

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Joana Débora Abreu Rodrigues

BENEFÍCIOS FISCAIS

SOB A PERSPETIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA
MADEIRA

Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Fiscal, orientada pelo Professor Doutor João Pedro Alves Ventura Silva Rodrigues e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2022



Joana Débora Abreu Rodrigues

Benefícios Fiscais

Sob a perspetiva da Região Autónoma da Madeira

Tax Benefits

From the perspective of the Autonomous Region
of Madeira

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Fiscal e orientada pelo Professor Doutor João Pedro Alves Ventura Silva Rodrigues

Coimbra, 2022

Resumo

O presente trabalho destina-se ao estudo dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da Zona Franca da Madeira, visto que se destaca na RAM o regime fiscal preferencial aplicado nesta localidade. Num momento inicial, procuramos compreender a figura dos benefícios fiscais na sua generalidade, identificando-se-lhe as características da extrafiscalidade e da excecionalidade, bem como, a necessidade de reavaliação dos mesmos, de acordo com o princípio da proporcionalidade. Do mesmo modo, reconhecendo-se a possibilidade do recurso a este instrumento corresponder a uma prática de planeamento fiscal *intra legem*, distinta das práticas abusivas que dão origem a situação de elisão ou evasão fiscal, assim, de planeamento fiscal *extra legem* ou *contra legem*. Em seguida, tratamos, especificamente, da matéria dos benefícios fiscais concedidos às entidades licenciadas, e aos sócios e/ou acionistas destas, no Centro Internacional de Negócios da Madeira, desde logo, distinguindo o regime fiscal aí aplicado face àqueles que valem nas regiões, territórios e localidades que são consideradas/os paraísos fiscais. Ainda neste plano, incidindo-se sobre a temática da plena aplicação, às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira, dos tratados de dupla tributação, celebrados por Portugal, e das Diretivas comunitárias, por isso, procedendo-se à exposição de desenvolvimentos sobre os/as mesmos/as. Por fim, e olhando ao contexto presente, expomos as problemáticas atuais levantadas em torno dos benefícios concedidos nesta localidade, em resultado quer da recente implementação de uma reforma ao sistema tributário internacional, que culminará na consagração de um imposto mínimo global, quer por conta das investigações levadas a cabo pela comissão europeia, que concluiu pela concessão indevida de alguns dos benefícios fiscais atribuídos a entidades ali licenciadas, sem prejuízo do contributo positivo apontado à criação e implementação deste regime fiscal ao desenvolvimento da economia regional da RAM.

Palavras-chave: Benefícios Fiscais; Planeamento Fiscal; Zona Franca da Madeira; Centro Internacional de Negócios da Madeira; Dupla (não) tributação; Direito comunitário;

Abstract

The presente work is intended to study the tax benefits granted within the Madeira's Free Trade Zone, since the preferential tax regime applied in this locality stands out in the Autonomous Region of Madeira. In an initial moment, we seek to understand the figure of tax benefits in general, identifying its characteristics of extrafiscality and exceptionality, as well as the need to reassess them, according to the principle of proportionality. Likewise, recognising the possibility that the use of this instrument corresponds to an *intra legem* tax planning practice, distinct from abusive practices that give rise to tax avoidance or evasion situations, thus, *extra legem* or *contra legem* tax planning. We will then deal specifically with the matter of tax benefits granted to licensed entities, and their partners and/or shareholders, in the International Business Centre of Madeira, distinguishing the tax regime applied there from that applied in regions, territories and localities that are considered tax havens. Also in this plan, focusing on the theme of full application, to the entities licensed in the Madeira Free Trade Zone, of double taxation treaties, concluded by Portugal, and of EU Directives, by exposing developments regarding the same. Finally, and looking at the presente context, we set out the current issues raised around the benefits granted in this location, as a result of both the recent implementation of a reform of the international tax system which will culminate in the establishment of a global minimum corporate tax and the investigations carried out by the European Commission, which concluded that some of the tax benefits granted to entities licensed there, were unduly granted, without prejudice to the positive contribution pointed out to the creation and implementation of this tax regime to the development of the regional economy of the Autonomous Region of Madeira.

