficiarii schemei ZFM le obțin din tranzacțiile cu entități care nu își au reședința pe teritoriul național, precum și veniturile generate chiar de ZFM ([26]).

(22) Portugalia a susținut că, având în vedere codurile NACE autorizate în cadrul schemei ZFM, precum și caracterul predominant internațional și domeniul de aplicare al activităților desfășurate în ZFM, condiția ca activitățile să fie desfășurate efectiv și material în Madeira nu înseamnă și nici nu poate însemna că activitățile trebuie să fie limitate din punct de vedere geografic la teritoriul regiunii Madeira, iar veniturile să fie obținute exclusiv în zona geografică respectivă ([27]). Astfel, potrivit Portugaliei, „interpretarea restrictivă" a Comisiei nu reflecta situația actuală, nu era în concordanță cu scopul schemelor pentru regiunile ultraperiferice, care era de a atrage investiții din interiorul și din afara pieței unice, și, de asemenea, interpretarea respectivă era incompatibilă cu libertatea fundamentală a Uniunii de stabilire și de liberă circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor. Lipsa de competitivitate a regimului III în comparație cu alte jurisdicții care concurează cu Madeira a fost unul dintre motivele pentru care Comisia a aprobat creșterea plafoanelor schemei în 2013: acest lucru a arătat că atragerea de întreprinderi internaționale, nu doar regionale, a fost și este foarte importantă pentru dezvoltarea regiunilor ultraperiferice.

([23]) Nota de subsol 2 de mai sus.
([24]) Nota de subsol 14 de mai sus.
([25]) Scrisoarea Portugaliei din 11 septembrie 2017 (2017/085166), p. 20-23.
([26]) Scrisoarea Portugaliei din 11 septembrie 2017, p. 22.
([27]) Scrisorile Portugaliei din 31 martie 2016 (2016/031779), p. 6 și din 11 septembrie 2017, p. 18.

(23) În plus, Portugalia a declarat că activitatea ar putea fi considerată ca fiind desfășurată în mod efectiv și material în RAM dacă aceasta se desfășoară efectiv în RAM și dacă societatea dispune de un birou adecvat, de personal și de resurse adecvate și de un centru decizional real și efectiv în RAM. Portugalia a susținut, de asemenea, că acest lucru nu înseamnă că toate resursele umane ale societății trebuie neapărat să își îndeplinească toate sarcinile în regiunea respectivă sau că activitatea societății trebuie să fie limitată exclusiv la zona geografică Madeira. În cele din urmă, Portugalia a afirmat că activitățile „desfășurate efectiv și material în Madeira", astfel cum sunt definite la punctul 14 din decizia Comisiei din 2007, nu pot fi înțelese ca referindu-se doar la activitățile care au loc pe teritoriul RAM ([28]).

(24) În plus, Portugalia a indicat că declarațiile fiscale anuale, pe baza cărora au fost determinate impozitul datorat și reducerea fiscală, au fost stabilite prin autoevaluarea beneficiarilor. Aceste declarații sunt prezumate de autoritățile fiscale ca fiind corecte și exacte și sunt ulterior validate la nivel central de Autoritatea Fiscală și Vamală. În cazul în care există îndoieli, această prezumție încetează, iar autoritățile fiscale pot să solicite informații suplimentare pentru a evalua dacă veniturile care fac obiectul cotei reduse implică într-adevăr tranzacții cu nerezidenți ([29]).

(25) În cele din urmă, Portugalia a afirmat că au fost efectuate controale prin intermediul inspecțiilor fiscale în cazul în care au existat îndoieli cu privire la caracterul real și efectiv al activității, că a existat o cooperare internațională cu alte autorități fiscale și că s-au efectuat schimburi de informații în această privință ([30]).

2.3.2. *Crearea/menținerea locurilor de muncă în regiune*

(26) Schema ZFM, astfel cum a fost autorizată de Comisie, a stabilit numărul de locuri de muncă create și menținute în regiune de către beneficiari drept unul dintre criteriile sale fundamentale de compatibilitate, corelând ajutorul maxim admisibil cu numărul de locuri de muncă drept o contribuție la dezvoltarea regională.

(27) În cadrul monitorizării din 2015 și al investigației ulterioare din 2016, s-a constatat că unele societăți înregistrate în schema ZFM, care au beneficiat de reducerea impozitului pe profit, nu au putut dovedi crearea/menținerea efectivă a locurilor de muncă în regiune, un calcul obiectiv al numărului de locuri de muncă sau faptul că angajații declarați și-au desfășurat activitatea în Madeira.

(28) Portugalia a informat că a considerat, în punerea în aplicare a schemei ZFM, că orice tip de raport de muncă prevăzut de Codul muncii național ([31]), conform căruia raportul de muncă poate fi stabilit în oricare dintre formele prevăzute de lege ([32]), crea în mod valabil locuri de muncă. Pe această bază, a acceptat ca locuri de muncă valabile în scopul aplicării schemei ZFM orice loc de muncă, indiferent de natura juridică a acestuia, de numărul de ore, zile, luni de muncă activă pe an. Întrucât legislația națională permite angajarea de membri ai consiliului de administrație și munca cu fracțiune de normă, posturile de angajați cu fracțiune de normă (de orice tip) și de membri ai consiliului de administrație care au fost raportate ca fiind ocupate în mai multe societăți beneficiare au fost luate în considerare ca locuri de muncă valabile în scopul calculării avantajului fiscal maxim pentru fiecare societate beneficiară care le-a declarat.

([28]) Scrisorile Portugaliei din 31 martie 2016, p. 6 și din 11 septembrie 2017, p. 23.
([29]) Scrisoarea Portugaliei din 21 noiembrie 2017 (2017/110431), p. 7.
([30]) Scrisorile Portugaliei din 2 mai 2017 (2017/042449), p. 11; din 11 septembrie 2017, p. 25 și din 21 noiembrie 2017, p. 28-29.
([31]) Legea nr. 7/2009 din 12 februarie 2009.
([32]) Inclusiv delegare/detașare (articolele 7 și 8), contract cu mai mulți angajatori (articolul 101), contract pe durată determinată și telemuncă (articolul 139, contract pe durată nedeterminată (articolul 147), muncă cu fracțiune de normă (articolul 150), muncă intermitentă (articolul 157), transfer (articolul 161), muncă temporară (articolul 172), împrumut (articolul 288), misiuni ocazionale (articolul 289) etc. A se vedea scrisoarea Portugaliei din 2 mai 2017, p. 7.

(29) Astfel, în scopul calculării avantajului fiscal al beneficiarilor schemei ZFM, Portugalia nu a luat în considerare și nici nu a verificat numărul de echivalente normă întreagă („ENI") ([33]), ci doar numărul de locuri de muncă declarate de beneficiari în declarațiile lor fiscale anuale [formularul 22 – „Modelo 22" ([34])] și, în anumite cazuri, în declarațiile prezentate de societățile beneficiare relevante pentru impozitele reținute la sursă pe veniturile angajaților lor [formularul 10 – „Modelo 10", formularul 30 – „Modelo 30" sau declarația lunară privind salariile – *declaração mensal de remunerações* – DMR ([35])]: aceste ultime declarații pot permite verificarea încrucișată cu informațiile privind locurile de muncă declarate, cuprinse în „Modelo 22" ([36]). Toate aceste declarații sunt prezumate a fi corecte în sensul articolului 75 din Legea fiscală generală (*Lei Geral Tributária*). În cazul în care entitățile nu își respectă obligațiile de declarare, fie prin neprezentarea acestora, fie prin furnizarea de informații incorecte, se aplică sancțiunile prevăzute de Legea generală privind infracțiunile fiscale (*Regime Geral das Infrações Tributárias*) ([37]).

(30) Începând cu 2013, DMR a inclus declarații lunare ([38]), iar Portugalia a indicat că a luat în considerare doar numărul de locuri de muncă declarate în luna decembrie a fiecărui an, indiferent dacă angajații relevanți au lucrat sau nu în întreprindere pe parcursul întregului an. Atunci când i s-a solicitat să pună la dispoziție calcule ale numărului de locuri de muncă în ENI în conformitate cu definiția din OASR 2007, Portugalia a susținut că această definiție a ocupării forței de muncă nu se aplică ajutoarelor regionale de exploatare, ci doar schemelor de ajutoare pentru investiții aprobate în temeiul OASR 2007, deoarece nu a fost inclusă în mod specific în secțiunea privind ajutoarele de exploatare din OASR 2007, ci în secțiunea privind ajutoarele pentru investiții. De asemenea, Portugalia a susținut că definiția numărului de angajați inclusă la articolul 5 din anexa I la Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei ([39]) (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, „RGECA 2008") se referă numai la definiția întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) care intră în domeniul de aplicare al RGECA 2008 și nu se aplică regimului III, deoarece acesta face obiectul unei decizii *ad-hoc*. Portugalia a susținut, de asemenea, că scopul principal al schemei ZFM aprobate nu a fost crearea de locuri de muncă sau compensarea costurilor salariale, ci promovarea coeziunii economice, sociale și teritoriale într-o regiune ultraperiferică prin modernizarea și diversificarea economiei sale ([40]).

(31) În contextul investigației din 2016, serviciile Comisiei au solicitat Portugaliei să specifice numărul de securitate socială al tuturor salariaților angajați de beneficiarii schemei ZFM în anii 2012 și 2013, pentru a verifica dacă nu există o eventuală contabilizare dublă a locurilor de muncă. Deși a furnizat datele în cauză, Portugalia a precizat că acestea nu sunt relevante pentru aplicarea schemei ZFM, deoarece este vorba despre o schemă fiscală, iar verificările au fost efectuate prin intermediul declarațiilor fiscale ([41]).

([33]) Pe baza definiției prevăzute la punctul 58 și în nota de subsol 52 din OASR 2007, și anume: „Numărul de salariați reprezintă numărul de unități de muncă anuale (UMA), respectiv numărul de salariați angajați cu normă întreagă într-un an; munca cu timp parțial sau munca sezonieră reprezintă fracțiuni din UMA." Conceptul de UMA este menționat și la articolul 5 din anexa I la Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei [și în Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei] sub forma „unităților anuale de muncă (UAM)". A se vedea notele de subsol 39 și 56 de mai jos.

([34]) În conformitate cu articolele 117 și 127 din Codul privind impozitul pe profit („CIP"), „Modelo 22" (anexa D rubrica 6 – „Entități autorizate în ZFM") este prezentat anual de societăți pentru a indica numărul de locuri de muncă create/menținute în vederea stabilirii conformității cu cerințele de eligibilitate prevăzute la articolul 36 din EBF. Potrivit autorităților portugheze, „Modelo 22" permite doar cuantificarea locurilor de muncă care generează impozit reținut la sursă și care sunt create și menținute în perioada respectivă (Decizia nr. 16566-A/2012 a Cabinetului ministrului finanțelor). A se vedea scrisoarea Portugaliei din 21 noiembrie 2017, p. 3-4.

([35]) „Modelo 10" este prezentat de societăți pentru a declara veniturile anuale impozabile, scutite și neimpozabile care fac obiectul impozitului reținut la sursă, obținute de persoane impozabile (angajații societății) care sunt rezidenți portughezi din punct de vedere fiscal. „Modelo 30" este același tip de declarație fiscală, dar pentru veniturile persoanelor impozabile (angajații societății) care nu sunt rezidente în Portugalia. Potrivit autorităților portugheze, această declarație fiscală conține doar informații privind țara de reședință a contribuabilului, care poate să nu coincidă cu țara în care acesta își desfășoară activitatea în calitate de angajat sub conducerea societății pentru care lucrează. Declarația DMR, care a intrat în vigoare începând cu anul fiscal 2013 (Ordinul ministerial de punere în aplicare nr. 6/2013 din 10 ianuarie 2013), are aceeași funcție, dar numai pentru veniturile obținute din activități dependente și lunar. Declarația include, de asemenea, informații privind impozitul reținut la sursă, contribuțiile obligatorii la sistemele de securitate socială și la subsistemele juridice pentru sănătate și pentru sindicate (a se vedea scrisoarea Portugaliei din 21 noiembrie 2017, p. 2-3). Toate aceste declarații sunt considerate de autoritățile fiscale portugheze drept „obligații auxiliare", întrucât nu dau naștere unei decizii de impunere.

([36]) Scrisorile Portugaliei din 29 octombrie 2015 (2015/107167), din 2 mai 2017, p. 8-9 și din 11 septembrie 2017, p. 25.

([37]) Scrisoarea Portugaliei din 21 noiembrie 2017, p. 2.

([38]) Nota de subsol 35 de mai sus.

([39]) Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat (JO L 214, 9.8.2008, p. 3).

([40]) Scrisorile Portugaliei din 11 septembrie 2017, p. 15-16, și din 21 noiembrie 2017, p. 5-6.

([41]) Scrisorile Portugaliei din 2 mai 2017, p. 7, din 11 septembrie 2017, p. 14 și 17 și din 21 noiembrie 2017, p. 1.

(32) În plus, Portugalia a precizat că societățile beneficiare nu aveau obligația de a furniza administrației fiscale vreo dovadă privind raportul de muncă pe care l-au avut cu angajații declarați, întrucât decizia de impunere a fost întocmită pe baza declarațiilor fiscale („Modelos") menționate în considerentul 29 din prezenta decizie ([42]). Astfel de informații pot fi solicitate de administrația fiscală numai în cazul în care aceasta deține informații care conduc la suspiciuni de erori, omisiuni, inexactități etc. ([43]). Articolul 16 din Codul muncii al Portugaliei prevede protecția confidențialității vieții personale, care nu permite accesul automat la datele cu caracter personal cuprinse într-un raport de muncă fără consimțământul persoanei vizate ([44]). În plus, în conformitate cu articolul 59 alineatul (2) și cu articolul 75 alineatul (1) din Lei Geral Tributária, se consideră că contribuabilii acționează cu bună-credință. Prin urmare, declarațiile pe care aceștia le prezintă, precum și datele și evaluările conturilor sau ale contabilității lor sunt prezumate a fi corecte și întocmite cu bună-credință ([45]).

(33) În plus, Portugalia a prezentat informații care demonstrează că, în cazul unora dintre beneficiarii ajutoarelor ZFM incluși în eșantionul monitorizării din 2015 și în investigația ulterioară din 2016, o parte dintre locurile de muncă pentru care fuseseră acordate avantaje fiscale erau situate în afara regiunii Madeira (unele chiar în afara Uniunii). Portugalia a precizat că, în scopul aplicării schemei ZFM, practica sa era de a lua în considerare locurile de muncă create în interiorul sau în afara regiunii Madeira, considerând că, atât timp cât locurile de muncă respective erau create de societatea înregistrată în ZFM, nu era necesar ca acestea să fie situate în regiune. Întrucât societățile și angajații au libertatea, în conformitate cu legislația portugheză a muncii, să definească prin contract locul în care angajatul își va presta serviciile, în scopul aplicării schemei ZFM, locul de muncă poate fi situat oriunde, chiar și în afara regiunii Madeira și a Portugaliei. Portugalia a considerat, de asemenea, că datele privind „angajații" furnizate în declarațiile fiscale în cauză nu au nicio legătură cu cetățenia acestora (și anume, cetățenia este irelevantă în scopuri fiscale) ([46]). În plus, potrivit Portugaliei, angajații societăților beneficiare ale schemei ZFM care lucrează în regim permanent în afara Portugaliei sunt angajați remunerați în mod obiectiv ai societății beneficiare și contribuie, prin activitatea lor, la generarea de venituri pentru societatea beneficiară și, prin urmare, locurile lor de muncă trebuie considerate „locuri de muncă create și menținute" în scopul aplicării schemei ZFM ([47]).

(34) În ceea ce privește controalele efectuate de autoritățile portugheze cu privire la numărul de locuri de muncă create și menținute de beneficiarii schemei ZFM, Portugalia a precizat că, în cazul unor discrepanțe între informațiile din diferitele declarații, „Modelo 10" și „Modelo 30", precum și „DMR" (începând cu 1 ianuarie 2013) au avut prioritate față de „Modelo 22" ([48]). În urma solicitării de informații din partea serviciilor Comisiei cu privire la mai multe discrepanțe care au fost identificate în cadrul monitorizării din 2015, Portugalia a declarat că „Modelo 22" a permis cuantificarea numai pentru posturile care generau impozit reținut la sursă și care au fost create și menținute în perioada relevantă. Acest lucru ar putea crea discrepanțe cu celelalte declarații „Modelo", în special în cazul veniturilor angajaților sub un anumit prag care nu generau impozit reținut la sursă. În plus, Portugalia a informat că autoritățile fiscale au solicitat societăților relevante să corecteze numărul de locuri de muncă declarate în declarațiile fiscale anuale, fără ca dovada efectivă a existenței locurilor de muncă să fie pusă vreodată sub semnul întrebării.

(35) Portugalia a precizat, de asemenea, că, în cursul aplicării regimului III, chiar și în cazul în care beneficiarii ar fi omis să declare numărul de locuri de muncă create în regiune, declarațiile fiscale anuale au fost considerate depuse în mod valabil și, prin urmare, nu a fost afectată stabilirea impozitului datorat și a cuantumului reducerii fiscale.

([42]) Scrisorile Portugaliei din 6 iulie 2015 (2015/065783), p. 8, din 31 martie 2016, p. 19, și din 11 septembrie 2017, p. 17.

([43]) Scrisorile Portugaliei din 29 octombrie 2015, p. 11, din 11 septembrie 2017, p. 25 și din 21 noiembrie 2017, p. 7. Ori de câte ori se consideră necesar, autoritatea fiscală națională solicită societăților să prezinte contractul de muncă al angajaților lor. În cazul în care contractul de muncă nu este disponibil [în multe cazuri, raportul de muncă se constituie fără a fi formalizat în scris – contracte pe durată nedeterminată și cu normă întreagă, pentru care se aplică principiul libertății formei în temeiul dreptului portughez (articolul 219 din Codul civil)], persoana impozabilă poate fi obligată să demonstreze existența unui raport de muncă prin alte mijloace. A se vedea în special scrisorile Portugaliei din 31 martie și 2 mai 2017, p. 5 și, respectiv, 9.

([44]) Scrisoarea Portugaliei din 11 septembrie 2017, p. 16-17.

([45]) Scrisoarea Portugaliei din 21 noiembrie 2017, p. 7-8.

([46]) Scrisoarea Portugaliei din 21 noiembrie 2017, p. 4.

([47]) Scrisoarea Portugaliei din 31 martie 2016, p. 5-6.

([48]) Scrisorile Portugaliei din 2 mai 2017, p. 9 și din 21 noiembrie 2017, p. 2.

(36) În cele din urmă, Portugalia a susținut că, pentru un anumit tip de societăți holding – „Sociedades Gestoras de Participações Sociais" („SGPS") –, schema ZFM nu impunea crearea de locuri de muncă pentru ca aceste societăți să beneficieze de reducerea impozitului pe profit. Potrivit Portugaliei, renunțarea la cerința privind crearea de locuri de muncă pentru SGPS a fost inclusă în proiectul de decret-lege ([49]) anexat la notificare. În opinia sa, odată cu aprobarea schemei prin decizia Comisiei din 2007 s-a aprobat, în mod implicit, și această renunțare împreună cu celelalte dispoziții ale aceleiași legi.

3. DESCRIEREA MOTIVELOR CARE AU CONDUS LA INIȚIEREA PROCEDURII OFICIALE DE INVESTIGARE

(37) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că schema ZFM constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE și și-a exprimat îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea schemei, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, cu piața internă.

(38) În ceea ce privește existența ajutorului, Comisia a concluzionat, cu titlu preliminar, că schema ZFM pusă în aplicare de Portugalia în favoarea societăților din ZFM constituie ajutor de stat ([50]). Acesta este decis de stat și îi este imputabil ([51]). Ajutorul este selectiv, deoarece conferă un avantaj societăților stabilite în ZFM prin faptul că permite societăților ZFM să obțină o reducere fiscală a impozitului pe profit datorat în mod normal, care nu poate fi justificată de logica sistemului fiscal ([52]). În măsura în care societățile înregistrate în ZFM au desfășurat activități deschise concurenței internaționale, Comisia a concluzionat, cu titlu preliminar, că schema ZFM denatura sau amenința să denatureze concurența, întrucât era susceptibilă să îmbunătățească poziția concurențială a beneficiarilor schemei ZFM în comparație cu alte societăți cu care concurau ([53]).

(39) În ceea ce privește legalitatea schemei ZFM, Comisia a decis să inițieze o procedură oficială de investigare cu privire la două aspecte ([54]):

(i) originea geografică a profiturilor; și

(ii) neverificarea condiției de creare/menținere a locurilor de muncă în regiune.

(40) În conformitate cu deciziile Comisiei din 2007 și 2013, schema ZFM a fost aprobată cu condiția ca reducerea permisă a impozitului pe profit să se aplice profiturilor rezultate din activități desfășurate efectiv și material în regiune. Această condiție fundamentală este strict legată de obiectivul ajutoarelor regionale de exploatare pentru regiunile ultraperiferice (și anume, compensarea costurilor suplimentare suportate de societăți în aceste regiuni din cauza dezavantajelor structurale ale regiunilor respective) și, de asemenea, explică motivul pentru care aprobarea deciziei Comisiei din 2007 s-a bazat pe studiul privind costurile suplimentare suportate de societăți în regiunea ultraperiferică Madeira ([55]).

(41) Comisia a concluzionat, cu titlu preliminar, că, dacă nu își desfășurau activitățile în Madeira, societățile nu suportau costuri suplimentare din cauza activității lor într-o regiune ultraperiferică. Prin urmare, acestea nu puteau fi considerate beneficiari valabili ai schemei ZFM aprobate și nu aveau dreptul la ajutoare regionale de exploatare.

(42) Comisia a observat, de asemenea, că Portugalia nu a furnizat nicio dovadă cu privire la eventualele controale pe care autoritățile fiscale relevante le-ar fi efectuat în ceea ce privește originea veniturilor declarate care au făcut obiectul reducerii impozitului pe profit. În plus, astfel cum o ilustrează cazul fiecărui beneficiar al schemei inclus în eșantion, Portugalia nu a prezentat informații cu privire la locul de desfășurare a activității efective, ci s-a limitat doar să prezinte adresa sediului central al beneficiarilor din Madeira. Întrucât Portugalia a recunoscut că, în principal, au

([49]) Articolul 36 alineatul (8) din proiectul de decret-lege de modificare a Decretului-lege nr. 163/2003 din 24 iulie 2003, a Decretului-lege nr. 215/1989 din 1 iulie 1989 și a Decretului-lege nr. 500/80 din 20 octombrie 1980. A se vedea scrisoarea Portugaliei din 28 iunie 2006 (1900/80392).

([50]) Punctul 54 din decizia de inițiere a procedurii.

([51]) Punctul 51 din decizia de inițiere a procedurii.

([52]) Punctul 52 din decizia de inițiere a procedurii.

([53]) Punctul 53 din decizia de inițiere a procedurii.

([54]) Punctul 63 din decizia de inițiere a procedurii.

([55]) „Towards a Diversification Strategy for Madeira Autonomous Region – Recommendations to overcome the problem of ultra-peripherality, final report" (Către o strategie de diversificare pentru Regiunea Autonomă Madeira – Recomandări pentru depășirea problemei ultraperifericității, raport final), ECORYS-NEI (Institutul Economic al Țărilor de Jos), Rotterdam, 2004.

făcut obiectul unor reduceri fiscale veniturile provenite din activități desfășurate în afara Portugaliei, exista deja un indiciu clar că nu a fost respectată condiția de compatibilitate relevantă privind originea profiturilor care beneficiază de reducerea impozitului pe profit. În plus, activitatea raportată ca fiind desfășurată de angajați în afara regiunii Madeira sau chiar a Uniunii și inexistența angajaților prin prisma numărului mai mare de suprapuneri, situații ilustrate de monitorizarea din 2015, au reprezentat, de asemenea, un indiciu clar că avantajele fiscale acordate beneficiarilor schemei ZFM ar putea să nu vizeze profituri generate în regiune.

(43) În ceea ce privește criteriul de compatibilitate referitor la crearea/menținerea locurilor de muncă în regiunea Madeira, Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că Portugalia a aplicat schema ZFM, pe întreaga sa durată, într-un mod care contravine obiectivului schemei aprobate, precum și criteriilor de compatibilitate prevăzute în deciziile Comisiei din 2007 și 2013. Neverificarea condiției de creare/menținere a locurilor de muncă a fost ilustrată de rezultatele monitorizării din 2015, care au arătat că: (i) angajații care au lucrat doar o parte din anul fiscal au fost luați în considerare ca angajați care au lucrat întregul an; (ii) angajații și membrii consiliului de administrație au fost numărați simultan ca angajați valabili în mai multe societăți din ZFM; și (iii) angajații care au lucrat în afara insulei Madeira și chiar în afara Uniunii au fost luați în considerare pentru calcularea numărului de locuri de muncă create care oferă acces la reducerea impozitului pe profit prevăzută de schemă, toate aceste elemente au fost confirmate de Portugalia în cadrul investigației din 2016 ca fiind o practică obișnuită.

(44) În plus, Comisia a observat că noțiunea de „loc de muncă” și metoda de calculare a locurilor de muncă create și menținute în regiune nu au respectat definițiile, condițiile și principiile prevăzute în OASR 2007.

(45) Cu titlu preliminar, Comisia a concluzionat, de asemenea, că activitățile desfășurate de angajați în afara regiunii nu pot fi considerate ca fiind desfășurate material și efectiv în Madeira, chiar dacă veniturile generate ar putea fi alocate societăților situate în ZFM.

(46) De asemenea, Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că în urma controalelor fiscale puse în aplicare de autoritățile fiscale portugheze s-a demonstrat în mod clar că, în practică, Portugalia nu a asigurat un control adecvat al respectării criteriilor fundamentale de compatibilitate stabilite în deciziile Comisiei din 2007 și 2013. Într-adevăr, Portugalia nu a furnizat nicio dovadă că a efectuat controale în afara sferei de aplicare a monitorizării de către serviciile Comisiei; aceste controale păreau a fi, în orice caz, exclusiv de natură fiscală și a nu avea legătură cu criteriile de mai sus; și [30-40 %] (*) din totalul angajaților declarați ca angajați ai beneficiarilor schemei ZFM pentru anii 2012 și 2013 au fost considerați ca lucrând în mai multe societăți beneficiare ale schemei ZFM în scopul stabilirii reducerii fiscale pentru beneficiari.

(47) În cele din urmă, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la menținerea locurilor de muncă create conform rezultatelor monitorizării din 2015, care au arătat o fluctuație foarte importantă a angajaților care erau încadrați în fiecare lună de beneficiarii schemei ZFM.

(48) În plus, Comisia a analizat dacă ajutoarele individuale acordate în cadrul schemei ZFM ar putea fi considerate compatibile dacă ar fi exceptate pe categorii în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, „RGECA 2014”) ([56]), care s-ar putea aplica retroactiv ajutoarelor individuale acordate înainte de intrarea în vigoare a dispozițiilor respective ale RGECA 2014, sub rezerva îndeplinirii condițiilor relevante ([57]).

(49) Regiunea Autonomă Madeira („RAM”) este o regiune ultraperiferică desemnată la articolul 349 din TFUE. În conformitate cu articolul 15 alineatul (4) din RGECA 2014, regiunea este eligibilă pentru ajutoare regionale de exploatare în temeiul derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE, cu condiția ca: (i) beneficiarii să își desfășoare activitatea efectivă în regiunea ultraperiferică; și (ii) valoarea anuală a ajutorului să nu depășească un procent maxim din valoarea adăugată brută creată anual sau din costurile anuale ale forței de muncă suportate sau din cifra de afaceri anuală realizată de beneficiar în regiunea respectivă.

(*) Informații confidențiale.

([56]) Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat (JO L 187, 26.6.2014, p. 1).

([57]) Articolul 58 din RGECA 2014.

(50) Schema ZFM constă în avantaje fiscale, astfel cum sunt descrise în considerentul 12 din prezenta decizie, care au ca efect reducerea cheltuielilor pe care societățile ar trebui să le suporte în cadrul activităților lor comerciale. Prin urmare, schema constituie ajutor de exploatare în favoarea societăților din ZFM care pot beneficia de aceasta. Totuși, pe baza informațiilor furnizate de Portugalia în cursul monitorizării, Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că beneficiarii schemei puse în aplicare de Portugalia nu și-au desfășurat neapărat activitatea în Madeira. În plus, cu titlu preliminar, Comisia a concluzionat că cuantumul ajutorului în cauză nu a fost neapărat legat de valoarea adăugată brută, de costurile forței de muncă sau de cifra de afaceri generată în Madeira ([58]).

(51) În concluzie, Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, nu ar respecta deciziile Comisiei din 2007 și 2013 și, în orice caz, OASR 2007, întrucât cele două aspecte menționate în considerentul 39 din prezenta decizie reflectau condițiile fundamentale pentru aprobarea ajutoarelor regionale de exploatare în conformitate cu OASR 2007. De asemenea, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la posibilitatea de a considera ajutoarele individuale acordate în cadrul schemei ca fiind compatibile în conformitate cu RGECA 2014 privind ajutoarele de exploatare în regiunile ultraperiferice ([59]). În cele din urmă, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la posibilitatea de a considera schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, ca fiind compatibilă direct în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE, întrucât autoritățile portugheze par să fi aplicat schema într-un mod care nu compensa dezavantajele structurale pe care societățile le-ar fi putut suporta efectiv în cadrul activității pe care o desfășurau în Madeira ([60]).

4. INFORMAȚII PREZENTATE DUPĂ DECIZIA DE INIȚIERE A PROCEDURII ȘI OBSERVAȚII DIN PARTEA PORTUGALIEI

4.1. Informații suplimentare prezentate de Portugalia în cursul investigației aprofundate

(52) Prin decizia de inițiere a procedurii, Comisia a solicitat Portugaliei să prezinte informații detaliate privind punerea în aplicare a schemei ZFM pe toată durata acesteia (2007-2014) ([61]). În special, Portugalia trebuia să furnizeze:

— o listă a tuturor societăților înregistrate în ZFM pentru perioada 2007-2014, indicând valoarea ajutoarelor primite în fiecare an;

— o listă a tuturor angajaților întreprinderilor înregistrate în ZFM (2007-2014);

— o listă a celor mai mari 25 de beneficiari ai ajutoarelor ZFM în cadrul regimului III în anii 2007-2011 și 2014 (indicând valoarea ajutoarelor primite în fiecare an și numărul de angajați luat în considerare pentru acordarea reducerii fiscale și furnizând documente justificative relevante);

— dovada originii veniturilor pentru toți beneficiarii schemei ZFM din eșantionul selectat în cursul monitorizării pentru anii 2012 și 2013, precum și pentru cei mai mari 25 de beneficiari ai ajutoarelor ZFM pentru anii 2007-2011 și 2014 (inclusiv documente justificative relevante);

— dovada locului efectiv de desfășurare a activității pentru toți beneficiarii schemei ZFM incluși în eșantion pentru perioada 2007-2014 (inclusiv documente justificative relevante);

— calculul numărului de angajați ai tuturor beneficiarilor schemei ZFM incluși în eșantion (anii 2007-2014) în echivalent normă întreagă, conform definiției prevăzute la punctul 58 și în nota de subsol 52 din OASR 2007 (inclusiv documente justificative relevante);

([58]) Punctul 60 din decizia de inițiere a procedurii.
([59]) Punctul 61 din decizia de inițiere a procedurii.
([60]) Punctul 62 din decizia de inițiere a procedurii.
([61]) Punctul 64 subpunctele 1-7 din decizia de inițiere a procedurii. Prin urmare, o perioadă mai lungă decât cei doi ani care au făcut obiectul monitorizării din 2015 (și anume, 2012 și 2013). În plus, trebuie remarcat faptul că majoritatea informațiilor solicitate la punctul 64 din decizia de inițiere a procedurii au fost deja incluse în solicitări de informații repetate, adresate Portugaliei în cursul anchetei din 2016, cărora nu li s-a dat curs; în special, în ceea ce privește (i) dovada originii veniturilor luate în considerare pentru calcularea bazei impozabile pentru toți beneficiarii schemei ZFM incluși în eșantion; (ii) dovada locului de desfășurare a activității efective pentru toți beneficiarii schemei ZFM incluși în eșantion; (iii) calculul numărului de angajați (inclusiv posturile de conducere) pentru toți beneficiarii schemei ZFM incluși în eșantion, în echivalent normă întreagă; și (iv) dovada controlului activităților desfășurate de beneficiarii schemei ZFM incluși în eșantion pentru anii 2012 și 2013, a se vedea scrisorile Comisiei din 29 februarie 2016 (D/020793), 29 martie 2017 (D/030362), 11 august 2017 (D/069475) și 2 octombrie 2017 (D/099275).

— argumente care nu au fost prezentate anterior în ceea ce privește condițiile de compatibilitate a schemei ZFM puse în aplicare de Portugalia în temeiul RGECA 2014 sau al articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE.

(53) De asemenea, Comisia a informat Portugalia că, în lipsa acestor informații, va trebui să adopte o decizie pe baza informațiilor pe care le deține ([62]).

(54) Prin scrisorile din 11 și 26 septembrie 2018 ([63]) și, respectiv, din 24 aprilie 2019, Portugalia a furnizat informații suplimentare privind punerea în aplicare a schemei ZFM și și-a prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii.

(55) La 11 septembrie 2018, Portugalia a prezentat date cu privire la toate societățile înregistrate în ZFM pentru întreaga durată a schemei (din 2007 până în 2014). De asemenea, a furnizat cuantumurile ajutoarelor primite în fiecare an pentru fiecare beneficiar până în 2014. Portugalia a furnizat, de asemenea, o listă a celor mai mari 25 de beneficiari ai ajutoarelor ZFM din anii 2007-2011 și 2014 ([64]), indicând inclusiv cuantumurile ajutoarelor primite. În plus, prin scrisoarea din 26 septembrie 2018 referitoare la perioada 2007-2014, Portugalia a furnizat o listă a angajaților tuturor societăților înregistrate în ZFM ([65]). Cu toate acestea, informațiile respective nu permit verificarea completă a aspectelor problematice depistate în cadrul monitorizării: (i) membrii consiliului de administrație și lucrătorii care dețin simultan astfel de funcții în mai multe societăți din ZFM; (ii) cazurile de dublă contabilizare a locurilor de muncă; și (iii) locurile de muncă cu fracțiune de normă luate în considerare pentru calculul locurilor de muncă create/menținute și pentru avantajele fiscale totale acordate societăților din ZFM.

(56) Portugalia nu a furnizat informații cu privire la numărul de angajați luați în considerare pentru acordarea reducerii fiscale pentru anii 2008, 2009 și 2010 ([66]), iar pentru anii 2011 și 2014 a furnizat informații incomplete ([67]). În plus, pentru fiecare an, informațiile prezentate cu privire la numărul de angajați sunt prezentate în mod neclar: (i) surse diferite; și (ii) perioade de declarare diferite, fără o legătură directă între numărul de locuri de muncă create/menținute și cuantumul ajutorului primit în fiecare perioadă.

(57) De asemenea, Portugalia nu a furnizat următoarele informații, date și documente justificative ([68]) necesare pentru evaluarea compatibilității ajutorului:

— dovada documentației utilizate pentru verificarea numărului de angajați; Portugalia a precizat că, pentru anii anteriori anului 2010, societățile nu aveau obligația de a declara numărul de angajați în declarațiile fiscale;

— dovada originii veniturilor pentru beneficiarii din eșantionul selectat în cursul investigației preliminare ([69]) și pentru cei mai mari 25 de beneficiari ai schemei ZFM din perioada 2007-2009 ([70]);

— dovada locului efectiv de desfășurare a activității de către angajații beneficiarilor schemei ZFM;

— calculul numărului de angajați pentru toți beneficiarii schemei ZFM din eșantionul selectat în cursul monitorizării pentru anii 2012 și 2013, precum și pentru cei mai mari 25 de beneficiari ai ajutoarelor din perioada 2007-2011 și anul 2014, în ENI, conform definiției prevăzute la punctul 58 și în nota de subsol 52 din OASR 2007.

([62]) Punctul 64 al doilea paragraf din decizia de inițiere a procedurii.
([63]) Scrisorile din 11 septembrie 2018 (2018/144207) și din 26 septembrie 2018 (2018/153989).
([64]) Informațiile pentru anii 2012 și 2013 au fost furnizate în cadrul monitorizării din 2015.
([65]) Informații bazate pe datele furnizate de Serviciul de Asigurări Sociale și de Administrația Fiscală la 6 august 2018.
([66]) În perioada 2007-2010, în „Modelo 22" nu s-au solicitat informațiile respective de la contribuabili.
([67]) Pentru anul 2011, există informații pentru 25 din cei 62 de beneficiari ai ajutorului. Pentru 2014, există informații pentru 25 din cei 526 de beneficiari ai ajutorului.
([68]) Informații solicitate în temeiul punctului 64 subpunctele 3-6 din decizia de inițiere a procedurii.
([69]) În ceea ce privește punctul 64 subpunctul 3 din decizia de inițiere a procedurii, Portugalia explică faptul că informațiile respective au fost solicitate beneficiarilor schemei ZFM de către autoritățile fiscale naționale. Totuși, astfel de „informații nu sunt încă disponibile". A se vedea scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 127, p. 30.
([70]) Portugalia nu a precizat care sunt cei mai mari 25 de beneficiari ai ajutoarelor ZFM pentru perioada 2007-2009, deoarece beneficiarii ajutoarelor au fost mai puțini de 25 în fiecare an: 2007 – 0; 2008 – 9 și 2009 – 20.

(58) În cadrul reuniunii cu serviciile Comisiei din 10 aprilie 2019, menționată în considerentul 8 din prezenta decizie, Portugaliei i s-au reamintit etapele procedurale ale procedurii oficiale de investigare în curs și i s-a reamintit angajamentul de cooperare reciprocă din septembrie 2017, care nu a produs rezultate fructuoase până în prezent. În plus, Portugalia a fost invitată să furnizeze informațiile lipsă în conformitate cu punctul 64 din decizia de inițiere a procedurii, astfel încât serviciile Comisiei să poată deține un set complet de date/informații cu privire la schema ZFM.

(59) Prin scrisoarea din 24 aprilie 2019 ([71]), ca răspuns la opinia preliminară a Comisiei cu privire la caracterul inadecvat al controalelor fiscale ([72]), Portugalia a prezentat date privind controalele fiscale efectuate între 2015 și 2018 asupra beneficiarilor schemei ZFM ([73]) prin intermediul inspecțiilor fiscale. În perioada în cauză au fost inițiate [300-600] inspecții fiscale și au fost finalizate [300-600] inspecții fiscale. Corecțiile fiscale raportate se ridică la aproximativ [100-250] milioane EUR. Portugalia a raportat, de asemenea, divergențe cu privire la [100-300] declarații fiscale ale beneficiarilor schemei ZFM. Totuși, în ceea ce privește inspecțiile fiscale închise pentru schema ZFM (regimul III), informațiile furnizate nu au permis stabilirea legăturii dintre controalele fiscale și corecțiile raportate și cele două aspecte cu privire la care a fost inițiată procedura oficială de investigare.