Keywords: Tax benefits; Tax planning; Madeira's International Business Center; Madeira Free Trade Zona; Double (non-) Taxation; Community Law;

Lista de Siglas e Abreviaturas

Ac. – Acórdão

ADT – Acordos de Dupla Tributação

Art. – Artigo(s)

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting*

CFI – Código Fiscal do Investimento

CINM – Centro Internacional de Negócios da Madeira

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSC – Código das Sociedades Comerciais

DDHC – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

DL – Decreto-Lei

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

IDEFF – Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal

IEC – Imposto Especial de Consumo

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre Valor Acrescentado

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LGT – Lei Geral Tributária

MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira

n.º - Número

Ndr. – Nota de rodapé

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento do Estado

ONU – Organização das Nações Unidas

Op. cit. – Obra/Publicação Citada

PIB – Produto Interno Bruto

p. – Página

pp. – Páginas

RAM – Região Autónoma da Madeira

SADC – *Southern African Development Community* (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)

SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.

SGPS – Sociedade Gestora de Participações Sociais

ss. – Seguintes

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TGUE – Tribunal Geral da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

V. – Veja

Vol. – Volume

ZFM – Zona Franca da Madeira

Índice

Introdução	9-10
1. Enquadramento Dogmático dos Benefícios Fiscais	11-35
1.1. Entendimento geral dos Benefícios Fiscais	11
1.2. Os benefícios fiscais e os princípios constitucionais estruturantes do sistema Fiscal	19
1.2.1. O princípio da legalidade fiscal	19
1.2.2. O princípio da igualdade fiscal	22
1.3. As problemáticas levantadas em torno dos Benefícios Fiscais	25
1.4. Os Benefícios Fiscais e as Relações Fiscais Internacionais	28
1.5. O recurso aos Benefícios Fiscais enquanto uma prática de planeamento fiscal <i>intra legem</i>	30
1.5.1. A elisão e evasão fiscal e as medidas anti-abuso	32
2. A Zona Franca da Madeira: Um Paraíso Fiscal?	36-41
2.1. O Fenómeno dos Paraísos Fiscais	36
2.2. O CINM não é um Paraíso Fiscal	39
3. O Centro Internacional de Negócios da Madeira	42-58
3.1. Criação e Procedimento de licenciamento	42
3.2. Âmbito de incidência e Objetivos	44
3.3. Benefícios Fiscais vigentes no CINM: O passado e o presente	45
3.3.1. O Regime I	46
3.3.2. O Regime II	47
3.3.3. O Regime III	49
3.3.4. O Regime IV	51
3.4. Outros benefícios	57

4. Direito Comunitário e o CINM: Os ADTs, o plano BEPS 2.0 e as Diretivas Comunitárias	59-71
4.1. Os Meios de Combate à Dupla Tributação Internacional	59
4.1.1. Atuação bilateral: Os Acordos de Dupla Tributação (ADTs)	60
4.1.2. Atuação multilateral: A MLI	64
4.1.3. Atuação unilateral: Crédito de imposto e demais regimes	65
4.2. Plano BEPS 2.0: O Imposto Mínimo Global	66
4.3. As Diretivas Comunitárias	68
4.3.1. A Diretiva Mãe-Filhas	68
4.3.2. A Diretiva Juros e Royalties	69
5. Problemáticas atuais em torno da ZFM	72-76
6. O impacto positivo da ZFM na economia regional	77
Conclusão	78-79
Bibliografia	80-85

Introdução

A jurisdição portuguesa dispõe, atualmente, de uma Zona Franca, situada na RAM. Sendo de notar que, em tempos, contava igualmente com uma outra localizada na ilha de Santa Maria, logo, na Região Autónoma dos Açores, todavia havendo sido encerradas as atividades aí desenvolvidas a 31 de dezembro de 2011.