(60) În plus, Portugalia a recunoscut că criteriile pentru crearea/menținerea locurilor de muncă ar trebui clarificate, astfel încât să se elimine orice îndoială cu privire la interpretarea acestora, prin prevenirea utilizării abuzive a ajutorului în cauză și prin introducerea unor garanții suplimentare conform cărora contabilizarea locurilor de muncă va contribui la dezvoltarea socială și economică a regiunii Madeira ([74]). În acest sens, Portugalia a prezentat un proiect de ordin (*projeto de despacho da VicePresidência do Governo Regional da Madeira*) care clarifică conceptul de „creare de locuri de muncă” în conformitate cu definițiile din OASR 2007 ([75]).

(61) În acest context, Portugalia a recunoscut că era necesară introducerea unor modificări legislative în schema ZFM pentru a evita potențialele abuzuri. În plus, Portugalia a prezentat un set de măsuri legislative, de reglementare și de inspecție pentru schema ZFM, pentru care a solicitat acordul Comisiei sub forma unei recomandări prin care să propună statului membru în cauză adoptarea de măsuri adecvate în conformitate cu articolul 22 literele (a) și (b) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului ([76]). Ca alternativă, Portugalia a avut în vedere ca aceste modificări juridice să fie aprobate printr-o decizie a Comisiei („decizie condiționată”), astfel cum se prevede la articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2015/1589 ([77]).

(62) În acest sens, în urma clarificării conceptului de „creare de locuri de muncă” menționat în considerentul 60 din prezenta decizie, Portugalia a propus modificări ale temeiului juridic al schemei ZFM ([78]): (i) excluderea SGPS ([79]); (ii) transferarea veniturilor din impozitul pe profit aferent schemei ZFM către obiectivele politicilor în materie de sănătate și educație; (iii) crearea unei clauze antiabuz specifice pentru schema ZFM în conformitate cu Directiva (UE) 2016/1164 a Consiliului ([80]) privind practicile de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne în ceea ce privește tratamentul neuniform al elementelor hibride care implică țări terțe; și (iv) definirea unor criterii de identificare a marilor contribuabili din ZFM a căror situație fiscală necesită o monitorizare permanentă de către Biroul Zonei Libere (*Gabinete da Zona Franca*) ([81]), ca o completare la activitățile de inspecție fiscală care trebuie efectuate anual.

([71]) Scrisoarea Portugaliei din 24 aprilie 2019 (2019/055874).

([72]) Punctele 36, 44 și 45 din decizia de inițiere a procedurii.

([73]) Raportarea vizează și regimul IV, succesorul schemei ZFM (2015-2020), care este pus în aplicare de Portugalia începând cu 1 ianuarie 2015 în temeiul RGECA 2014.

([74]) Scrisoarea Portugaliei din 24 aprilie 2019, p. 4.

([75]) Proiectul de ordin are scopul de a garanta că: (i) munca cu fracțiune de normă este contabilizată doar proporțional cu numărul de ore lucrate („echivalent normă întreagă”); (ii) este asigurată legătura dintre lucrător și regiunea Madeira; și (iii) crearea și menținerea locurilor de muncă prin intermediul muncii temporare nu se consideră a se încadra în definiție. Spre deosebire de prima versiune a proiectului de ordin prezentată la 6 aprilie 2018, versiunea actuală se aplică și regimului III („proiectul de ordin din 2018” se aplica numai regimului IV).

([76]) Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9).

([77]) Scrisoarea Portugaliei din 24 aprilie 2019, p. 3.

([78]) Articolul 36 din EBF vizează aspecte care intră în domeniul de competență legislativă rezervată al parlamentului național (și anume, impozite și avantaje fiscale). A se vedea articolul 165 alineatul (1) litera (i) din Constituția Portugaliei. Portugalia a recunoscut că modificările propuse, care vizează introducerea unei „noi scheme” pentru ZFM, necesită acte juridice suplimentare aprobate de parlamentul național și nu pot fi puse în aplicare doar prin măsuri administrative. A se vedea scrisoarea Portugaliei din 24 aprilie 2019, p. 4.

([79]) A se vedea considerentul 36 din prezenta decizie.

([80]) Directiva (UE) 2016/1164 a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne (JO L 193, 19.7.2016, p. 1).

([81]) Decretul de reglementare nr. 14/2015/M din 19 august 2015. În conformitate cu articolul 8 alineatul (1), misiunea biroului este de a monitoriza și coordona activitățile desfășurate în cadrul ZFM.

4.2. **Observațiile Portugaliei**

(63) Observațiile prezentate de Portugalia în scrisoarea din 26 septembrie 2018 sunt rezumate în considerentele următoare.

(64) Portugalia susține că o decizie negativă privind schema ZFM ar avea efecte dramatice și ireparabile asupra sustenabilității economice a regiunii Madeira ([82]). Prin urmare, Comisia ar trebui să țină seama de statutul de regiune ultraperiferică al acesteia, care este recunoscut la articolul 349 din TFUE.

(65) De asemenea, Portugalia susține că, în evaluarea sa, Comisia ar trebui să țină seama de impactul economic al schemei ZFM asupra dezvoltării regiunii ([83]), în special luând în considerare efectul său economic asupra comerțului național, european și internațional ([84]).

(66) În cele din urmă, Portugalia consideră că investigația aprofundată în curs ar discrimina Madeira față de alte jurisdicții, care aplică rate preferențiale ale impozitului pe profit și eludează normele privind ajutoarele de stat ([85]).

Existența ajutorului

(67) Portugalia consideră că schema ZFM nu implică resurse de stat (și anume, o creștere a cheltuielilor sau chiar o reducere a veniturilor pentru bugetul public). Schema nu corespunde unei „cheltuieli fiscale reale", ci doar unei cheltuieli fiscale virtuale sau chiar unei ficțiuni contabile („pierderi teoretice de venituri fiscale") ([86]). Portugalia explică, de asemenea, că societățile sunt stabilite în ZFM și investesc în această regiune doar ca urmare a existenței facilității fiscale. În caz contrar, în absența avantajului fiscal, acestea nu s-ar fi stabilit în ZFM sau nu ar fi plătit impozitele obișnuite aplicabile în Portugalia continentală sau în Madeira ([87]).

(68) Portugalia susține că schema ZFM face parte din economia generală a regimului fiscal portughez ([88]). De asemenea, Portugalia consideră că, în conformitate cu practica Comisiei ([89]), o rată de impozitare scăzută aplicată într-un întreg stat membru sau într-o întreagă regiune autonomă ar trebui considerată o măsură generală și, prin urmare, nu conferă un avantaj societăților stabilite în ZFM ([90]).

([82]) În 2016, ZFM a permis colectarea a aproape [100-200] de milioane EUR reprezentând impozit pe profit (aproape [15-25] % din totalul impozitelor colectate în anul respectiv în regiune). Aceasta ar implica relocarea a peste [1 000-2 000] societăți înregistrate în ZFM către alte regiuni sau țări și o creștere puternică a șomajului în regiune (în 2014, în ZFM existau [4 000-6 000] locuri de muncă directe, indirecte și induse, reprezentând [1-10] % din totalul locurilor de muncă din Madeira). A se vedea scrisorile Portugaliei din 2 mai 2017, p. 6, și din 26 septembrie 2018 (anexa I), p. 62.

([83]) În perioada 2012-2015, în medie, activitatea ZFM, conform informațiilor furnizate de Direcția Regională de Statistică din Madeira (*Direção Regional de Estatística da Madeira*), a reprezentat aproximativ [1-10] % din valoarea adăugată brută (VAB) și [0,5-10] % din ocuparea forței de muncă din cadrul RAM. Activitățile legate de comerț, transport și depozitare și cele legate de cazare și alimentație publică au contribuit cel mai mult la VAB totală a societăților stabilite în ZFM (aproximativ [70-80] %). Activitățile de producție, legate de industrie, au contribuit cel mai mult la ocuparea totală a forței de muncă generată în regiune ([30-40] %). În 2014, ZFM a reprezentat [1-10] % din valoarea adăugată generată în regiune, și anume aproximativ [200-400] milioane EUR, „Raport de analiză fiscală și economică – Zona de liber schimb Madeira", Ernst & Young, septembrie 2018, p. 60-62 (anexa I la scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018)".

([84]) În 2014, societățile ZFM au asigurat 79 % din exporturi ([50-200] de milioane EUR). În 2016, comparativ cu 2014, exporturile către Comunitatea Europeană au crescut de la [20 000-30 000] la [30 000-40 000] mii EUR. Sectorul alimentar și cel agricol au reprezentat principalul volum de exporturi, urmate de sectorul utilajelor și cel al textilelor, care au avut efecte pozitive incontestabile asupra dezvoltării economiei europene. A se vedea *Tax and economic analysis report* (Raport de analiză fiscală și economică), Ernst & Young, 24 septembrie 2018, p. 68.

([85]) Malta, Luxemburg, Țările de Jos și Cipru. A se vedea scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, p. 14-16.

([86]) Bugetele generale de stat din perioada 1999-2004 prevăd că: „această scutire […] reprezintă un impozit neperceput asupra unor venituri care, în lipsa acestui avantaj, nu ar exista" (bugetul general de stat pentru 2002), sau că „în mod cert, prin eliminarea schemei actuale […] nu s-ar mai obține aceste venituri fiscale" (bugetul general de stat pentru 2004).

([87]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 50, p. 18.

([88]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 29, p. 13 și scrisoarea Portugaliei din 11 septembrie 2017, p. 30.

([89]) Decizia (UE) 2019/1252 a Comisiei din 19 septembrie 2018 privind deciziile fiscale SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) acordate de Luxemburg societății McDonald's (JO L 195, 23.7.2019, p. 20).

([90]) *Tax and economic analysis report* (Raport de analiză fiscală și economică), Ernst & Young, 24 septembrie 2018, p. 67.

(69) Portugalia consideră, de asemenea, că schema ZFM nu este selectivă, deoarece măsura nu „favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri" în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Portugalia susține că, în conformitate cu articolul 36 alineatul (6) din Statutul stimulentelor fiscale (*Estatuto dos Benefícios Fiscais* – EBF), este probabil ca toate societățile care desfășoară activități comerciale, industriale, maritime sau alte activități de servicii (dacă nu sunt excluse în mod explicit din schema respectivă, cum este cazul activităților financiare și de asigurări), să fie stabilite în ZFM. Prin urmare, avantajele fiscale de care se bucură beneficiarii schemei ZFM nu respectă condiția selectivității, care este esențială pentru existența unui ajutor de stat. În cele din urmă, nu se poate concluziona nici măcar că există selectivitate *de facto*, întrucât avantajele fiscale relevante nu sunt limitate la anumite categorii sau sectoare cu caracteristici comune.

(70) Portugalia concluzionează că schema ZFM trebuie considerată mai degrabă o măsură generală decât o măsură de ajutor de stat ([91]). Măsura examinată nu implică un avantaj selectiv pentru societățile înregistrate în ZFM și poate fi justificată prin logica sistemului fiscal. În cele din urmă, Portugalia consideră că Comisiei îi revine sarcina probei pentru a stabili dacă schema ZFM implică un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

(71) În plus, Portugalia susține că, dacă schema ZFM ar trebui să implice „ajutor", acesta trebuie calificat drept „ajutor existent". Schema ZFM precedă aderarea Portugaliei la CEE ([92]) și nu a suferit modificări substanțiale în afara cadrului de negociere privind ajutorul existent. Prin urmare, schema ZFM nu ar trebui să facă obiectul aprobării prealabile a Comisiei în temeiul articolului 108 alineatul (3) din TFUE. În schimb, Comisia ar trebui să inițieze procedura referitoare la măsuri adecvate ([93]), ceea ce ar putea implica modificarea conținutului schemei de ajutoare, introducerea unor cerințe sau clarificarea acesteia. Ca alternativă, Portugalia propune adoptarea de către Comisie a unei decizii pozitive sub rezerva anumitor condiții („decizie condiționată") ([94]).

Originea profiturilor care beneficiază de reducerea impozitului pe profit

(72) Portugalia recunoaște că deciziile Comisiei din 2007 și 2013 prevăd că ajutorul sub forma reducerii impozitului pe profit se aplică „profiturilor rezultate din activități desfășurate efectiv și material în Madeira" ([95]). Portugalia respinge, însă, concluzia Comisiei potrivit căreia, în cazul în care societățile nu își desfășoară activitățile în Madeira, acestea nu suportă niciun cost suplimentar din cauza activității lor într-o regiune ultraperiferică și, prin urmare, nu au dreptul la ajutoare regionale de exploatare ([96]).

(73) Portugalia reamintește că costurile suplimentare cuantificate suportate de societățile din regiunea ultraperiferică Madeira ([97]) au fost ajustate la dimensiunea economică a ZFM, fapt recunoscut prin decizia Comisiei din 2007 ([98]). În plus, punerea în aplicare actuală a schemei ZFM este pe deplin coerentă cu cea rezultată din deciziile Comisiei din 2007 și 2013, care au concluzionat că „măsura permite compensarea costurilor suplimentare ale societăților situate în regiunea ultraperiferică menționată" ([99]). Portugalia susține, de asemenea, că avantajele fiscale ale ZFM sunt semnificativ mai mici decât „costurile suplimentare", iar condiția ca activitățile să fie „desfășurate efectiv și material în Madeira" se reflectă în obligația de autorizare în cadrul ZFM și în respectarea altor cerințe legale, care fac ca societățile înregistrate în schema ZFM (regimul III) să beneficieze în mod legitim de aceasta și să aibă dreptul la ajutoare regionale de exploatare ([100]).

([91]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 28, p. 13, și *Tax and economic analysis report* (Raport de analiză fiscală și economică), Ernst & Young, septembrie 2018, p. 66-68.
([92]) Punctul 10 din decizia Comisiei din 2007.
([93]) Articolul 22 literele (a) și (b) din Regulamentul (UE) 2015/1589. A se vedea considerentul 61 din prezenta decizie.
([94]) Articolul 9 alineatul (4) și articolul 20 din Regulamentul (UE) 2015/1589. A se vedea scrisoarea Portugaliei din 24 aprilie 2019, p. 3. A se vedea, de asemenea, considerentul 61 din prezenta decizie.
([95]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 88, p. 20.
([96]) Punctul 30 din decizia de inițiere a procedurii.
([97]) Nota de subsol 55 de mai sus. Costurile suplimentare minime generate de poziția depărtată ape care o deține Madeira se ridică la 26 % din valoarea adăugată brută (VAB) a sectorului privat sau la 16,7 % din produsul intern brut (PIB) al Madeira, însumând aproximativ 400 de milioane EUR în 1998. A se vedea punctele 46 și 48 din decizia Comisiei din 2007.
([98]) Punctul 51 din decizia Comisiei din 2007.
([99]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 124.
([100]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 125.

(74) Portugalia reiterează faptul că „desfășurarea activităților în Madeira” ar trebui să însemne doar că activitatea se desfășoară în Madeira dacă se desfășoară în regiunea respectivă sub forma unui sediu social, a unui centru de conducere și decizional, fără a fi necesară deținerea deplină de capital uman permanent în Madeira. Portugalia consideră că, impunând punerea în aplicare efectivă în Madeira a unor activități care sunt, prin definiție, internaționale, Comisia neagă legătura dintre aceste activități internaționale și regiunea respectivă, recunoscută prin deciziile Comisiei din 2007 și 2013 ([101]).

(75) În plus, Portugalia își reiterează opinia potrivit căreia cerința ca activitățile să fie desfășurate efectiv și material în Madeira nu înseamnă și nici nu poate însemna că activitățile trebuie să fie limitate din punct de vedere geografic la teritoriul regiunii Madeira, iar veniturile să fie obținute exclusiv în zona geografică respectivă. Prin urmare, „interpretarea restrictivă” a Comisiei nu este conformă cu jurisprudența constantă a Uniunii privind „centrul principal al intereselor” ([102]), cu practica decizională a Comisiei și cu jurisprudența Uniunii referitoare la „efectul de propagare” ([103]) și nici cu libertatea fundamentală de stabilire și de liberă circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor.

(76) Portugalia concluzionează, de asemenea, că imputabilitatea există în funcție de locul în care se află sediul central al societății sau de sediul conducerii efective a acesteia. Acest lucru este în deplină concordanță cu decizia Comisiei din 2007, care prevede că „schema se aplică fără deosebire societăților rezidente și nerezidente în Portugalia” ([104]). Decizia Comisiei din 2013 recunoaște, de asemenea, că activitățile societăților autorizate din ZFM au, în esență, un caracter internațional, întrucât „activitățile desfășurate de aceste societăți sunt deschise concurenței internaționale” ([105]). Prin urmare, reinterpretarea punctului 14 din decizia Comisiei din 2007 potrivit căreia activitățile relevante ar putea fi puse în aplicare pe deplin numai în limitele geografice stricte ale regiunii Madeira contrazice schema ZFM în sine și OASR 2007 ca instrument-cheie pentru atragerea de investiții care provin de pe piața internă și din afara acesteia. De asemenea, această reinterpretare contrazice obiectivul articolului 349 din TFUE, care permite adoptarea unor măsuri (fiscale) specifice pentru a atrage investiții și pentru a stimula astfel modernizarea și diversificarea economiei.

(77) În plus, Portugalia își respectă angajamentele asumate în cadrul Planului de acțiune al OCDE privind erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor ([106]) („Planul de acțiune BEPS”), pe care l-a semnat în 2016. Planul de acțiune BEPS include conceptul de „activitate substanțială”, care limitează aplicarea schemelor preferențiale la veniturile care au o legătură de cauzalitate cu costurile suportate de societate pentru dezvoltarea activului suport.

(78) Portugalia consideră că, în cadrul examinării legalității schemei ZFM, Comisia ar trebui să ia în considerare criteriul „activității substanțiale”, astfel cum este definit în normele OCDE și, în special, „Principiile directoare generale privind evaluarea măsurilor din cadrul Planului de acțiune BEPS” ([107]). Portugalia consideră că Comisia ar trebui să includă în evaluarea sa instrumentele juridice existente ale Uniunii privind combaterea evaziunii și a fraudei fiscale, în special normele privind utilizarea abuzivă a unor acorduri autentice, stabilite prin Directiva (UE) 2016/1164. De asemenea, normele privind schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal în legătură cu mecanismele transfrontaliere care trebuie raportate, introduse prin Directiva 2011/16/UE a Consiliului ([108]).

([101]) Punctele 11, 25, 72 și 73 din decizia Comisiei din 2007 și punctele 24, 26 și 28 din decizia Comisiei din 2013.

([102]) Hotărârea Curții de Justiție din 2 mai 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, ECLI:EU:C:2006:281, punctele 34-36 și Hotărârea Curții de Justiție din 22 decembrie 2010, Weald Leasing, C-103/09, ECLI:EU:C:2010:804, punctul 44.

([103]) Activități desfășurate în afara unei anumite regiuni pot aduce beneficii semnificative regiunii în cauză. Potrivit Portugaliei, Comisia a recunoscut acest principiu într-o decizie din 2007 referitoare la departamentele franceze de peste mări, Decizia C(2007) 5115 final a Comisiei din 27 octombrie 2007 privind cazul SA N522/2006 Franța – Loi de programme pour l'outre-mer – Aide fiscale, secțiunile 2.8.3 și 2.8.8, p. 24 și 25. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 19 decembrie 2012, GAMP, C-579/11, ECLI:EU:C:2012:833, punctele 30-39.

([104]) Punctul 22 și nota de subsol 9 din decizia Comisiei din 2007.

([105]) Punctul 22 din decizia Comisiei din 2013.

([106]) Acțiunea 5 „Combaterea mai eficace a practicilor fiscale dăunătoare, luarea în considerare a transparenței și a substanței” și acțiunea 6 „Prevenirea utilizării abuzive a tratatelor” (http://www.oecd.org/tax/beps/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm).

([107]) Acțiunea 5 din Raportul BEPS și Orientările Forumului OCDE privind concurența fiscală dăunătoare, în ceea ce privește cerința referitoare la activitatea substanțială în contextul altor regimuri decât cele de proprietate intelectuală (https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/).

([108]) Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE (JO L 64, 11.3.2011, p. 1).

(79) Portugalia explică faptul că normele privind evitarea obligațiilor fiscale introduse prin Directiva (UE) 2016/1164 urmăresc să se aplice acordurilor neautentice (și anume, situațiile în care societăți stabilite în zone cu impozite reduse și care nu desfășoară niciun tip de activitate economică în zonele respective sunt impozitate cu o cotă mai mică sau chiar cu o cotă de impozitare zero). În conformitate cu această directivă, trebuie subliniat faptul că, în scopul evaluării legalității societăților stabilite în ZFM, Comisia ar trebui să se bazeze pe clauze generale antiabuz în etapa de evaluare a acordării ajutorului de stat. Portugalia consideră că este inacceptabil să se concluzioneze că avantajul fiscal acordat societăților autorizate în ZFM, care constituie o „facilitate fiscală", înseamnă neapărat că societățile respective se află într-un acord neautentic ([109]).

(80) În cele din urmă, Portugalia descrie sistemul de control fiscal în vigoare în ceea ce privește societățile înregistrate în ZFM ([110]). În plus, Portugalia descrie verificarea cerinței privind contabilitatea separată pentru veniturile din cadrul ZFM ([111]) și, pe această bază, contestă opinia Comisiei din decizia de inițiere a procedurii potrivit căreia ar putea exista îndoieli cu privire la eficacitatea controalelor efectuate de autoritățile fiscale ([112]).

Crearea/menținerea locurilor de muncă în regiune

(81) Portugalia explică faptul că introducerea unor limitări referitoare la numărul minim de locuri de muncă este inerentă unei logici similare a unei măsuri antiabuz: obiectivul a fost acela de a evita ca societățile care nu au o activitate economică substanțială să obțină un avantaj necuvenit în Madeira. Însă acest lucru nu impune și nici nu legitimează o interpretare a cerințelor privind locurile de muncă în afara contextului dreptului Uniunii și al dreptului intern aplicabil.

(82) În conformitate cu legislația Uniunii privind armonizarea ([113]), Portugalia susține că dreptul Uniunii nu adoptă un concept unitar pentru „contractul de muncă", „raportul de muncă", „lucrător" ([114]) sau, prin urmare, „locul de muncă". Conceptul relevant de „loc de muncă" este prevăzut în legislația muncii din Portugalia ([115]), care nu contravine dreptului aplicabil al Uniunii.

(83) Portugalia a considerat întotdeauna că cerința ca entitățile autorizate în vederea funcționării în ZFM să creeze sau să mențină locuri de muncă este respectată numai atât timp cât se încheie un contract de muncă cu o societate stabilită în ZFM ([116]). Nu pot fi ignorate forme de contractare a forței de muncă care fac parte din normele Uniunii și din normele naționale, în special munca temporară și libertatea (fundamentală) de circulație a lucrătorilor.

(84) Portugalia susține, de asemenea, că spiritul legislației Uniunii ([117]) și al jurisprudenței Uniunii ([118]) este de a accepta și de a proteja diferitele tipuri de raporturi de muncă (temporare sau permanente) și mobilitatea lucrătorilor în statele membre, considerând acest fenomen (mobilitatea) inclusiv ca element pozitiv pentru dezvoltarea economiei statelor membre. În mod similar, Uniunea recunoaște pe scară largă libertatea societăților de a presta servicii din alte state membre și de a-și detașa temporar angajații în statele membre respective, ceea ce reflectă din nou caracterul mobil

([109]) *Tax and economic analysis report* (Raport de analiză fiscală și economică), Ernst & Young, 24 septembrie 2018, p. 66.
([110]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctele 282-318.
([111]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctele 296-298.
([112]) Punctul 34 din decizia de inițiere a procedurii.
([113]) Directiva 98/59/CE a Consiliului din 20 iulie 1998 privind apropierea legislațiilor statelor membre cu privire la concedierile colective (JO L 225, 12.8.1998, p. 16), Directiva 2001/23/CE a Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități (JO L 82, 22.3.2001, p. 16) sau Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO L 18, 21.1.1997, p. 1).
([114]) Concluziile avocatului general M. Poiares Maduro prezentate la 27 ianuarie 2005 în cauza Celtec, C-478/03, ECLI:EU:C:2005:66.
([115]) Legea nr. 7/2009 din 12 februarie 2009, modificată prin Legea nr. 14/2018 din 19 martie 2018.
([116]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 222.
([117]) Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind munca prin agent de muncă temporară (JO L 327, 5.12.2008, p. 9). Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii (JO L 141, 27.5.2011, p. 1) și Directiva 2014/54/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor (JO L 128, 30.4.2014, p. 8).
([118]) Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate la 10 iulie 2003 în cauza Collins, C-138/02, ECLI:EU:C:2003:409.

al raporturilor de muncă actuale, fără ca acest lucru să implice o lipsă de verificare a activității economice substanțiale a societăților. Prin urmare, Portugalia nu acceptă faptul că legalitatea schemei ZFM ar depinde în mod direct de crearea unui anumit număr de locuri de muncă sau de un concept retrograd al „locului de muncă”, bazat exclusiv pe noțiunea de spațiu (loc fizic) în care angajații își îndeplinesc sarcinile și în mod permanent ([119]).

(85) Portugalia face referire la negocierile cu Comisia, în contextul deciziilor Comisiei din 2002 de aprobare a regimului II ([120]), în urma cărora Portugalia a acceptat să includă plafoanele maxime ale bazei impozabile în funcție de numărul de locuri de muncă, ceea ce nu înseamnă totuși că această condiție era o condiție *sine qua non*, iar Portugalia nu a pus niciodată în aplicare schema considerând-o astfel ([121]).

(86) În cele din urmă, Portugalia consideră că ZFM nu este o schemă de ajutoare pentru ocuparea forței de muncă, ci o schemă de ajutoare pentru diversificarea și modernizarea regiunii Madeira. Obiectivul schemei ZFM este, în primul rând, de a contribui la produsul intern brut („PIB”) regional. Contribuția schemei la PIB-ul regiunii Madeira demonstrează legătura puternică dintre activitățile economice desfășurate de societățile din ZFM și regiunea respectivă.

Definiția numărului de locuri de muncă create

(87) Portugalia reiterează faptul că conceptul de „creare de locuri de muncă” și cel de „unități de muncă anuale” (UMA), prevăzute la punctul 58 și în nota de subsol 52 din OASR 2007, nu se aplică schemei ZFM. Definițiile se aplică numai „ajutoarelor regionale pentru investiții” (secțiunea 4 din OASR 2007), nu și ajutoarelor de exploatare (secțiunea 5 din OASR 2007). În plus, Portugalia subliniază că nu există niciun precedent de aplicare a conceptului de UMA în cazul ajutoarelor regionale dintr-o regiune ultraperiferică, contrar celor afirmate de Comisie în decizia de inițiere a procedurii ([122]). Potrivit autorităților portugheze, având în vedere caracterul excepțional al regiunilor ultraperiferice, ar trebui acceptată o definiție diferită a creării de locuri de muncă. Portugalia reamintește, la un nivel mai general, că nici OASR 2007 și nici condițiile prevăzute în deciziile Comisiei din 2007 și 2013 nu au caracter obligatoriu. În orice caz, în ceea ce privește conceptul de creare de locuri de muncă din OASR 2007, Portugalia nu s-a angajat niciodată să aplice un astfel de concept. Prin urmare, calculul locurilor de muncă create și menținute în regiune nu ar trebui să facă obiectul condițiilor prevăzute în OASR 2007 sau al criteriului efectivului de personal stabilit în temeiul articolului 5 din Recomandarea Comisiei privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii ([123]).

Locuri de muncă situate în afara regiunii Madeira

(88) Portugalia reiterează, de asemenea, faptul că activitatea beneficiarilor schemei ZFM nu ar trebui să se desfășoare neapărat în regiune, întrucât schema vizează atragerea de investiții străine și dezvoltarea serviciilor internaționale. O interpretare restrictivă care limitează activitatea la teritoriul regiunii Madeira elimină stimulentele pentru internaționalizarea întreprinderilor, inversând logica dezvoltării regionale care trebuie promovată. Portugalia concluzionează că schema ZFM nu a avut ca obiective principale locurile de muncă limitate exclusiv la Madeira sau colectarea de venituri fiscale.

([119]) *Tax and economic analysis report* (Raport de analiză fiscală și economică), Ernst & Young, septembrie 2018, p. 54.

([120]) Decizia C(2002) 4811 a Comisiei din 11 decembrie 2002, Ajutorul de stat N 222/A/02 – Portugalia – Schemă de ajutoare pentru Zona Franca da Madeira pentru perioada 2003-2006 (JO C 65, 19.3.2003, p. 23) și Decizia C(2003) 92 a Comisiei din 4 aprilie 2003 (Ajutorul de stat N222/B/2002 – Portugalia – *Regime de auxílios da Zona Franca da Madeira para o período 2003-2006*). A se vedea, de asemenea, scrisoarea Comisiei D/52122 din 25 februarie 2002 și scrisoarea de răspuns a Portugaliei din 3 iunie 2002 (1580).

([121]) Angajamentul trebuie interpretat în raport cu poziția exprimată de Portugalia în cadrul „procesului de negociere” a schemei de ajutoare. Portugalia a susținut că schema ZFM ar trebui să fie luată în considerare prin prisma proporționalității cu costurile suplimentare suportate de societăți în regiunea ultraperiferică Madeira [„a restrânge ideea de proporționalitate la costurile suplimentare simple cuantificabile înseamnă a devaloriza importanța articolului 349 din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE)”]. A se vedea scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, p. 22-24.

([122]) Punctul 41 din decizia de inițiere a procedurii.

([123]) Recomandarea Comisiei din 6 mai 2003 privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii [C(2003) 1422] (JO L 124, 20.5.2003, p. 36).

Controalele privind crearea/menținerea locurilor de muncă

(89) Portugalia reiterează faptul că controlul creării/menținerii locurilor de muncă în cadrul ZFM este realizat în mod suficient prin declarațiile fiscale anuale „Modelos 10, 30 și DMR (declarație lunară)" și prin declarația privind locurile de muncă create/menținute inclusă în „Modelo 22" anexa D rubrica 6 (obligatorie numai pentru beneficiarii schemei ZFM) ([124]). Aceste declarații, în conformitate cu legislația muncii din Portugalia, vor permite verificarea locurilor de muncă existente la începutul și la sfârșitul exercițiului financiar.

(90) Portugalia consideră că sistemul fiscal portughez cuprinde mai multe instrumente care permit un control eficace al schemei ZFM. Societățile stabilite în ZFM fac obiectul inspectării de către Autoritatea Fiscală și Vamală (AF), guvernul regional, Inspectoratul General de Finanțe și toate celorlalte departamente fiscale, inclusiv Direcția de Investigare a Fraudelor și Acțiunilor Speciale, Direcția de Inspecție Fiscală și Unitatea de Administrare a Marilor Contribuabili. În plus, ori de câte ori se constată activități ilegale, se inițiază acțiuni administrative sau chiar penale. Supravegherea, inspecția și controlul legalității activităților desfășurate în ZFM au constituit o prioritate în cadrul planurilor naționale de inspecție fiscală.

(91) În cele din urmă, Portugalia consideră că opinia preliminară a Comisiei potrivit căreia diferitele declarații fiscale nu pot fi utilizate ca bază pentru un calcul exact al numărului de locuri de muncă deținute de fiecare beneficiar al schemei ZFM și nici nu pot fi utilizate ca alternativă valabilă la definiția locurilor de muncă în sensul OASR 2007 ([125]) constituie o încălcare a respectării funcțiilor statului, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Contribuția la dezvoltarea regională

(92) Portugalia subliniază contribuția schemei ZFM la dezvoltarea regională a regiunii ultraperiferice Madeira și, în acest scop, pune la dispoziție un studiu ([126]) care arată ponderea schemei ZFM în internaționalizarea și diversificarea economiei regiunii Madeira. De asemenea, Portugalia susține că măsura aplicată respectă deciziile Comisiei din 2007 și 2013 și normele aplicabile privind ajutoarele de stat. Portugalia concluzionează, de asemenea, că Comisia ar trebui să evalueze schema ZFM într-un mod coerent cu politicile Uniunii privind regiunile ultraperiferice în ceea ce privește coeziunea economică, socială și teritorială.

Aplicarea retroactivă a RGECA 2014

(93) Portugalia reiterează faptul că RGECA 2014 nu se poate aplica retroactiv ajutoarelor individuale acordate în temeiul schemei ZFM în scopul declarării compatibilității acestora, dacă Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare le-a exceptat. Portugalia consideră, de asemenea, că o interpretare flexibilă a RGECA 2014 nu ar impune ca beneficiarii schemei ZFM să își desfășoare activitățile economice exclusiv în regiunea ultraperiferică Madeira. Portugalia concluzionează că punerea în aplicare a schemei ZFM trebuie să se bazeze pe OASR 2007, care era în vigoare la momentul respectiv.

Recuperarea și încălcarea principiului încrederii legitime și al securității juridice

(94) Portugalia susține că schema ZFM a fost aprobată de Comisie de mai multe ori în trecut. Prin urmare, autorităților fiscale naționale nu li se poate solicita acum să recupereze ajutorul.

(95) De asemenea, Portugalia consideră că toate avantajele fiscale au fost acordate cu respectarea deplină a schemei ZFM. În consecință, o interpretare diferită nu ar respecta cerințele privind claritatea, precizia sau predictibilitatea efectelor prevăzute în jurisprudența constantă a Uniunii ([127]). Portugalia și beneficiarii ajutoarelor au presupus că puteau avea încredere că schema ZFM pusă în aplicare era acoperită în mod legitim de deciziile Comisiei din 2007 și 2013. Portugalia concluzionează că societățile care au primit ajutor în temeiul regimului III au dobândit dreptul la securitate juridică și la încrederea legitimă că nu vor face obiectul niciunei decizii de recuperare.

([124]) Considerentul 29 din prezenta decizie.
([125]) Punctul 42 din decizia de inițiere a procedurii.
([126]) Nota de subsol 55 de mai sus.
([127]) Hotărârea Curții de Justiție din 15 februarie 1996, Duff și alții, C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, punctul 20 și Concluziile avocatului general Cosmas din 8 iunie 1995, ECLI:EU:C:1995:170; Hotărârea Curții de Justiție din 7 iunie 2007, Britannia Alloys & Chemicals/Comisia, C-76/06 P, ECLI:EU:C:2007:326, punctul 79 și Hotărârea Curții de Justiție din 18 noiembrie 2008, Förster, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630, punctul 67.

5. OBSERVAȚII DIN PARTEA PĂRȚILOR TERȚE INTERESATE ȘI OBSERVAȚIILE PORTUGALIEI

5.1. Observații din partea părților terțe interesate

(96) Comisia a primit observații de la 102 părți interesate (cetățeni, societăți sau asociații de societăți). Majoritatea acestor observații au fost prezentate de societăți din ZFM și de angajați ai acestora (94 din 102). Aceste părți interesate și-au subliniat îngrijorarea cu privire la încetarea sau reducerea funcționării schemei ZFM, ceea ce ar duce la pierderi masive de locuri de muncă și la un impact negativ asupra economiei regionale. În plus, acestea au susținut că natura activităților desfășurate de societățile din ZFM nu ar trebui să se limiteze la teritoriul regiunii Madeira, nu doar pentru că dimensiunea pieței sale este destul de mică, ci mai ales pentru că internaționalizarea economiei unei regiuni ultraperiferice a fost unul dintre obiectivele schemei ZFM încă de la crearea sa. În plus, aceste părți interesate au concluzionat că punctul de vedere al Comisiei cu privire la „locul în care s-au desfășurat activitățile economice" este o interpretare restrictivă a condițiilor operaționale ale schemei ZFM în contextul unei economii deschise și globale.

(97) Comisia a primit, de asemenea, observații din partea a șapte asociații sectoriale de societăți ([128]) și din partea societății care administrează chiar schema ZFM ([129]). Acestea au criticat în unanimitate ceea ce consideră a fi interpretarea restrictivă de către Comisie a legăturii dintre cuantumul ajutorului pentru crearea și menținerea unor locuri de muncă reale în Madeira și aplicarea scutirii de impozitul pe profit a profiturilor rezultate din „activități desfășurate efectiv și material în Madeira".

(98) Argumentele prezentate de părțile interesate în sprijinul opiniilor lor cu privire la existența ajutorului, la originea profiturilor și la crearea de locuri de muncă sunt rezumate în considerentele următoare.

(99) O singură parte interesată, Asociația comercială și industrială din Funchal (*Associação Comercial e Industrial do Funchal*, – ACIF) ([130]), susține că reducerea impozitului pe profit nu constituie ajutor de stat. Aceasta consideră că reducerea impozitului reprezintă doar diferența dintre impozitele pe venit nepercepute, care, în lipsa acestei reduceri, nu ar exista deloc. Schema ZFM implică doar o cheltuială fiscală teoretică și artificială, care este bugetată și calculată anual numai în scopuri contabile, deoarece nu corespunde unei cheltuieli fiscale reale sau unei scăderi a veniturilor colectate. Eliminarea avantajelor fiscale ale schemei ZFM nu ar conduce la colectarea acestei diferențe de impozite. De asemenea, ACIF consideră că, dacă Madeira trebuie comparată cu alte țări europene care au sisteme fiscale competitive, care nu se confruntă cu aceleași constrângeri permanente și nu limitează avantajele fiscale în funcție de locurile de muncă create, ar trebui să se concluzioneze că nu există niciun avantaj economic legat de schema ZFM din Madeira. În această privință, este foarte puțin probabil ca schema ZFM să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

(100) Părțile interesate susțin că localizarea activităților și a locurilor de muncă internaționale prin natura lor în regiunea Madeira limitează în mod eronat sprijinul în favoarea regiunii ultraperiferice Madeira la simpla compensare a costurilor suplimentare suportate de societățile din Madeira ca urmare a dezavantajelor naturale ale regiunii, stabilite prin articolul 349 din TFUE.

(101) Părțile interesate consideră că interpretarea Comisiei ignoră faptul că toate societățile stabilite în ZFM pot beneficia de schema respectivă doar dacă au un sediu permanent în Madeira, ținând seama de modelul Convenției OCDE pentru evitarea dublei impuneri ([131]), și au domiciliul combinat și sediul efectiv al activității în regiune.

([128]) *Associação Comercial e Industrial do Funchal* („ACIF"), Câmara do Comércio e Indústria dos Açores („CCIA"), Confederação de Comércio e Serviços de Portugal („CCP"), Confederação da Indústria Portuguesa („CIP"), Confederação de Turismos de Portugal („CTP"), Asociația europeană a armatorilor internaționali de nave din Portugalia („EISAP") și „EURODOM" (asociația reprezentativă a regiunilor ultraperiferice franceze).