No que diz respeito à RAM, apesar do seu determinado grau de autonomia, quer no domínio político e administrativo, quer ao nível financeiro, económico e fiscal, esta integra a República Portuguesa e, por conseguinte, a UE, visto ser Estado-Membro desta Portugal. Por sua vez, a RAM surge não apenas como uma região distinguida pela sua diversidade e riqueza cultural, localidade das paisagens espantosas e do clima tropical, caracterizando-a ainda a sua segurança, o que resulta na afirmação da sua posição no setor turístico, bem como, no exemplo mundial que representa relativamente à integração e acolhimento de estrangeiros, mas também enquanto uma plataforma de investimento (estrangeiro). Tudo isto tornando-a, assim como é reconhecida, a verdadeira ‘pérola do atlântico’.

Por outro lado, deixemos, desde já, duas notas em relação à terminologia utilizada. O CINM (Centro Internacional de Negócios da Madeira), como é técnica e atualmente denominado, não deixa de ser comumente conhecido pela sua anterior designação, isto é, por ZFM (Zona Franca da Madeira), razão pela qual utilizaremos ambos os nomes indiferenciadamente. Do mesmo modo que aplicação indiferenciada faremos dos conceitos de empresa e sociedade, aquando da referência às entidades licenciadas no CINM.

No que diz respeito ao regime aplicado nesta localidade, o mesmo já foi objeto de quatro negociações com a Comissão Europeia, visto que entre 1987 e 2014, esta entidade da UE aprovou quatro versões do regime de auxílios concedidos às entidades licenciadas na ZFM, no âmbito das disposições comunitárias que regem os mesmos.

Plataforma de investimento a qual, se vê ainda potenciada por meio da celebração de ADTs, pelo Estado português, uma vez que tal prática fomentará igualmente a abertura do e ao mercado europeu, e, por conseguinte, a utilidade e as vantagens competitivas inerentes a este regime diante de outras praças internacionais. Vantajoso demonstrando-se

ainda, no domínio do direito comunitário, o pleno acesso, por parte das entidades licenciadas no CINM, às diretivas comunitárias, designadamente a Diretiva mãe-filhas e a Diretiva sobre os juros e royalties.

Além disso, o aproveitamento deste regime deve-se à própria estrutura do mesmo, pela diversidade das atividades suscetíveis a serem desenvolvidas nesta localidade, ao apoio à poupança fiscal desde a criação das empresas até à fase da sua internacionalização ou reestruturação, traduzindo-se o proveito último no empreendimento de determinado negócio usufruindo de benefícios fiscais refletidos numa taxa reduzida de imposto.

O mesmo não podendo ser afirmado com a apresentação das regras modelo (GloBE), pela OCDE, já que a sua aplicação resultará na inserção de um imposto complementar, cuja alíquota se encontra fixada em 15%, a incidir sobre as rendas das empresas multinacionais que gerem lucros em vários milhões de euros.

Mas, antes de dedicarmos desenvolvimentos a esta e outras problemáticas sobre o regime aplicado na ZFM, comecemos por incidir sobre o entendimento do instrumento fiscal que são os benefícios fiscais.

1. Enquadramento Dogmático dos Benefícios Fiscais

1.1. Entendimento geral dos benefícios fiscais

Começamos por atender ao entendimento global (ainda que, não uniforme e consensual entre os diferentes sistemas jurídicos ¹) da figura dos benefícios fiscais, para que, em seguida, possamos, então, compreender a aplicação deste instrumento a casos específicos e contextos particulares, como o das regiões autónomas, mais especificamente, e atendendo ao objeto de estudo da presente dissertação, os incidentes na ZFM.

Como tal, e em conformidade com o expressamente previsto na lei portuguesa (art. 2.º/1 EBF), entende-se por benefícios fiscais:

“ (...) as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.” ²

Explorando a definição acima exposta, a mesma indica que estamos diante de um regime especial de tributação, ao qual se encontra associada uma vantagem ou um

¹ No âmbito de outros sistemas jurídico-fiscais constata-se a ausência da delimitação do que se entenda por benefício fiscal, como tal, nestes não lhe sendo atribuída uma terminologia própria, mas antes limitando-se a fazer corresponder a este instrumento, embora não o deixe também de ser efetivamente, a qualidade de despesa fiscal. Exemplificando, este é o caso da doutrina anglo-saxónica que emprega apenas o conceito de *tax expenditure*. Nesse sentido, V. Grupo de Trabalho, *Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, Metodologia e Práticas*, 2019, disponível em [Os Benefícios Fiscais em Portugal](#) (página consultada pela última vez a 08-07-2022), pp. 12 e 18; e, NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo, Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na FDUC, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 633-637, nas quais alude ao problema da diversidade da noção de benefício fiscal, e, por conseguinte, à também diversa doutrina existente no que diz respeito a este conceito, e, ainda, as pp. 645 e 646.

² NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 633, onde expõe igualmente o conceito legal de benefício fiscal, inclusive, distinguindo-o da figura dos desagravamentos fiscais *stricto sensu*, estes últimos definidos legalmente de acordo com o previsto no art. 3.º/2 EBF, enquanto medidas de política fiscal, e já não, como o são os benefícios fiscais, medidas de política económica e social por via fiscal; e, MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *Aplicação das convenções sobre dupla tributação a empresas instaladas nas zonas francas da Madeira e de Santa Maria*, Direito e Justiça, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, volume 11, n.º 2, páginas 119-129, 1997, disponível em <https://revistas.ucp.pt/index.php/direitoejustica/article/view/11022> (página consultada pela última vez a 11-06-2022), p. 124, avançando com a distinção estabelecida na lei fiscal portuguesa entre as situações de não incidência, enquanto situações que o legislador nunca teve a intenção de sujeitar a tributação, logo, relativamente às quais podemos afirmar não haver sujeição a imposto, e as situações de concessão de benefícios fiscais, estas, por sua vez, entendidas de acordo com a definição legal apresentada no texto. Em sentido diverso, V. SANTOS, José Carlos Gomes, *Incentivos Fiscais ao Investimento em Contexto de Subdesenvolvimento e Competição Regional – O caso moçambicano*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 196, 2005, p. 22, na qual revela não se rever na definição de benefícios fiscais apresentada na legislação fiscal portuguesa.

desagravamento fiscal.³ Todavia, esclareça-se, desde já, que tal não significa corresponderem os benefícios fiscais a privilégios.⁴

Por sua vez, à eliminação ou redução da obrigação do imposto inerente ao respetivo benefício fiscal, encontra-se subentendida a correspondente eliminação ou redução da receita fiscal (que seria auferida não fosse a concessão desse benefício). Desse modo, a despesa fiscal decorrente (na qualidade de despesa do Estado) representa a consequência orçamental⁵, enquanto receita negativa, do desagravamento fiscal associado (art. 2.º/3 e 4 EBF).⁶

Mas poder-se-á considerar esta uma receita cessante⁷ em todos os casos? Afinal, contextos identificam-se nos quais não fosse a concessão do benefício fiscal não se praticaria a atividade que está na origem do mesmo. Isto é, nestes termos, o benefício fiscal surge a título de um instrumento que altera comportamentos. Julgando-se esta questão relevante, visto que tal conjuntura é a que sucede precisamente no âmbito da ZFM.⁸

Os benefícios fiscais enquanto mecanismo de política económica-fiscal não deixam de representar uma intervenção estatal ativa, ainda que no sentido do fomento de outros setores, uma vez que é este propósito considerado mais relevante do que o fim da arrecadação de receitas. Sendo assim, o objetivo pretendido com a concessão destes

³ Apresentando noção idêntica, V. VALENTE, António, *A importância de reduzir a carga fiscal*, in CCIP – Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, disponível em <https://www.ccip.pt/pt/associados/artigos-a2a-know-e-boas-praticas/1469-beneficios-fiscais> (página consultada pela última vez a 11-06-2022); e, Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xviii e 168.

⁴ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 642.