([129]) Sociedade de Desenvolvimento da Madeira S.A. („SDM"). SDM este, din anul 1984, societatea care răspunde, în numele guvernului regional din Madeira („contractul de concesiune"), de gestionarea, administrarea și promovarea schemei ZFM (denumită și *International Business Centre of Madeira* – Centrul internațional de afaceri din Madeira, „IBC").

([130]) ACIF este o asociație de întreprinderi care reprezintă 800 de societăți asociate din toate sectoarele de activitate (63 % în comerț și servicii, 23 % în industrie și 14 % în turism).

([131]) Convenția-model OCDE pentru evitarea dublei impuneri cu privire la impozitele pe venit și pe capital: versiunea condensată din 2017 (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419).

(102) În plus, părțile interesate susțin că un număr mare de activități desfășurate în prezent de societățile din ZFM, pe lângă activitățile nesemnificative, trebuie să se desfășoare într-un alt loc decât sediul lor. O limitare a acestei posibilități ar constitui un tratament discreționar și negativ pentru Madeira, care este de neînțeles și nerezonabil, în special în cazul stimulentelor care nu reprezintă cheltuieli fiscale efective – ci mai degrabă cheltuieli virtuale sau aparente – și nici măcar o pierdere de venituri fiscale pentru regiunea Madeira.

(103) Câteva părți interesate susțin că Comisia interzice internaționalizarea economiei regiunii Madeira încurajând, în schimb, izolaționismul economic al regiunii, ceea ce va constitui o încălcare a principiilor economiei de piață și a integrării în aceasta a regiunilor defavorizate.

(104) De asemenea, părțile interesate consideră abuzivă aplicarea în cazul schemei ZFM a definițiilor, condițiilor și principiilor stabilite în OASR 2007 pentru definirea și calcularea locurilor de muncă, întrucât schema de ajutoare a fost aprobată ca ajutor regional de exploatare, și nu ca ajutor pentru investiții. În consecință, nu este oportun să se aplice, nici măcar prin analogie, criteriile și conceptele definite la punctul 58 și în nota de subsol 52 din OASR 2007 pentru evaluarea ajutoarelor de stat regionale de exploatare, inclusiv a ajutoarelor autorizate pentru schema ZFM. În cele din urmă, părțile interesate susțin că conceptul de „loc de muncă” trebuie să fie luat în considerare în conformitate cu definițiile și condițiile prevăzute în Codul muncii din Portugalia.

(105) De asemenea, părțile interesate observă că, în conformitate cu dispozițiile RGECA, conceptul de „creare de locuri de muncă” este prevăzut exclusiv la articolul 14, care reglementează ajutoarele regionale pentru investiții, și la articolul 17, care reglementează ajutoarele pentru investiții în favoarea IMM-urilor. În ambele cazuri, pentru a delimita costurile eligibile ale acestora, „costurile salariale estimate care rezultă din crearea de locuri de muncă în urma unei investiții inițiale [, sunt] calculate pe o perioadă de doi ani”. Părțile interesate concluzionează că „ajutorul acordat societăților din ZFM nu se referă la costurile salariale, nu se încadrează în nicio investiție inițială și nu este limitat la o perioadă de doi ani”.

(106) Câteva părți interesate susțin că conceptul de „număr de unități anuale de muncă (UAM)” este prevăzut numai la articolul 5 din anexa I la RGECA 2014 (cum a fost cazul în temeiul RGECA 2008). În plus, acestea susțin că respectivul concept ar fi menit să „protejeze” IMM-urile, împiedicând ca toți angajații lor să fie considerați „efectivi” și considerați „angajați cu normă întreagă”, în special pentru a evita depășirea numărului maxim de lucrători acceptabil pentru menținerea statutului de IMM ([132]).

(107) De asemenea, părțile interesate susțin că „cerința privind UAM” referitoare la posturile de conducere ale societăților beneficiare ale schemei este lipsită de orice sens logic și juridic. În conformitate cu normele naționale aplicabile membrilor organelor de conducere ([133]), este legal ca aceste sarcini/atribuții să fie îndeplinite în cadrul mai multor societăți. Prin urmare, interpretarea Comisiei prin care „este interzisă” îndeplinirea acestor sarcini/atribuții în cadrul mai multor societăți nu numai că subminează cadrul juridic național, dar ignoră conținutul funcțional al atribuțiilor/posturilor în cauză și caracteristicile persoanelor care ocupă astfel de posturi.

(108) Părțile interesate susțin că posturile de conducere și sarcinile implicate nu necesită permanență și disponibilitate deplină și exclusivă, deoarece astfel de funcții de birou sunt ocupate, de obicei, de persoane cu competențe și calificări înalte, care desfășoară adesea și alte activități profesionale și comerciale. Există nenumărate cazuri de administratori/directori și/sau manageri-antreprenori care au legătură cu mai multe societăți, contribuind cu expertiza și competențele lor profesionale la dezvoltarea acestora. De asemenea, părțile interesate concluzionează, contrar opiniei Comisiei, că nu există nicio normă sau limitare în ceea ce privește posibila cumulare de posturi/atribuții în cadrul mai multor societăți stabilite în ZFM. Prin urmare, membrii consiliilor de administrație ale societăților sunt considerați „angajați efectivi”, cu condiția respectării normelor din legislația națională în această privință.

([132]) A se vedea scrisoarea ACIF din 12 aprilie 2019, anexa I privind apărarea ZFM și a societăților aferente, p. 26.

([133]) Exercitarea acestor atribuții poate să nu fie remunerată. Remunerația este stabilită în mod liber de societate și nu este neapărat corelată cu numărul de ore lucrate efectiv sau cu remunerația primită de alți angajați. Performanța nu este exclusivă, cu excepția cazului în care acest lucru este impus de societate și acceptat de respectivul membru al consiliului de administrație. Aceste atribuții sunt îndeplinite, de regulă, cu scutire de la programul de lucru și nu fac obiectul unor limite minime sau maxime ale perioadei de lucru.

(109) Câteva părți interesate susțin o discriminare pozitivă în favoarea regiunii Madeira pe baza statutului său de regiune ultraperiferică, recunoscut la articolul 349 din TFUE, și subliniază importanța schemei ZFM în economia regiunii Madeira ([134]) (incluzând cuantificarea impactului asupra regiunii, în cazul în care majoritatea sau toate întreprinderile care funcționează în prezent în această regiune și-ar înceta activitatea comercială ([135])).

(110) În cele din urmă, câteva părți interesate susțin că o eventuală recuperare ar încălca principiile generale ale dreptului Uniunii. În acest sens, ele susțin că, dacă ar concluziona că schema pusă în aplicare de Portugalia constituie ajutor ilegal, Comisia ar încălca principiul securității juridice ([136]) și al încrederii legitime, astfel cum au fost stabilite în jurisprudența Uniunii ([137]).

5.2. **Observațiile Portugaliei**

(111) Comisia a transmis Portugaliei observațiile primite de la părțile interesate la 23 mai și 12 iunie 2018. Răspunsul Portugaliei la aceste observații poate fi rezumat după cum urmează ([138]).

(112) Portugalia subliniază că toate observațiile primite de la părțile interesate indică, fără echivoc, compatibilitatea schemei ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, cu piața internă. Aceste observații subliniază, de asemenea, importanța schemei ZFM pentru dezvoltarea regională, coeziunea teritorială, ocuparea forței de muncă în regiunea Madeira, precum și contribuția sa la reducerea consecințelor statutului de regiune ultraperiferică al regiunii Madeira. Prin urmare, acestea consideră ca fiind nedovedite riscurile și situațiile care au condus la concluziile preliminare ale Comisiei.

(113) Portugalia observă, de asemenea, că numărul și conținutul observațiilor primite indică absența unui efect semnificativ al schemei asupra schimburilor comerciale dintre statele membre sau asupra concurenței.

(114) În plus, Portugalia consideră că observațiile generale pozitive primite, absența observațiilor din partea jurisdicțiilor care concurează cu schema ZFM și absența observațiilor din partea societăților care nu beneficiază de schemă sunt indicatori puternici că schema a fost pusă în aplicare în mod corespunzător.

(115) Portugalia îndeamnă Comisia să țină seama de caracterul juridic de regiune ultraperiferică al RAM în condițiile și în sensul articolului 349 din TFUE și al Actului de aderare a Portugaliei la Comunitatea Economică Europeană (CEE), considerând că discriminarea pozitivă care rezultă din schema aprobată este justificată.

([134]) În ceea ce privește ocuparea forței de muncă, la 31 decembrie 2017 existau [5 000-10 000] de persoane angajate în ZFM ([1 000-3 000] în cadrul serviciilor internaționale; [100-1 000] în zona industrială și [4 000-6 000] în Registrul naval internațional). În 2018, potrivit datelor colectate direct prin intermediul unui sondaj realizat de ACIF, existau [1 000-3 000] angajați în servicii internaționale care făceau parte din ZFM. La 31 decembrie 2018, în ZFM erau înființate [1 000-3 000] de societăți. Conform datelor colectate de autoritatea fiscală din Madeira, ZFM a generat în 2018 un venit din impozite directe pentru Regiunea Autonomă Madeira în valoare de [50 000-200 000] mii EUR, reprezentând [10-20] % din veniturile fiscale totale colectate în regiune. Potrivit datelor furnizate de Banca Portugaliei referitoare la anul 2013, schema ZFM a fost responsabilă pentru [10-20] % din investițiile directe din Portugalia. A se vedea apărarea prezentată de ACIF cu privire la ZFM și la societățile stabilite în aceasta, p. 29-35 (anexa I la scrisoarea ACIF din 12 aprilie 2019).

([135]) Admițând că toate societățile instalate în prezent în ZFM își vor înceta activitatea în regiune (scenariul 1), se estimează că va exista o scădere a VAB cuprinsă între [1-10] % și [10-20] %, ca procent din VAB în 2015, și o scădere a ocupării forței de muncă cuprinsă între [1 000-4 000] și [5 000-7 000] de locuri de muncă. Dacă una dintre activitățile curente se menține, dar în cadrul acesteia își încetează activitatea societățile responsabile pentru [80-90] % din VAB generată în prezent în ZFM (scenariul 2), efectele preconizate corespund, de asemenea, unei crize, cu o scădere cuprinsă între [1-10] % și [1-10] % și o pierdere de locuri de muncă cuprinsă între [1 000-3 000] și [4 000-6 000]. A se vedea scrisoarea ACIF din 12 aprilie 2018, p. 36-37 și studiul anexat comandat de ACIF Centrului de Studii Aplicate al Universității Catolice Portugheze din Lisabona: CONFRARIA, João, *Impacto do Centro Internacional de Negócios da Madeira na economia da Região, Universidade Católica de Lisboa – Centro de Estudos Aplicados*, 4 aprilie 2019, p. 1-25.

([136]) Hotărârea Curții de Justiție din 5 iulie 2012, SIAT, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415; Hotărârea Curții de Justiție din 3 octombrie 2013, Itelcar, C-282/12, ECLI:EU:C:2013:629 și Hotărârea Curții de Justiție din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386.

([137]) Hotărârea Curții de Justiție din 24 noiembrie 2005, Germania/Comisia, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, punctul 58 și Hotărârea Tribunalului din 3 decembrie 2014, Castelnou Energía/Comisia, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, punctul 189.

([138]) Scrisoarea Portugaliei din 26 iunie 2019 (2019/082914).

(116) Portugalia consideră, de asemenea, că schema ZFM este extrem de importantă atât pentru stat, cât și pentru modernizarea, diversificarea și dezvoltarea regiunii Madeira, deoarece reprezintă o contribuție decisivă la sistemele economice și financiare și are un impact relevant asupra economiei și finanțelor naționale. O astfel de modernizare și de dezvoltare nu ar fi fost posibile fără existența locurilor de muncă create și dezvoltate efectiv în regiune, alături de investițiile materiale.

(117) Portugalia subliniază că diversitatea activităților desfășurate în ZFM, numărul locurilor de muncă directe și indirecte create, investițiile (interne și străine) realizate, consumul generat, contribuția semnificativă a impozitelor colectate la bugetul regional, precum și internaționalizarea economiei regionale sunt esențiale pentru sustenabilitatea economică și socială a regiunii Madeira. Acest lucru rezultă și din studiile economice anexate la observațiile prezentate de ACIF.

(118) În plus, Portugalia consideră că observațiile părților interesate confirmă faptul că autoritățile portugheze și-au exercitat competențele de supraveghere în ceea ce privește condițiile de eligibilitate ale schemei. Într-o anumită măsură, observațiile prezentate arată că controlul exercitat de autoritățile portugheze asupra beneficiarilor schemei ZFM a fost mai exigent decât cerințele prevăzute în deciziile Comisiei din 2007 și 2013.

(119) În cele din urmă, Portugalia susține că articolul 36 din EBF impune crearea de locuri de muncă fără a menționa în mod expres că acestea trebuie să fie create în regiune. Portugalia susține, de asemenea, că crearea de locuri de muncă nu a fost concepută ca o modalitate de a verifica modul în care fiecare societate a contribuit în mod specific la dezvoltarea regiunii, ci a fost considerată doar un criteriu al unei activități economice substanțiale, în lumina recomandărilor OCDE și ale Grupului de lucru pentru Codul de conduită (impozitarea întreprinderilor) ([139]), cu scopul de a exclude societățile de tip „cutie poștală” ([140]).

6. EVALUAREA AJUTORULUI

6.1. Existența unui ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE

(120) Articolul 107 alineatul (1) din TFUE formulează o definiție a ajutorului de stat, precizând că „sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”.

(121) Prin urmare, o măsură de sprijin este considerată ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE dacă îndeplinește cumulativ următoarele condiții: (i) este finanțată de stat prin intermediul resurselor de stat și este imputabilă statului; (ii) conferă un avantaj selectiv beneficiarului său, favorizând anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri; (iii) denaturează concurența sau amenință să denatureze concurența; și (iv) are potențialul de a afecta schimburile comerciale dintre statele membre.

(122) În considerentele următoare, Comisia va evalua dacă schema ZFM pusă în aplicare de Portugalia în favoarea beneficiarilor schemei ZFM îndeplinește criteriile menționate în considerentul 121 și, în consecință, constituie ajutor de stat.

6.1.1. *Resursele de stat și imputabilitatea*

(123) Portugalia consideră că schema ZFM nu implică resurse de stat deoarece nu corespunde unei „cheltuieli fiscale reale”, ci doar unei cheltuieli fiscale virtuale („pierderi teoretice de venituri fiscale”) și, prin urmare, nu constituie o măsură de ajutor de stat ([141]).

([139]) La 1 decembrie 1997, Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului, au adoptat o rezoluție privind un cod de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor, cu scopul de a reduce concurența fiscală dăunătoare. Grupul de lucru pentru Codul de conduită (impozitarea întreprinderilor) a fost instituit în cadrul Consiliului de către Consiliul Ecofin la 9 martie 1998 pentru a evalua măsurile fiscale care ar putea intra sub incidența Codului de conduită (JO C 99, 1.4.1998, p. 1). A se vedea https://www.consilium.europa.eu/ro/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/

([140]) Scrisoarea Portugaliei din 26 iunie 2019, p. 3.

([141]) Considerentul 67 din prezenta decizie.

(124) O parte interesată, ACIF, invocă argumente similare și consideră că schema nu constituie ajutor de stat ([142]).

(125) Comisia observă că, Madeira este recunoscută de Constituția Portugaliei drept „regiune autonomă" cu statut politic și administrativ propriu [*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira* ([143]), „Estatuto"] și cu instituții autonome. De asemenea, Comisia observă că, în temeiul articolului 5 alineatul (1) din Estatuto, Regiunea Autonomă Madeira (RAM) se bucură, printre altele, de autonomie financiară, economică și fiscală. Comisia observă, de asemenea, că Estatuto asigură existența unui „sistem fiscal regional" specific, care include în mod expres și ZFM ([144]). Impozitele și taxele colectate de autoritățile regionale sunt venituri ale RAM ([145]), iar veniturile fiscale sunt, printre altele, cele care rezultă din veniturile și câștigurile persoanelor juridice și din taxa de timbru ([146]). RAM are competență fiscală proprie și prerogativa de a adapta dispozițiile fiscale naționale la caracteristicile regionale specifice ([147]). În plus, parlamentul regional are competența de a reduce cota impozitului pe profit stabilită anual de parlamentul național pentru teritoriul portughez ([148]). În cele din urmă, Comisia observă că articolul 36 din EBF reglementează cadrul juridic al ZFM ([149]).

(126) Astfel cum se arată în considerentele 12 și 13 din prezenta decizie, schema ZFM se referă la o reducere a impozitului pe profit și la scutirea de alte impozite datorate în mod normal statului portughez ([150]). În special, aceasta permite o reducere a impozitului pe profit în comparație cu impozitul datorat în mod normal pe profitul societăților în temeiul Codului privind impozitul pe profit – venitul și câștigurile persoanelor colective (*Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas* – CIRC) ([151]), inclusiv, în anumite condiții, o reducere suplimentară cu 50 % a impozitului pe profit.

(127) O pierdere de venituri fiscale este echivalentă pentru stat cu un consum al resurselor statului sub formă de cheltuieli fiscale. Permițând o reducere fiscală față de CIRC în conformitate cu schema ZFM aprobată prin articolul 36 din EBF, Portugalia renunță la veniturile pe care le-ar fi obținut dacă nu ar fi adoptat această dispoziție fiscală. Reducerea impozitului pe profit este acordată prin intermediul resurselor de stat. Această măsură a fost pusă în aplicare sub forma unei reglementări de stat (Statutul privind stimulentele fiscale, *Estatuto dos Benefícios Fiscais* – EBF, un act parlamentar), care este un act juridic ce poate fi atribuit statului portughez. Întrucât acest avantaj fiscal este acordat de autoritățile portugheze, el este imputabil statului.

(128) Conceptul de „ajutor" include nu numai avantaje, ci și măsuri care, sub diverse forme, reduc sarcinile care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi și care, fără a fi subvenții în sensul strict al termenului, au același caracter și efecte identice ([152]).

(129) Prin urmare, Comisia concluzionează că reducerea impozitului pe profit (inclusiv reducerea suplimentară cu 50 % a impozitului pe profit pentru societățile care desfășoară activități industriale în zona industrială ZFM) este acordată din resurse de stat și este imputabilă statului ([153]).

([142]) Considerentul 99 din prezenta decizie.
([143]) Legea nr. 13/91 din 5 iunie 1991, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 130/99 din 21 august 1999 și prin Legea nr. 12/2000 din 21 iunie 2000.
([144]) Articolul 107 alineatul (4) și articolul 146 din Estatuto.
([145]) Articolul 108 litera (b) din Estatuto.
([146]) Articolul 112 alineatul (1) literele (b) și (e) din Estatuto. A se vedea, de asemenea, articolul 26 din Legea nr. 2/2013 din 2 septembrie 2013 (Legea finanțelor regiunilor autonome, *Lei das Finanças das Regiões Autónomas* – LFRA).
([147]) Articolele 55 și 56 din LFRA.
([148]) Articolul 59 alineatul (2) din LFRA.
([149]) Articolul 146 alineatul (4) din Estatuto și articolul 59 alineatul (6) din LFRA.
([150]) Articolul 5, articolul 26 și articolul 59 alineatele (2), (3), (4) și (6) din LFRA. Pentru perioada 2007-2013, a se vedea Legea nr. 1/2007 din 19 februarie, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 1/2010 din 29 martie 2010, prin Legea nr. 2/2010 din 16 iunie și prin Legea nr. 64/2012 din 20 decembrie 2012.
([151]) 3 % între 2007 și 2009, 4 % între 2010 și 2012, 5 % între 2013 și 2020, în loc de 29 % în 2007, 20 % între 2008 și 2011, 25 % între 2012 și 2013, 23 % în 2014 și 21 % între 2015 și 2020.
([152]) Hotărârea Curții de Justiție din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punctul 38; Hotărârea Curții de Justiție din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punctul 13 și Hotărârea Curții de Justiție din 1 decembrie 1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punctul 34.
([153]) Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 24; Hotărârea Tribunalului din 5 aprilie 2006, Deutsche Bahn/Comisia, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punctul 103.