⁵ No contexto orçamental, é necessário ponderar o eventual desequilíbrio provocado por força de uma tal renúncia fiscal. Pois, a nova despesa, resultante da criação ou alargamento de um qualquer benefício fiscal, deverá ser totalmente compensada por meio de outra medida designada à sua cobertura (art. 37.º/3/j) LEO). Nesse sentido, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xix, xxiii, 1, 41-44 e 167; NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 363 e 658, referindo-se a esta intervenção como uma agressão indireta, geral e difusa, dado que o atribuído pelo sistema a uns equivalerá a uma sobrecarga fiscal acrescida para todos; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 21, que reconhece a afetação do nível de tributação global, em consideração das receitas fiscais geradas, ao nível de poupança do orçamento público e, por conseguinte, sob o próprio volume de recursos públicos à disposição para investimento.

⁶ Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xix, 1, 2, 7 e 9-11; e, NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 364 (n.º 531).

⁷ É adotado, na esfera dos países membros da OCDE, o designado método (estático) da receita cessante, isto é, aquela que existe face à que existiria na ausência do desagravamento fiscal. Não obstante, a quantificação da despesa fiscal é suscetível a ser calculada por meio de outros métodos, sobre os mesmos, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 10 e 11.

⁸ Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xviii; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 23 (n.º 8); e, MORAIS, Rui Duarte, *Paraísos fiscais e regimes fiscais privilegiados*, Conferência proferida no Conselho Regional da Ordem dos Advogados da Madeira, 2006, disponível em <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista/ano-2006/ano-66-vol-iii-dez-2006/doutrina/rui-duarte-morais-paraissos-fiscais-e-regimes-fiscais-privilegiados/> (página consultada pela última vez em 12-06-2022)

benefícios reflete-se em finalidades extrafiscais (extrafiscalidade em sentido próprio ou estrito ⁹).

Correspondendo esta característica, precisamente, ao diferencial que justifica a designação deste instrumento como benefício fiscal (já não, apenas, enquanto despesa fiscal). Isto é, falar em benefício fiscal implica a referência não só a uma despesa fiscal, mas a uma despesa fiscal à qual está associada uma finalidade extrafiscal. Como a própria denominação o prenuncia, portanto, finalidades exteriores ao sistema fiscal (cuja devida identificação, não raras vezes, veremos, também enfrenta dificuldades).¹⁰

Tal não significa que se descarte a essencialidade própria da cobrança de impostos¹¹, afinal:

“Os impostos hão-de ter por objeto ‘bens fiscais’, isto é, factos ou situações da vida que, por constituírem expressão duma capacidade de prestação económica, revelem indicadores ou índices da capacidade contributiva, isto é, fontes potenciais a que o legislador fiscal pode recorrer.” (NABAIS, José Casalta, 1998)¹²

O que se sucede é que se acrescenta um maior significado aos impostos, que não se limitam a ser reconhecidos como o mais importante meio de cobertura das crescentes necessidades financeiras dos orçamentos públicos, como também surgem a título de um instrumento especialmente flexível de direção estadual.¹³

E é por constituir incumbência do estado, também, a execução das leis fiscais, incluindo a tarefa de arrecadação dos impostos, que a desoneração de um tal encargo implica uma fundamentação adequada. A situação fiscal anómala gerada, por força da

⁹ Sobre a extrafiscalidade em sentido próprio ou estrito, e a sua distinção face à extrafiscalidade em sentido impróprio ou amplo, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 630.

¹⁰ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 337.

¹¹ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 449-456, nas quais avança com a exposição das teorias sobre a cobrança dos impostos, apresentando igualmente os fundamentos que justificam a impraticabilidade das mesmas, especificando, são estas, *a teoria da utilidade ou do benefício*, segundo a qual a cobrança dos impostos era considerada com base num critério de equivalência/de troca, atribuindo ao imposto uma natureza remuneratória, de contraprestação, como tal, legitimando a sua imposição a utilidade ou o benefício obtido, por parte dos indivíduos, em resultado da própria existência e funcionamento do Estado, e *a teoria do sacrifício*, que sustenta esta exigência num critério de sacrifício, face à renúncia da satisfação de necessidades privadas implicada no pagamento dos impostos. Atualmente, identificam-se como objetivos imanentes a esta prática, a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, a promoção da justiça social e da igualdade de oportunidades, procurando-se corrigir as desigualdades existentes mediante a distribuição da riqueza e do rendimento (art. 5.º/1 LGT).

¹² NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 463.