6.1.2. *Avantajul selectiv*

(130) Portugalia consideră că schema ZFM nu este selectivă, deoarece măsura nu încurajează „favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri" în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Portugalia consideră că este probabil ca toate societățile care desfășoară activități comerciale, industriale, maritime sau alte activități de servicii să fie stabilite în ZFM. Aceasta susține că schema ZFM face parte din economia generală a regimului fiscal portughez și că măsura nu implică un avantaj selectiv pentru societățile înregistrate în ZFM. Prin urmare, ea nu constituie ajutor de stat. Schema ZFM ar trebui să fie calificată mai degrabă drept măsură generală ([154]).

(131) Conform jurisprudenței constante a Uniunii, pentru a stabili dacă o măsură de stat constituie ajutor de stat, trebuie să se stabilească dacă întreprinderea beneficiară primește un avantaj economic pe care nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață, adică în absența intervenției statului. O măsură prin care autoritățile publice acordă anumitor întreprinderi o scutire fiscală care plasează beneficiarii într-o poziție mai favorabilă decât alți contribuabili constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE ([155]). De asemenea, o măsură care permite anumitor întreprinderi o reducere a impozitului datorat în mod normal poate constitui ajutor de stat.

(132) Schema ZFM este o schemă de ajutoare regionale care, astfel cum a fost aprobată prin decizia Comisiei din 2007, a autorizat ajutorul sub forma reducerii impozitului pe profit pentru profiturile rezultate din activități desfășurate efectiv și material în Madeira, precum și alte scutiri fiscale, descrise în considerentul 12 din prezenta decizie.

(133) În conformitate cu considerentul 127 din prezenta decizie, schema ZFM este reglementată de articolul 36 din EBF ([156]).

(134) Întreprinderilor din regiunea Madeira li s-au aplicat mai multe cote (normale) ale impozitului pe profit în perioada 2007-2014, în temeiul mai multor legi bugetare regionale succesive ([157]). Societățile înregistrate în ZFM beneficiază de o reducere a impozitului pe profit ([158]) sau de alte scutiri fiscale până la 31 decembrie 2020. Schema ZFM le permite beneficiarilor să își reducă cheltuielile. Această derogare este instituită cu obiectivul specific de a favoriza și promova activitățile desfășurate de societățile înregistrate în ZFM, plasând aceste societăți într-o poziție mai favorabilă decât alte societăți situate în altă parte în țară sau în RAM.

(135) Prin urmare, măsura examinată conferă un avantaj numai societăților stabilite în ZFM. Având în vedere domeniul său geografic de aplicare, măsura examinată este selectivă, deoarece este disponibilă numai pentru societățile înregistrate în zona limitată ZFM.

(136) Având în vedere cele de mai sus, Comisia concluzionează că, prin reducerea unei sarcini fiscale pe care ar trebui să o plătească în mod normal, schema ZFM conferă un avantaj selectiv societăților înregistrate în ZFM în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

([154]) A se vedea considerentele 68 și 69 din prezenta decizie.

([155]) Hotărârea Curții de Justiție din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punctul 132.

([156]) Nota de subsol 5 de mai sus.

([157]) 29 % în 2007 (articolul 12 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 3/2007/M din 9 ianuarie 2007); 20 % în perioada 2008-2011 (articolul 15 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 2/2008/M din 16 ianuarie 2008, articolul 14 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 45/2008/M din 31 decembrie 2008, articolul 13 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 34/2009/M din 31 decembrie 2009 și articolul 14 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 2/2011/M din 10 ianuarie 2008); 25 % în perioada 2012-2013 (articolul 2 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 20/2011/M din 26 decembrie 2011 și articolul 16 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 42/2012/M din 31 decembrie 2012); 23 % în 2014 (articolul 18 din *Decreto Legislativo Regional* nr. 31-A/2013/M din 31 decembrie 2013).

([158]) Nota de subsol 15 de mai sus.

6.1.3. *Denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale*

(137) Portugalia nu a susținut în mod direct că măsura nu a denaturat sau nu amenința să denatureze concurența și nu a afectat schimburile comerciale dintre statele membre ([159]). În schimb, ACIF, una dintre părțile interesate, a susținut că este foarte puțin probabil ca schema ZFM să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre ([160]).

(138) Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care este susceptibilă să amelioreze poziția concurențială a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care acesta concurează ([161]). Denaturarea concurenței în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE are loc, prin urmare, imediat ce statul acordă un avantaj financiar unor întreprinderi în sectoare liberalizate în care există sau ar putea exista concurență ([162]). Atunci când un ajutor financiar acordat de un stat consolidează poziția unei întreprinderi în raport cu cea a altor întreprinderi concurente în cadrul schimburilor comerciale intracomunitare, acestea din urmă trebuie considerate ca fiind afectate de ajutor ([163]).

(139) În cazul în care societățile înregistrate în ZFM desfășoară activități deschise concurenței internaționale, măsura în cauză le ameliorează poziția concurențială și amenință să denatureze concurența, prin urmare poate afecta schimburile comerciale dintre statele membre.

6.1.4. *Calificarea drept ajutor existent și măsuri adecvate*

(140) Portugalia susține că schema ZFM ar trebui să fie tratată ca ajutor existent, dacă trebuie să implice prezența „ajutorului". De asemenea, Portugalia argumentează că schema ZFM a fost înființată în 1980 ([164]), adică înaintea aderării Portugaliei la CEE în 1986, și că nu a suferit modificări substanțiale în afara cadrului de negociere privind ajutorul existent. Prin urmare, aceasta ar trebui să fie calificată drept schemă de „ajutor existent" în sensul articolului 1 litera (b) punctul (i) din Regulamentul (UE) 2015/1589 ([165]).

(141) Având în vedere cele de mai sus, Portugalia consideră că Comisia ar trebui să propună măsuri adecvate pentru a asigura compatibilitatea continuă a schemei ZFM cu piața internă, ceea ce ar putea implica modificarea conținutului schemei de ajutoare, introducerea de cerințe noi sau clarificarea cerințelor existente ([166]).

(142) Articolul 1 litera (b) punctul (i) din Regulamentul (UE) 2015/1589 definește „ajutorul existent" ca fiind „orice ajutor care a existat înainte de intrarea în vigoare a TFUE în aceste state membre, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale puse în aplicare anterior și care se aplică și ulterior intrării în vigoare a TFUE în statele membre respective".

(143) Articolul 26 și secțiunea 10 din anexa I la Actul de aderare a Portugaliei ([167]) prevăd adaptări ale actelor adoptate de instituții, care includ în secțiunea de legislație vamală „Zona Franca da Madeira". Actul de aderare a Portugaliei nu prevede că schema ZFM ar trebui să fie considerată ajutor existent în sensul articolului 88 alineatul (1) din Tratatul CE [devenit articolul 108 alineatul (1) din TFUE].

([159]) Considerentul 113 din prezenta decizie.
([160]) Considerentul 99 *in fine* din prezenta decizie.
([161]) Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 1980, Philip Morris, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punctul 11 și Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 15 iunie 2000, Alzetta și alții/Comisia, cauzele conexate T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 și T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punctul 80.
([162]) Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 15 iunie 2000, Alzetta și alții/Comisia, cauzele conexate T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 și T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punctele 141 și 147.
([163]) Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 4 aprilie 2001, Regione autónoma Friulia-Venezia Giulia/Comisia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punctul 41.
([164]) Decretul-lege nr. 500/80 din 20 octombrie 1980 și Decretul de reglementare regional nr. 53/82 din 23 august 1982. A se vedea, de asemenea, Decretul-lege nr. 502/85 din 30 decembrie 1985 și Decretul-lege nr. 165/86 din 26 iunie 1986.
([165]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 67.
([166]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 85.
([167]) Actul privind condițiile de aderare a Regatului Spaniei și a Republicii Portugalia și adaptările tratatelor (JO L 302, 15.11.1985, p. 23).

(144) În plus, prima notificare a schemei ZFM (regimul I) în temeiul normelor privind ajutoarele de stat a avut loc în 1986, iar Comisia a aprobat-o prin Decizia din 25 mai 1987. Începând din 1987, schema ZFM a avut mai multe prelungiri și scheme ulterioare aprobate, prin decizii ale Comisiei în 2002 și, respectiv, în 2007 ([168]). În plus, schema ZFM a suferit modificări substanțiale în cadrul regimurilor succesive I, II și III. Regimul I nu a impus crearea/menținerea locurilor de muncă. Această cerință a fost introdusă în regimul II (în legătură cu plafoanele maxime ale bazei impozabile aplicabile bazei impozabile anuale a beneficiarilor) și a fost menținută în regimul III. Regimul II a exclus toate activitățile care implică intermediere financiară, asigurările și activitățile auxiliare financiare și de asigurări, precum și activitățile de servicii intragrup (centre de coordonare, de trezorerie și de distribuție) ([169]). De asemenea, regimul II a introdus o reducere progresivă a ajutorului acordat în cadrul schemei prin creșterea cotelor de impozitare aplicabile (1 % în 2003 și 2004, 2 % în 2005 și 2006 și 3 % începând cu 2007). În plus, acesta a introdus avantajul suplimentar al unei reduceri cu 50 % a impozitului pe profit pentru societățile situate în Zona industrială de liber schimb ZFM. În temeiul regimului III, în special ca urmare a deciziei Comisiei din 2013, a fost aprobată o creștere cu 36,7 % a plafoanelor maxime ale bazei impozabile la care s-ar putea aplica reducerea impozitului pe profit.

(145) Având în vedere cele de mai sus, în acest caz măsura nu constituie ajutor existent în sensul articolului 1 litera (b) punctul (i) din Regulamentul (UE) 2015/1589. Prin urmare, articolul 22 din regulamentul menționat, în temeiul căruia Portugalia solicită Comisiei să se limiteze la adoptarea unor „măsuri adecvate", nu este aplicabil.

6.1.5. *Ajutor de minimis*

(146) În cazurile în care beneficiarii individuali ai schemei ZFM au primit un avantaj care nu depășește pragurile specificate în Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei ([170]), avantajul respectiv nu va fi considerat ajutor de stat și, prin urmare, nu intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 87 alineatul (1) din Tratatul CE [devenit articolul 107 alineatul (1) din TFUE], cu condiția să fie îndeplinite toate celelalte condiții prevăzute de regulamentul respectiv. În mod similar, se consideră că beneficiarii schemei ZFM care au beneficiat de un avantaj care nu depășește pragurile specificate în Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei ([171]) [care se aplică retroactiv în cazul de față în temeiul articolului 7 alineatul (1) din regulamentul menționat] nu au primit ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, cu condiția să fie îndeplinite toate celelalte condiții prevăzute de regulamentul respectiv.

(147) Din datele cantitative furnizate de Portugalia reiese că, în multe cazuri, valoarea ajutorului primit de beneficiarii schemei ZFM se situează sub pragul *de minimis* de 200 000 EUR.

Concluzie privind existența ajutorului

(148) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că măsura pusă în aplicare de Portugalia în favoarea societăților din ZFM constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

(149) De altfel, trebuie adăugat că Portugalia nu a contestat concluzia privind existența unui ajutor la care a ajuns Comisia în decizia sa din 2007 ([172]).

([168]) A se vedea nota de subsol 9 de mai sus.

([169]) A se vedea preambulul Decretului-lege nr. 163/2003 din 24 iulie 2003.

([170]) Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor *de minimis* (JO L 379, 28.12.2006, p. 5). Acest regulament s-a aplicat de la 1 ianuarie 2007 până la 31 decembrie 2013 (a se vedea articolul 6.

([171]) Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei din 18 decembrie 2013 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor *de minimis* (JO L 352, 24.12.2013, p. 1).

([172]) În contextul notificării schemei ZFM prezentate Comisiei în 2006, Portugalia se referă la schema ZFM ca fiind o „schemă de ajutoare regionale de exploatare". A se vedea scrisoarea Portugaliei din 28 iunie 2006 (1900/80932), în special subsecțiunile 2.1 și 10 din formularul general de notificare, subsecțiunea 1.2 din fișa de informații suplimentare, preambulul proiectului de lege notificat, expunerea de motive și preambulul Decretului-lege nr. 163/2003 din 24 iulie 2003. A se vedea, de asemenea, scrisorile Portugaliei din 29 octombrie 2015, p. 22, din 31 martie 2016, p. 4 și din 21 noiembrie 2017, p. 5-6.

6.2. **Compatibilitatea ajutorului**

6.2.1. *Conformitatea schemei ZFM cu deciziile Comisiei din 2007 și 2013*

(150) Portugalia consideră că schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de autoritățile portugheze, este în concordanță cu angajamentele asumate de Portugalia la momentul notificării și în conformitate cu deciziile Comisiei din 2007 și 2013.

Originea profiturilor care beneficiază de reducerea impozitului pe profit

(151) Schema ZFM a fost evaluată pe baza OASR 2007 ca ajutor regional de exploatare și a fost aprobată prin deciziile Comisiei din 2007 și 2013. Schema ZFM a autorizat un ajutor sub forma reducerii impozitului pe profit pentru profiturile rezultate din activități desfășurate efectiv și material în Madeira și a scutirii de alte impozite, până la valoarea maximă a ajutorului, calculată pe baza plafoanelor maxime ale bazei impozabile, în funcție de numărul de locuri de muncă deținute în fiecare an fiscal de beneficiari.

(152) În cursul procesului de notificare care a condus la decizia Comisiei din 2007, Portugalia nu a contestat faptul că reducerile fiscale prevăzute în schemă ar fi limitate la activitățile desfășurate în Madeira, astfel cum se reamintește la punctul 32 din decizia de inițiere a procedurii ([173]).

(153) OASR 2007 permit acordarea de ajutoare regionale de exploatare numai în cazuri excepționale ([174]): „astfel de ajutoare se pot acorda […] în regiunile eligibile în temeiul derogării prevăzute la articolul 87 alineatul (3) litera (a) din Tratatul CE [devenit articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE], cu condiția ca: (i) acestea să fie justificate de contribuția lor la dezvoltarea regională și de natura lor; și (ii) nivelul lor să fie proporțional cu handicapul pe care încearcă să îl compenseze” ([175]).

(154) Nu există nicio îndoială că Madeira este o regiune ultraperiferică în sensul articolului 349 din TFUE și, prin urmare, este eligibilă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE.

(155) Cu toate acestea, contribuția unei scheme de ajutoare de exploatare la dezvoltarea regională a unei regiuni trebuie evaluată în raport și proporțional cu dezavantajele acestei regiuni, care, în cazul regiunilor ultraperiferice, reprezintă dezavantaje structurale și permanente recunoscute de TFUE, cum ar fi depărtarea, insularitatea, suprafața redusă, relieful și clima dificile, dependența economică de un număr redus de produse, astfel cum se prevede la articolul 349 din TFUE.

(156) Astfel cum se reamintește la punctul 30 din decizia de inițiere a procedurii, scopul ajutoarelor regionale de exploatare pentru regiunile ultraperiferice este de a compensa costurile suplimentare pe care întreprinderile le suportă în regiunile respective din cauza acestor handicapuri.

(157) În cadrul evaluării schemei ZFM, costurile suplimentare au fost identificate și cuantificate pe baza unui studiu prezentat de autoritățile portugheze. În decizia Comisiei din 2007, proporționalitatea măsurii a fost evaluată pe baza acestor costuri suplimentare cuantificate, la nivelul agregat al ZFM și la nivelul fiecărui beneficiar înregistrat în ZFM ([176]).

(158) În ceea ce privește originea profiturilor care beneficiază de reducerea impozitului, Portugalia susține că aceasta trebuie evaluată prin prisma contribuției schemei la dezvoltarea regională a RAM și nu ar trebui să fie limitată din punct de vedere geografic la regiunea respectivă, deoarece acest lucru ar reduce schema de sprijin la o simplă compensare a costurilor suplimentare suportate de societățile situate în ZFM ([177]). De asemenea, Portugalia susține că schema, astfel cum a fost pusă în aplicare, este conformă cu standardele fiscale internaționale, iar societățile din ZFM desfășoară în această regiune o activitate substanțială în sensul Planului de acțiune BEPS al OCDE, fac obiectul unor cerințe juridice fiscale și sunt supuse multor controale ([178]). Această poziție este, în general, susținută de părțile interesate ([179]).

([173]) Scrisoarea Portugaliei din 19 decembrie 2006.
([174]) OASR 2007, punctul 6.
([175]) OASR 2007, punctul 76.
([176]) Punctele 53 și 59 din decizia Comisiei din 2007.
([177]) Considerentul 74 din prezenta decizie.
([178]) Considerentul 77 din prezenta decizie.
([179]) Considerentele 100 și 101 din prezenta decizie.

(159) Contrar celor afirmate de Portugalia ([180]), societățile înregistrate în ZFM suportă astfel de costuri suplimentare numai dacă își desfășoară efectiv și material activitățile în Madeira, ceea ce implică faptul că profiturile lor rezultă din operațiuni împovărate în mod direct de aceste costuri suplimentare. Alte tipuri de profituri, care nu sunt împovărate de aceste costuri, deoarece sunt realizate ca rezultat al activităților desfășurate în afara regiunii, nu pot fi luate în considerare în baza impozabilă care beneficiază de măsura fiscală.

(160) Comisia observă că Portugalia a afirmat în mod clar pe parcursul monitorizării din 2015 și a confirmat în cursul procedurii oficiale de investigare că nu era necesar ca beneficiarii să își desfășoare activitatea în regiune și că au beneficiat de ajutor în cadrul schemei chiar și activitățile desfășurate în afara regiunii (a se vedea considerentele 20 și 21 din prezenta decizie).

(161) Comisia consideră că așa-numita „restricționare geografică” a originii profiturilor denunțată de Portugalia este o simplă transpunere în deciziile Comisiei din 2007 și 2013 a principiilor de bază enunțate în OASR 2007 și că punerea în aplicare a schemei ZFM în ceea ce privește originea profiturilor nu este în conformitate cu dispozițiile privind ajutorul de exploatare din orientările respective.

(162) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia nu a exprimat nicio îndoială cu privire la coerența schemei cu standardele fiscale internaționale și cu cerințele legale fiscale. În scopul controlului ajutoarelor de stat, eficacitatea și importanța activității desfășurate de beneficiari trebuie să fie evaluate în raport cu principiile OASR 2007 privind ajutoarele de exploatare, reamintite în considerentele 156 și 157 din prezenta decizie, și nu în raport cu acordurile fiscale ale OCDE, care urmăresc obiective fiscale proprii.

(163) În mod similar, Comisia subliniază că cerința legală privind contabilizarea separată a veniturilor generate în ZFM în scopuri fiscale, descrisă în considerentul 21 din prezenta decizie, nu este suficientă, ca atare, pentru a răspunde îndoielilor Comisiei cu privire la baza impozabilă adecvată pentru schema ZFM, deoarece generarea de venituri în ZFM care face obiectul acestei cerințe nu este definită în raport cu principiile OASR 2007 privind ajutorul de exploatare.

(164) Dimpotrivă, o astfel de separare contabilă arată doar că cota de impozitare mai mică a fost aplicată unor venituri rezultate din tranzacții între beneficiarii ajutorului, pe de o parte, și, pe de altă parte, entități rezidente în ZFM, precum și entități rezidente în afara teritoriului național portughez. Însă această separare contabilă nu permite să se concluzioneze dacă tranzacțiile respective au rezultat din activități desfășurate efectiv și semnificativ de beneficiarii ajutorului în interiorul sau în afara regiunii Madeira.

(165) În cele din urmă, Comisia observă că controalele fiscale aprofundate în ceea ce privește baza impozabilă și originea profitului au fost efectuate în lumina abordării autorităților portugheze reamintite în considerentul 158 din prezenta decizie și nu au luat în considerare legătura dintre profiturile eligibile și costurile suplimentare suportate în ZFM, menționată în OASR 2007 și în următoarele decizii ale Comisiei din 2007 și 2013.

(166) Prin urmare, Comisia consideră că argumentele prezentate de Portugalia privind coerența cu normele de impozitare, cerințele legale și controalele fiscale nu sunt relevante pentru evaluarea punerii în aplicare a schemei ZFM în raport cu OASR 2007 și cu deciziile Comisiei din 2007 și 2013.

(167) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că îndoielile sale referitoare la originea profiturilor care beneficiază de reducerea fiscală în ZFM nu sunt eliminate și concluzionează că, în ceea ce privește acest criteriu, punerea în aplicare a schemei ZFM încalcă deciziile Comisiei din 2007 și 2013.

Crearea/menținerea locurilor de muncă în regiune

(168) Astfel cum se reamintește în considerentul 151 din prezenta decizie, cuantumurile maxime ale ajutorului de care pot beneficia beneficiarii înregistrați în ZFM în cadrul schemei aprobate de ajutoare regionale de exploatare sunt calculate pe baza plafoanelor maxime ale bazei impozabile în funcție de locurile de muncă deținute în fiecare an fiscal de beneficiari.

([180]) Considerentele 73 și 74 din prezenta decizie.

(169) Comisia subliniază că cerința privind crearea/menținerea locurilor de muncă a fost o condiție pentru accesul la schemă și a fost inclusă în metoda de calcul a valorii ajutorului în cadrul schemei ZFM, astfel cum a fost notificată de Portugalia ([181]) și aprobată prin deciziile Comisiei din 2007 și 2013.

(170) În plus, în decizia Comisiei din 2007, generarea de locuri de muncă în cadrul schemei ZFM a fost evaluată ca fiind o contribuție la dezvoltarea regională ([182]).

(171) Comisia observă, de asemenea, că crearea/menținerea locurilor de muncă a fost o parte intrinsecă a schemei regionale ZFM aprobate. În consecință, numărul de locuri de muncă este un parametru al valorii ajutorului și o măsură a contribuției schemei la dezvoltarea regională și, în ambele scopuri, ar trebui să se bazeze pe o metodă obiectivă dovedită, utilizată în practica decizională privind ajutoarele de stat.

(172) Portugalia respinge definiția restrictivă a locurilor de muncă exprimate în ENI sau UMA, utilizată de Comisie în scopul calculării cuantumului ajutoarelor. Portugalia susține, în schimb, că „definiția locului de muncă" este conformă cu normele naționale și internaționale în domeniul muncii, că beneficiarii au fost supuși unui număr mare de controale, ale căror rezultate au fost comunicate Comisiei, și că, prin urmare, punerea în aplicare a schemei este în conformitate cu deciziile Comisiei din 2007 și din 2013.

(173) Contrar celor susținute de Portugalia ([183]), Comisia consideră că aplicarea metodei prevăzute la punctul 58 din OASR 2007 și, în special, în nota de subsol 52 aferentă pentru calcularea numărului de locuri de muncă create/menținute, și anume „numărul de salariați reprezintă numărul de unități de muncă anuale (UMA), respectiv numărul de salariați angajați cu normă întreagă într-un an; munca cu timp parțial sau munca sezonieră reprezintă fracțiuni din UMA", este adecvată, chiar dacă această definiție este inclusă doar în secțiunea din OASR 2007 referitoare la ajutoarele regionale pentru investiții. Această metodă este menționată și la articolul 5 din Recomandarea Comisiei privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii ([184]), care are aplicabilitatea generală a legislației Uniunii și, în special, a normelor Uniunii privind ajutoarele de stat, întrucât recomandările respective au fost incluse în mod consecvent ca anexa I la RGECA 2008, precum și la RGECA 2014.

(174) Contrar argumentului Portugaliei, o astfel de definiție a locurilor de muncă în ENI și UMA este cea mai bună modalitate de a include, fără discriminare, toate tipurile de raporturi și contracte de muncă, încadrările permanente sau temporare, angajații și membrii consiliilor de administrație cu mai multe contracte de muncă încheiate cu societăți diferite, telemunca, timpul efectiv petrecut de angajat pentru întreprindere în cadrul ZFM fiind calculat în mod obiectiv și verificabil. Comisia rămâne neutră în ceea ce privește natura raportului de muncă în temeiul dreptului intern, atât timp cât calcularea locurilor de muncă în scopul acordării de ajutoare de stat se face în mod obiectiv.

(175) În orice caz, Comisia observă, de asemenea, că, indiferent de definiția din nota de subsol 52 din OASR 2007, Portugalia nu a aplicat nicio definiție a locurilor de muncă care ar lua efectiv în calcul numărul de locuri de muncă create și menținute în Madeira. Astfel cum se menționează în considerentul 28 din prezenta decizie, Portugalia a acceptat ca loc de muncă valabil în cadrul schemei ZFM orice loc de muncă indiferent de natura juridică a acestuia, de numărul de ore, zile și luni de muncă prestată în mod activ pe an, declarate de beneficiari în declarațiile fiscale anuale. Portugalia le-a acceptat fără a verifica realitatea timpului petrecut de titularul postului pentru fiecare beneficiar și fără a-l transforma în ENI.

(176) Având în vedere rezultatele monitorizării din 2015 și informațiile furnizate de Portugalia în cursul procedurii oficiale de investigare, Comisia consideră că, pe baza declarațiilor făcute de beneficiari, autoritățile portugheze nu au fost în măsură să verifice realitatea sau permanența locurilor de muncă declarate, astfel cum se solicită în deciziile Comisiei din 2007 și 2013, tocmai din cauza absenței unei metodologii de calcul obiective și comune, aplicabile tuturor situațiilor de raporturi de muncă.

([181]) Scrisoarea Portugaliei din 28 iunie 2006 (notificarea regimului III).
([182]) Punctul 64 din decizia Comisiei din 2007.
([183]) Considerentul 87 din prezenta decizie.
([184]) Recomandarea Comisiei din 6 mai 2003 privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii [C(2003) 1422] (JO L 124, 20.5.2003, p. 36).

(177) În cele din urmă, Comisia subliniază că Portugalia nu a confirmat că toate locurile de muncă înregistrate în vederea aplicării schemei ZFM au fost deținute de angajați care au contribuit la activitățile desfășurate efectiv și material în Madeira. Autoritățile portugheze au indicat că, în unele cazuri, omisiunea de a declara un anumit număr de angajați în declarațiile anuale nu a afectat stabilirea impozitului datorat și a avantajului fiscal; în cursul monitorizării din 2015 au existat dovezi că, în alte cazuri, locurile de muncă erau în afara ZFM, a regiunii Madeira sau chiar în afara Uniunii. În plus, Comisia observă că Portugalia nu a furnizat informații cu privire la locul de desfășurare a activității efective a angajaților pentru toți beneficiarii schemei ZFM, în pofida multiplelor solicitări din partea Comisiei ([185]).

(178) Comisia recunoaște că Portugalia a furnizat documente care arată că au fost efectuate numeroase controale asupra beneficiarilor schemei ZFM. Contrar argumentului Portugaliei, Comisia nu a pus niciodată sub semnul întrebării eficacitatea controalelor fiscale efectuate de autoritățile portugheze în sine, ci doar eficacitatea acestora în ceea ce privește un calcul exact al numărului de locuri de muncă deținute de fiecare beneficiar al schemei ZFM și o evaluare a legăturii dintre locurile de muncă create și activitățile desfășurate efectiv și material în Madeira. Documentația transmisă Comisiei confirmă realitatea controalelor în scopuri fiscale. Totuși, datele colectate nu sunt relevante din perspectiva ajutorului de stat, deoarece controalele nu au verificat cele două probleme care sunt în discuție în cazul de față: calculul exact al numărului de locuri de muncă deținute de fiecare beneficiar al schemei ZFM și legătura dintre locurile de muncă create și activitățile desfășurate efectiv și material în Madeira de către beneficiarul respectiv.

(179) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că îndoielile sale cu privire la criteriul creării/menținerii locurilor de muncă în ZFM nu au fost eliminate și concluzionează că, în ceea ce privește acest criteriu, punerea în aplicare a schemei ZFM încalcă deciziile Comisiei din 2007 și 2013.

Concluzie

(180) Prin urmare, Comisia concluzionează că schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, încalcă deciziile Comisiei din 2007 și 2013, care au autorizat regimul III, și, prin urmare, este ilegală.

6.2.2. *Compatibilitatea schemei ZFM cu OASR 2007*

(181) Portugalia susține că nu a acceptat niciodată interpretarea dată de Comisie condițiilor din deciziile sale din 2007 și din 2013 în ceea ce privește originea profiturilor și crearea de locuri de muncă. De asemenea, Portugalia consideră că aceste cerințe nu au caracter obligatoriu, întrucât deciziile respective au fost adoptate în conformitate cu OASR 2007, pe care Portugalia le consideră, de asemenea, fără caracter obligatoriu ([186]).

(182) Portugalia susține, de asemenea, că definiția creării de locuri de muncă menționată în decizia Comisiei din 2007, referitoare la ENI și UMA, nu este menționată în secțiunea din OASR din 2007 privind ajutoarele de exploatare, aspect pe care Comisia nu îl contestă ([187]). Prin urmare, în opinia autorităților portugheze, schema ZFM ar trebui evaluată exclusiv pe baza punctelor 76-83 din OASR 2007.

(183) Comisia subliniază că Portugalia a acceptat OASR 2007 și măsurile corespunzătoare ulterioare ([188]) printr-o scrisoare din 10 mai 2006, ceea ce implică faptul că normele prevăzute în OASR 2007 ar fi trebuit să fie respectate de orice schemă de ajutoare regionale ([189]).

([185]) Considerentele 52 și 57 din prezenta decizie.
([186]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2019, punctele 106, 107 și 272.
([187]) Punctul 41 din decizia de inițiere a procedurii.
([188]) Comisia a propus măsuri adecvate pentru modificarea sau eliminarea schemelor anterioare de ajutoare regionale existente, având în vedere noile norme adoptate, așa cum se întâmplă întotdeauna după adoptarea unor noi orientări.
([189]) Ajutor de stat: Linii directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013: Acceptarea de către 24 de state membre a propunerii Comisiei privind măsurile adecvate în temeiul articolului 88 alineatul (1) din Tratatul CE (2006/C 153/04) (JO C 153, 1.7.2006, p. 1).

(184) Punctele 76 și 80 din OASR 2007 au autorizat acordarea de ajutoare de exploatare în regiunile ultraperiferice, cu condiția ca: (i) acestea să fie destinate compensării, pentru societăți, a costurilor suplimentare care rezultă, în exercitarea activității economice, din elementele identificate la articolul 299 alineatul (2) [devenit articolul 349] din TFUE; (ii) să fie justificate din punctul de vedere al contribuției la dezvoltarea regională; și (iii) să fie proporționale cu dezavantajele pe care se doresc să le atenueze.

(185) Prin urmare, în măsura în care schema ZFM a adus avantaje unor societăți care nu și-au desfășurat activitățile efectiv și material în regiune și, prin urmare, nu au suportat costurile suplimentare menționate în OASR 2007, punerea în aplicare a schemei nu a fost în conformitate cu cerințele menționate în considerentul 184 din prezenta decizie.

(186) În plus, în absența unei evaluări a condițiilor de creare/menținere a locurilor de muncă din perspectiva conceptului de creare de locuri de muncă prevăzut în secțiunea privind ajutoarele pentru investiții din OASR 2007 sau în practica decizională a Comisiei în materie de ajutoare de stat, schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, nu ar respecta, în niciun caz, condițiile prevăzute în OASR 2007 privind ajutorul de exploatare din cauza lipsei de corelare între originea profiturilor și costurile suplimentare efective.

Concluzie

(187) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, încalcă dispozițiile OASR 2007 și, prin urmare, constituie ajutor ilegal care nu poate fi considerat compatibil cu piața internă.

6.2.3. *Compatibilitatea schemei de ajutor direct în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE*

(188) Portugalia susține că Comisia ar trebui să evalueze impactul schemei ZFM „într-un mod coerent cu politicile UE privind regiunile ultraperiferice în ceea ce privește coeziunea economică, socială și teritorială” și să țină seama de faptul că schema respectivă este „cel mai eficient instrument de politică economică pentru stimularea coeziunii, a creșterii economice și a sustenabilității economice a regiunii” ([190]).

(189) În temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE, ajutoarele destinate să promoveze dezvoltarea economică a regiunilor menționate la articolul 349 din TFUE, având în vedere situația lor structurală, economică și socială, pot fi considerate compatibile cu piața internă.

(190) În OASR 2007, Comisia stabilește condițiile în care ajutoarele regionale pot fi considerate compatibile cu piața internă, precum și criteriile de identificare a zonelor care îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE. Potrivit jurisprudenței ([191]), adoptând norme de conduită și anunțând, prin publicarea acestora, că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, Comisia își autolimitează exercitarea puterii sale de apreciere și nu se poate abate, în principiu, de la aceste norme fără a se considera că încalcă principiile generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime. Prin urmare, Comisia este obligată să evalueze cazul de față în conformitate cu orientările aplicabile, și anume OASR 2007, cu excepția cazului în care autoritățile portugheze ar demonstra că circumstanțe excepționale, diferite de cele prevăzute în OASR 2007, impun Comisiei să evalueze schema ZFM direct în temeiul tratatului. Totuși, în cazul de față, autoritățile portugheze nici măcar nu au invocat și, cu atât mai puțin, nu au demonstrat astfel de împrejurări excepționale. Chiar dacă evaluarea compatibilității schemei ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, ar trebui, prin urmare, să fie efectuată în temeiul OASR 2007, Comisia va evalua totuși, din motive de exhaustivitate, în considerentele următoare dacă schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, ar putea fi considerată compatibilă în mod direct în temeiul TFUE.

Contribuția la un obiectiv de interes comun

(191) Portugalia susține că schema ZFM contribuie la dezvoltarea economică a RAM, recunoscută ca regiune ultraperiferică de TFUE. Autoritățile portugheze au furnizat elemente privind impactul schemei la nivel macroeconomic.

([190]) Scrisoarea Portugaliei din 26 septembrie 2018, punctul 209.

([191]) Hotărârea Curții de Justiție din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, punctele 69 și 70.

(192) În special, autoritățile portugheze insistă asupra contribuției importante a schemei ZFM la consolidarea bugetară a RAM. Potrivit autorității fiscale regionale din Madeira, contribuția societăților din ZFM la bugetul regional al regiunii Madeira a fost, în medie, de aproximativ [10-20] % în perioada 2012-2018 ([192]).

(193) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că, contrar opiniei sale preliminare menționate la punctul 33 din decizia de inițiere a procedurii, schema ZFM ar putea contribui la dezvoltarea regională a regiunii Madeira, o regiune ultraperiferică, și, prin urmare, la un obiectiv de interes comun.

Caracterul adecvat și proporționalitatea

(194) Ajutoarele pentru funcționare au drept scop să scutească o întreprindere de costurile pe care aceasta ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul administrării sale curente sau al activităților sale obișnuite ([193]).

(195) Prin urmare, acest tip de ajutor poate fi acordat în mod excepțional în regiunile ultraperiferice eligibile în temeiul derogării prevăzute la articolul 87 alineatul (3) litera (a) din Tratatul CE [devenit articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE], în măsura în care este destinat compensării costurilor suplimentare care intervin în desfășurarea activităților economice din cauza factorilor identificați la articolul 299 alineatul (2) din Tratatul CE [devenit articolul 349 TFUE] ([194]).

(196) Comisia observă că societăților care au beneficiat de schemă, astfel cum a fost pusă în aplicare, li s-au redus sarcinile fiscale normale, deși anumite societăți desfășuraseră activități pentru care nu au suportat costuri suplimentare ca urmare a dezavantajelor structurale ale regiunii, potrivit evaluării din secțiunile 6.2.1 și 6.2.2 din prezenta decizie.

(197) În acest context, întrucât nu a fost pusă în aplicare într-un mod care să abordeze dificultățile structurale pe care întreprinderile le pot întâmpina efectiv în activitatea lor în Madeira, schema ZFM nu poate fi considerată adecvată și nici proporțională în raport cu principiile/condițiile aplicabile ajutoarelor regionale de exploatare care vizează promovarea dezvoltării economice a regiunilor ultraperiferice (articolul 349 din TFUE), având în vedere situația lor structurală, economică și socială.

Concluzie

(198) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, încalcă articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE și, prin urmare, constituie ajutor ilegal care nu poate fi considerat compatibil cu piața internă.

6.2.4. *Compatibilitatea ajutorului cu RGECA 2014*

(199) Portugalia consideră că RGECA 2014 nu se aplică retroactiv ajutoarelor individuale acordate în temeiul schemei ZFM în scopul declarării compatibilității acestora ([195]). De asemenea, Portugalia consideră că o interpretare flexibilă a RGECA 2014 nu ar impune ca beneficiarii schemei ZFM să își desfășoare activitățile economice în Madeira. Ajutoarele individuale acordate trebuie să fie examinate în conformitate cu condițiile privind ajutoarele regionale de exploatare prevăzute de OASR 2007 și, de asemenea, fac obiectul deciziilor Comisiei din 2007 și 2013.

(200) Întrucât schema a fost pusă în aplicare de Portugalia cu încălcarea deciziilor Comisiei din 2007 și 2013 și nu poate fi considerată compatibilă cu piața internă în temeiul OASR 2007, Comisia trebuie să examineze dacă ajutoarele individuale acordate în temeiul schemei respective ar putea fi totuși considerate compatibile ([196]) în temeiul RGECA 2014, care se poate aplica retroactiv ajutoarelor individuale, cu condiția respectării condițiilor relevante ([197]).

([192]) *Centro Internacional de Negócios da Madeira, Sociedade de Desenvolvimento da Madeira*, Statistici, decembrie 2018.

([193]) Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 9 septembrie 2009, Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, T-30/01-T-32/01 și T-86/02-T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314, punctul 226.

([194]) OASR 2007, punctul 80.

([195]) Articolul 58 alineatul (1) din RGECA 2014.

([196]) Comisia nu consideră necesară efectuarea unei analize a caracterului de ajutor al schemei, având în vedere că Portugalia nu a susținut niciodată că schema ZFM nu ar constitui o schemă de ajutor în sensul Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 83, 27.3.1999, p. 1, care nu mai este în vigoare).

([197]) Articolul 58 alineatul (1) din RGECA 2014.

(201) În conformitate cu articolul 15 alineatul (4) din RGECA 2014, „[î]n regiunile ultraperiferice, schemele de ajutoare de exploatare compensează costurile suplimentare de exploatare suportate în aceste regiuni ca efect direct al unuia sau mai multor handicapuri permanente menționate la articolul 349 din tratat, atunci când beneficiarii își desfășoară activitatea economică într-o regiune ultraperiferică, însă cu condiția ca valoarea anuală a ajutorului per beneficiar pentru toate schemele de ajutoare de exploatare puse în aplicare în temeiul prezentului regulament să nu depășească unul dintre următoarele procentaje: (a) 35 % din valoarea adăugată brută creată anual de beneficiar în regiunea ultraperiferică în cauză; (b) 40 % din cheltuielile anuale cu forța de muncă suportate de beneficiar în regiunea ultraperiferică în cauză; (c) 30 % din cifra de afaceri anuală a beneficiarului realizată în regiunea ultraperiferică în cauză”. Astfel cum se menționează în acest articol, justificarea acestei autorizări excepționale a ajutorului de exploatare pentru o societate este de a compensa costurile suplimentare care decurg din desfășurarea activității sale în regiunea ultraperiferică.