¹³ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 642 e 654; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 19-21 e 24, onde alude ao papel determinante da atividade pública financeira, que compreende também os impostos, especificamente no plano dos países menos desenvolvidos.

concessão de determinado benefício fiscal, deverá ser fundamentada em razões claras, de modo a garantir a devida transparência do sistema, e específicas, visto que se aplicam àqueles casos concretos, por seu turno, devendo tais, vimos, superar os motivos inerentes à tributação que tem em vista a arrecadação de receitas, como tal, sucedendo-se tais situações para efeitos do cumprimento de objetivos que dispõem de dignidade constitucional.¹⁴

Ou seja, há que compreender que na esfera em que o benefício fiscal é concedido prevalece a fundamentalidade e atratividade que lhe é conferida em prol do seu caráter de instrumento fomentador e/ou incentivador de determinados setores, quer da vida económica, quer da vida social, cuja relevância é constitucionalmente reconhecida. Sendo passíveis de tal consideração, objetivos como o estímulo à criação e progresso de empresas, à circulação de riqueza, ao incremento do investimento, e, ainda, a promoção do emprego (mediante a criação de postos de trabalho) e do desenvolvimento regional.¹⁵ Finalidades as quais, vão precisamente ao encontro daquilo que se pretende com a concessão de benefícios fiscais no âmbito da ZFM.

Desse modo, o benefício fiscal poderá manifestar-se até na qualidade de um mecanismo corretor de falhas de mercado e/ou de externalidades, mobilizando os impostos e o direito fiscal enquanto um instrumento de política económica e social.¹⁶

Coexistindo com a extrafiscalidade própria, identificamos ainda a sua obrigatória excepcionalidade¹⁷, já que tais medidas intervencionistas num estado fiscal serão, ou antes

¹⁴ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 492; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 40 e 41; e, ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *Benefícios Fiscais – A consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento*, Tese de Doutoramento em Direito, na especialidade de Ciências Jurídica-Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014, p. 332.

¹⁵ Incidindo sobre o plano social, é igualmente suscetível de compor finalidade extrafiscal os incentivos ao crescimento sustentável, atendendo às questões ambientais, bem como aqueles que atinjam o plano cultural, entre outros. Nesse sentido, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 651-654, nas quais incide sobre a temática da (extra)fiscalidade do direito do ambiente.

¹⁶ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 629, 637, 639, 640, 665 e 666, nestas últimas apontando as vantagens reconhecidas, ainda que não exclusivamente, aos benefícios fiscais; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 26 e ss., onde confronta as vantagens e inconvenientes dos incentivos fiscais; e, ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 335, na qual reconhece a existência de incentivos fiscais destinados à redução de externalidades negativas, exemplificando com os casos daqueles incentivos que visam atenuar um determinado comportamento poluente, logo, externalidades que lesam o Ambiente, 339 e 340.

¹⁷ Excepcionalidade a qual se vê afirmada, quer no preâmbulo do DL que aprova o EBF (DL n.º 215/89, de 1 de julho), quer na própria LGT (art. 7.º/3, que prevê como finalidades a serem percorridas com a concessão e atribuição de benefícios fiscais, desígnios económicos, sociais, ambientais, entre outros).

deveriam ser, adotadas somente em casos de reconhecido interesse público, face à sua natureza derogatória. Só assim podendo garantir-se o contributo deste instrumento de políticas públicas a uma maior transparência fiscal.¹⁸

Em contrapartida, distinguem-se dos benefícios fiscais, os impostos extrafiscais, cujo recurso visa o desincentivo de comportamentos económicos e sociais dos respetivos destinatários, neutralizando os seus efeitos. Estes, por sua vez, manifestam-se sob a forma de impostos aduaneiros e de impostos de ordenamento económico (designados por impostos ordenadores ou orientadores, sem prejuízo de a consagração dos mesmos ser incomum), bem como, de agravamentos extrafiscais de impostos fiscais.¹⁹