(202) Regiunea Autonomă Madeira este o regiune ultraperiferică desemnată la articolul 349 din TFUE. Prin urmare, în temeiul articolului 15 alineatul (4) din RGECA 2014, regiunea este eligibilă pentru ajutoare regionale în temeiul derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE, cu condiția ca: (i) beneficiarii să își desfășoare activitatea în regiunea ultraperiferică respectivă; și (ii) valoarea anuală a ajutorului să nu depășească un procent maxim din valoarea adăugată brută anuală, costurile anuale cu forța de muncă sau cifra de afaceri anuală a beneficiarului, suportate/realizate în regiune.

(203) Comisia subliniază că măsura pusă în aplicare constă în avantaje fiscale, care au ca efect reducerea cheltuielilor pe care societățile ar fi trebuit să le suporte în cadrul activităților lor comerciale. Prin urmare, aceasta constituie ajutor de exploatare în favoarea societăților care pot beneficia de ea din ZFM.

(204) Pe baza informațiilor furnizate de Portugalia în cursul monitorizării din 2015, beneficiarii schemei ZFM pusă în aplicare de Portugalia nu își desfășoară neapărat activitatea efectivă în Madeira. În plus, cuantumurile ajutoarelor în cauză nu sunt neapărat legate de valoarea adăugată brută, de costurile forței de muncă sau de cifra de afaceri generată în Madeira.

Concluzie

(205) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că ajutoarele individuale acordate în temeiul schemei ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, încalcă dispozițiile RGECA 2014.

Concluzie

(206) Având în vedere cele de mai sus, Comisia concluzionează că schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, constituie ajutor ilegal care nu este compatibil cu piața internă în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE.

(207) Prin urmare, adoptarea unei decizii condiționate în sensul articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2015/1589, astfel cum a propus Portugalia ([198]), nu este un mijloc adecvat de soluționare a problemelor ridicate în secțiunea 6.2 din prezenta decizie.

7. **RECUPERAREA, SECURITATEA JURIDICĂ ȘI ÎNCREDEREA LEGITIMĂ**

7.1. **Recuperarea**

(208) În conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și cu jurisprudența constantă a instanțelor Uniunii, Comisia are competența de a decide dacă statul membru în cauză ar trebui să modifice sau să anuleze ajutorul atunci când constată că acesta este incompatibil cu piața internă ([199]). De asemenea, instanțele Uniunii au susținut în mod consecvent că obligația unui stat membru de a anula ajutorul considerat de Comisie ca fiind incompatibil cu piața internă are rolul de a restabili situația existentă anterior ([200]).

([198]) Considerentul 71 din prezenta decizie.
([199]) Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 1973, Comisia/Germania, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punctul 13.
([200]) Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1990, Belgia/Comisia, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctul 66.

(209) În acest context, instanțele Uniunii au stabilit că acest obiectiv este atins de îndată ce beneficiarul rambursează sumele acordate sub forma ajutorului ilegal, pierzând astfel avantajul de care beneficiase față de concurenții săi pe piața internă, și se restabilește situația anterioară plății ajutorului ([201]).

(210) În conformitate cu această jurisprudență, articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2015/1589 prevede că „[a] tunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar".

(211) Prin urmare, întrucât măsura în cauză a fost pusă în aplicare cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE și trebuie considerată ca fiind un ajutor ilegal și incompatibil, sumele corespunzătoare trebuie recuperate pentru a se restabili situația care a existat pe piața internă înainte de acordarea lor. Recuperarea ar trebui să acopere intervalul de timp de la data la care ajutorul a fost pus la dispoziția beneficiarului până la recuperarea efectivă. Suma care trebuie recuperată este purtătoare de dobândă până la recuperarea sa efectivă.

Identificarea beneficiarilor de la care se recuperează ajutorul

(212) Ajutorul ilegal și incompatibil trebuie recuperat de la întreprinderile care au beneficiat efectiv de acesta. Cu toate acestea, în cazul în care Comisia nu este în măsură să identifice, chiar în cadrul deciziei, toate întreprinderile care au primit ajutor ilegal și incompatibil, acest lucru va trebui realizat la începutul punerii în aplicare a procesului de recuperare de către statul membru în cauză, care va trebui să analizeze situația individuală a fiecărei întreprinderi în cauză.

(213) În acest caz particular, potențialii beneficiari ai ajutorului de stat ilegal și incompatibil sunt persoanele fizice și juridice înregistrate în ZFM de la 1 ianuarie 2007 până la 31 decembrie 2014. Din acest grup inițial de beneficiari, autoritățile portugheze ar trebui să excludă de la recuperare persoanele fizice și juridice pentru care se poate face dovada că: (i) au respectat condițiile necesare pentru a beneficia de schema ZFM, astfel cum a fost aprobată prin deciziile Comisiei din 2007 și 2013, ceea ce înseamnă că veniturile lor au fost legate de o activitate desfășurată efectiv și material în Madeira și de locuri de muncă create/menținute efectiv în regiune; sau (ii) avantajul total primit de fiecare beneficiar în cadrul schemei nu depășește pragurile prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 ([202]) sau de Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 ([203]), cu condiția ca aceste avantaje să respecte și celelalte condiții prevăzute în regulamentele respective; sau (iii) ajutorul individual primit de un anumit beneficiar îndeplinește condițiile prevăzute de un regulament adoptat în temeiul articolului 1 din Regulamentul (UE) 2015/1588 al Consiliului ([204]), cum ar fi RGECA 2014.

(214) Celelalte persoane fizice sau juridice care au beneficiat de schema ZFM sunt beneficiarii ajutorului de stat pus în aplicare în mod ilegal de la care autoritățile portugheze sunt obligate să recupereze avantajul primit.

Cuantificarea ajutorului

(215) Comisia nu are obligația legală să stabilească valoarea exactă care trebuie recuperată, mai ales în cazul în care nu dispune de datele necesare în acest sens. În schimb, este suficient ca decizia Comisiei să includă informații care să permită statului membru să stabilească suma de recuperat fără dificultăți excesive.

(216) Comisia consideră că Portugalia ar trebui să utilizeze următoarea metodologie pentru a determina cuantumul ajutorului incompatibil care trebuie recuperat de la fiecare beneficiar:

(a) să stabilească, pentru fiecare an, numărul de locuri de muncă, în UMA, create și deținute în regiune de fiecare beneficiar;

([201]) Hotărârea Curții de Justiție din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punctele 64 și 65.
([202]) Nota de subsol 170 de mai sus.
([203]) Nota de subsol 171 de mai sus.
([204]) Regulamentul (UE) 2015/1588 al Consiliului din 13 iulie 2015 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene anumitor categorii de ajutoare de stat orizontale (JO L 248, 24.9.2015, p. 1).

(b) să stabilească, pentru fiecare an, baza impozabilă în raport cu veniturile legate de activitatea desfășurată efectiv și material în Madeira;

(c) să aplice cota de impozitare ZFM la această bază impozabilă, luând în considerare numărul de locuri de muncă create, care a fost identificat la litera (a), pe baza tabelelor de calcul prezentate în considerentele 12 și 16 din prezenta decizie;

(d) valoarea ajutorului va fi egală cu suma efectivă primită de fiecare beneficiar pe an minus suma legată efectiv de activitatea din Madeira, calculată conform literei (c).

(217) În toate cazurile în care este necesară recuperarea, aceasta se aplică din momentul în care avantajul a revenit beneficiarilor, și anume de la data actului juridic prin care s-a acordat beneficiarilor dreptul de a beneficia de această schemă, fără a aduce atingere termenului de prescripție pentru recuperarea ajutorului prevăzut la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2015/1589.

(218) Sumele care urmează să fie recuperate trebuie să fie purtătoare de dobândă începând cu data la care au fost puse la dispoziția beneficiarilor și până la recuperarea lor efectivă. Dobânda trebuie calculată pe o bază compusă, în conformitate cu capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei ([205]).

(219) În cursul procedurii oficiale de investigare, Portugalia a întâmpinat dificultăți în a furniza informații fiabile pentru identificarea beneficiarilor și a evalua dacă aceștia au beneficiat de ajutor în cadrul schemei și în ce măsură. Nu se poate exclude posibilitatea ca, la stabilirea listei finale a beneficiarilor și a cuantumurilor corespunzătoare ale ajutorului care trebuie recuperate, astfel cum se prevede în metoda descrisă în considerentul 216 din prezenta decizie, Portugalia să aibă nevoie din nou de timp suplimentar. În conformitate cu Comunicarea Comisiei privind recuperarea ajutoarelor de stat ilegale și incompatibile ([206]) în ceea ce privește calendarul recuperării de la beneficiarii individuali a cuantumurilor ajutoarelor de stat ilegale și incompatibile, autoritățile portugheze trebuie să aibă la dispoziție patru luni pentru a transmite o listă finală a beneficiarilor, împreună cu planul de punere în aplicare a procesului de recuperare, și opt luni pentru a pune efectiv în aplicare recuperarea.

7.2. **Securitatea juridică și încrederea legitimă**

(220) Portugalia consideră că întreprinderile care au primit ajutor în cadrul schemei ZFM au dobândit dreptul la securitate juridică și la încrederea legitimă că nu vor face obiectul niciunei decizii de recuperare ([207]).

(221) Câteva părți terțe interesate au prezentat un argument similar ([208]).

(222) Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul protecției încrederii legitime constituie un principiu general al dreptului Uniunii. Acest principiu a fost acceptat progresiv în ordinea juridică a Uniunii prin jurisprudență, care l-a calificat drept „normă superioară de drept" pentru protecția persoanelor fizice ([209]), drept „unul dintre principiile fundamentale ale Comunității" ([210]) și drept „principiu general" ([211]). Principiul încrederii legitime este considerat corolarul principiului securității juridice, care impune ca legislația Uniunii să fie certă și ca aplicarea sa să fie

([205]) Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2015/1589 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 140, 30.4.2004, p. 1). A se vedea, în special, modificarea articolului 9 și a articolului 11 alineatul (3) prin Regulamentul (CE) nr. 271/2008 al Comisiei din 30 ianuarie 2008 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 794/2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 82, 25.3.2008, p. 1).

([206]) Comunicarea Comisiei privind recuperarea ajutoarelor de stat ilegale și incompatibile (2019/C 247/01) (JO C 247, 23.7.2019, p. 1), punctele 68 și 72.

([207]) Considerentele 94 și 95 din prezenta decizie.

([208]) Considerentul 110 din prezenta decizie.

([209]) Hotărârea Curții din 14 mai 1975, CNTA/Comisia, 74/74, ECLI:EU:T:1975:59, punctul 44.

([210]) Hotărârea Curții de Justiție din 7 iunie 2005, VEMW și alții, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, punctul 73.

([211]) Hotărârea Curții de Justiție din 4 octombrie 2001, Italia/Comisia, C-403/99, ECLI:EU:C:2001:507, punctul 35.

previzibilă pentru justițiabili, prin faptul că urmărește, în caz de modificare a normelor, să asigure protecția situațiilor apărute în mod legitim pentru una sau mai multe persoane fizice sau juridice în special ([212]). Astfel cum se descrie în considerentele 12-17 din prezenta decizie, cerințele prevăzute în deciziile Comisiei din 2007 și din 2013 pentru ca schema ZFM să fie considerată compatibilă cu piața internă erau clare, iar punerea în aplicare a acestor cerințe era previzibilă în mod clar. În consecință, o decizie de recuperare în cazul de față respectă pe deplin principiul securității juridice.

(223) Potrivit unei jurisprudențe constante a Uniunii, dreptul de a se prevala de principiul încrederii legitime presupune ca persoana în cauză să fi primit de la o instituție a Uniunii asigurări precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere ([213]). Cu toate acestea, nimeni nu poate invoca o încălcare a acestui principiu în lipsa unor asigurări precise pe care i le-ar fi oferit administrația ([214]).

(224) În consecință, nu poate exista nicio încredere legitimă în legalitatea unui ajutor decât dacă ajutorul a fost acordat în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 108 din TFUE, iar un operator economic diligent ar trebui în mod normal să fie în măsură să stabilească dacă această procedură a fost urmată ([215]).

(225) Astfel cum reiese din prezenta decizie, Comisia nu contestă existența și compatibilitatea schemei de ajutor pe care a aprobat-o în deciziile sale din 2007 și din 2013. Prezenta decizie se referă la punerea în aplicare a schemei ZFM în măsura în care aceasta nu a respectat termenii deciziilor respective (și anume, în măsura în care a permis, în unele cazuri, societăților înregistrate în ZFM să beneficieze de ajutor sub forma unei cote reduse de impozitare pentru profituri rezultate din activități care nu au fost desfășurate efectiv și material în Madeira, cotă care a fost calculată pe baza unui număr neverificabil de locuri de muncă create sau menținute în ZFM). Faptul că Comisia a aprobat schema ZFM prin deciziile sale din 2007 și din 2013 nu conduce la concluzia că ar fi dat asigurări precise, necondiționate și concordante cu privire la faptul că regimul III ar fi considerat ajutor compatibil inclusiv în situațiile în care condițiile de aprobare nu ar fi respectate.

(226) Comisia reamintește, de asemenea, că a solicitat introducerea unei dispoziții exprese în proiectul de lege notificat de Portugalia la 28 iunie 2006, care să stabilească faptul că reducerile fiscale vor fi limitate la profiturile rezultate din activități desfășurate în Madeira ([216]). Portugalia a refuzat să dea curs solicitării respective, deoarece a considerat că o astfel de dispoziție nu era necesară, întrucât acest fapt decurge din temeiul juridic al schemei ZFM ([217]).

(227) Având în vedere cele de mai sus, Portugalia și beneficiarii schemei ZFM nu pot susține în mod valabil că prin concluzia potrivit căreia schema ZFM, astfel cum a fost pusă în aplicare de Portugalia, constituie ajutor incompatibil cu piața internă s-ar încălca fie principiul încrederii legitime, fie principiul securității juridice, ceea ce ar împiedica recuperarea ajutorul incompatibil respectiv.

([212]) A se vedea în acest sens Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2000, Rombi și Arkopharma, C-107/97, ECLI:EU:C:2000:253, punctul 66 și jurisprudența citată, precum și Concluziile avocatului general Léger prezentate la 9 februarie 2006 Belgia și Forum 187/Comisia, cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, ECLI:EU:C:2006:89, punctul 367.

([213]) Hotărârea Curții de Justiție din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punctul 71 și jurisprudența citată; Hotărârea Tribunalului din 30 iunie 2005, Salzgitter/Comisia, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, punctul 102 și jurisprudența citată; Hotărârea Tribunalului din 23 februarie 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Comisia, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, punctul 77; Hotărârea Tribunalului din 30 iunie 2009, CPEM/Comisia, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, punctul 126.

([214]) Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 14 februarie 2006, TEA-CEGOS și alții/Comisia, cauzele conexate T-376/05 și T-383/05, ECLI:EU:T:2006:47, punctul 88 și jurisprudența citată. A se vedea, de asemenea, prin analogie, Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 30 noiembrie 2009, Franța și France Télécom/Comisia, cauzele conexate T-427/04 și T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, punctul 261.

([215]) Hotărârea Curții de Justiție din 20 martie 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punctul 25 și jurisprudența citată.

([216]) Scrisoarea din 9 noiembrie 2006 (D/54422).

([217]) Scrisoarea de răspuns din partea Portugaliei din 19 decembrie 2006.

8. **CONCLUZIE**

(228) Comisia concluzionează că Portugalia a pus în aplicare în mod ilegal schema ZFM, încălcând articolul 108 alineatul (3) din TFUE, și că ajutorul acordat beneficiarilor individuali în cadrul acestei scheme este incompatibil cu piața internă,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Schema de ajutoare „Zona Franca da Madeira (ZFM) – Regimul III”, în măsura în care a fost pusă în aplicare de Portugalia cu încălcarea Deciziei C(2007) 3037 final a Comisiei și a Deciziei C(2013) 4043 final a Comisiei, a fost pusă în aplicare în mod ilegal de Portugalia, cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și este incompatibilă cu piața internă.

Articolul 2

Ajutoarele individuale acordate în baza schemei menționate la articolul 1 nu constituie ajutor în cazul în care, la momentul acordării, acestea îndeplinesc condițiile prevăzute de un regulament adoptat în temeiul articolului 2 din Regulamentul (UE) 2015/1588, care este aplicabil la momentul acordării ajutorului.

Articolul 3

Ajutoarele individuale acordate în cadrul schemei menționate la articolul 1 care, la momentul acordării, îndeplinesc condițiile prevăzute de deciziile menționate la articolul 1 sau stabilite printr-un regulament adoptat în temeiul articolului 1 din Regulamentul (UE) 2015/1588 sunt compatibile cu piața internă până la intensitățile maxime ale ajutorului aplicabile tipului de ajutor respectiv.

Articolul 4

(1) Portugalia recuperează de la beneficiari ajutoarele incompatibile acordate în cadrul schemei menționate la articolul 1.

(2) Sumele care urmează să fie recuperate sunt purtătoare de dobânzi începând de la data la care au fost puse la dispoziția beneficiarilor până la data recuperării lor efective.

(3) Dobânda se calculează pe o bază compusă, în conformitate cu capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004.

(4) Portugalia elimină schema de ajutoare incompatibile în măsura menționată la articolul 1 și anulează toate plățile restante ale ajutorului începând de la data notificării prezentei decizii.

Articolul 5

(1) Recuperarea ajutorului acordat în cadrul schemei menționate la articolul 1 trebuie să fie imediată și efectivă.

(2) Portugalia asigură punerea în aplicare a prezentei decizii în termen de opt luni de la data notificării acesteia.

Articolul 6

(1) În termen de patru luni de la notificarea prezentei decizii, Portugalia prezintă următoarele informații:

(a) lista beneficiarilor care au primit ajutor în cadrul schemei menționate la articolul 1 și valoarea totală a ajutorului primit de fiecare dintre aceștia în cadrul schemei în cauză;

(b) suma totală (principalul și dobânzile de recuperare) care urmează a fi recuperată de la fiecare beneficiar;

(c) o descriere detaliată a măsurilor avute în vedere pentru a se conforma prezentei decizii.

(2) Portugalia informează în permanență Comisia cu privire la derularea măsurilor naționale adoptate în vederea aplicării prezentei decizii până la recuperarea integrală a ajutorului acordat în cadrul schemei menționate la articolul 1. La cererea Comisiei, Portugalia transmite fără întârziere informații cu privire la măsurile luate deja și la cele avute în vedere pentru a se conforma prezentei decizii.

De asemenea, Portugalia furnizează informații detaliate cu privire la cuantumurile ajutoarelor și ale dobânzilor de recuperare care au fost deja recuperate de la beneficiari.

Articolul 7

Prezenta decizie se adresează Republicii Portugheze.

Comisia poate publica identitatea beneficiarilor ajutorului incompatibil și valoarea ajutorului și a dobânzilor recuperate, fără a aduce atingere articolului 30 din Regulamentul (UE) 2015/1589.

Adoptată la Bruxelles, 4 decembrie 2020.

Pentru Comisie
Margrethe VESTAGER
Membru al Comisiei