Neste domínio, detetando-se implicações do princípio do estado social²⁰ para a constituição fiscal, já que poderá a admissibilidade dos impostos extrafiscais sustentar-se no mesmo. Quanto ao princípio da capacidade contributiva, estes tributos de natureza extrafiscal, embora tratem de “bens fiscais”, encontram-se excluídos do âmbito de incidência objetiva deste, fundamentando-se tal exclusão no facto de que para estes impostos atua já o princípio da proibição do excesso ou princípio da proporcionalidade²¹

¹⁸ Sobre a excecionalidade das medidas em que se concretizam os benefícios fiscais e, diferentemente, o carácter excecional, ou não, das normas consagradoras de benefícios fiscais, e a sua integração, ou não, no âmbito do direito fiscal, V. *NABAIS*, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 388 (n.º 591), na qual alude ao art. 9.º EBF, a título de um preceito que consagra a admissibilidade da interpretação extensiva das normas relativas aos benefícios fiscais (por sua vez, excluindo a integração analógica das mesmas), com isso tornando-se também possível identificar-lhe o objetivo da reafirmação do carácter excecional das normas que consagram benefícios fiscais, e, ainda, as pp. 641-647, nas quais trata da divergência doutrinária existente no respeitante a estas matérias; e, *SANTOS*, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 39. Sobre tudo, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xviii, xx, 7, 12, 49, 53, 99, 167 e 168; e, *ANDRADE*, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 332 e 333.

¹⁹ Sobre os impostos extrafiscais, e para mais desenvolvimentos sobre a temática (incluindo o tratamento jurisprudencial da mesma), V. *NABAIS*, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 479, 629-632 e 658-661, nestas últimas cuidando, especificamente, da questão da aplicação dos princípios jurídico-constitucionais do direito económico a este ramo da extrafiscalidade; e, ainda, fazendo menção aos mesmos, *ANDRADE*, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, p. 339.

²⁰ Sobre o princípio do estado social, que observa o imposto como um instrumento contributivo ao alcance da igualdade social, V. *NABAIS*, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 494, 513-516, nas quais ocupa-se, em especial, da (tentativa de) harmonização deste princípio com o princípio da capacidade contributiva, no sentido da exclusão das prestações sociais ao conceito de rendimento, considerado para efeitos de tributação em IRS, e, ainda, pp. 573-590, 640, 647 e 663; e, incidindo sobre o princípio da socialidade, *CANOTILHO*, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.º edição, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 335-353.

²¹ Sobre o princípio, constitucionalmente estruturante, da proporcionalidade, V. *CANOTILHO*, José Joaquim Gomes, *op. cit.*, 2021, pp. 266-273, nestas tratando, especificamente, do princípio da proibição do excesso. Quanto ao entendimento jurisprudencial do mesmo, V., por exemplo, o Ac. TCAN, de 18 de junho de 2021, Processo 02794/15.0BEPRT, e passando a citar o mesmo: “A doutrina e a jurisprudência têm afirmado que o princípio da proporcionalidade se manifesta em três dimensões essenciais: a da adequação - destinada a ajustar a medida ao fim visado e, portanto, a alcançar-se uma relação justa entre a medida e a finalidade - a

(*lato sensu*), face ao fim, vimos já, extrafiscal, que estes se propõem a prosseguir, o que significa que serão testados no sentido da sua adequação, necessidade e proporcionalidade (*stricto sensu*).²²

No respeitante à sua regulamentação, a matéria dos benefícios fiscais é disciplinada não apenas por meio de um estatuto próprio²³, o EBF, aprovado pelo DL n.º 215/89, de 1 de julho²⁴, que estabelece os princípios fiscais a obedecer aquando da criação destes benefícios e, tal qual, as regras a cumprir e os requisitos a preencher para a posterior concessão dos mesmos (e para o seu reconhecimento administrativo, quando necessário²⁵), como pela própria LGT, que dedica o seu art. 14.º, precisamente, ao tratamento dos benefícios fiscais, sendo que, estes diplomas revestem, então, um carácter geral. Desse modo, a regulamentação dos benefícios fiscais contará ainda com outros diplomas legais, nos quais positivam-se, singularmente, os benefícios que incidem sobre impostos específicos, nomeadamente, no CFI, no CIRC, no CIRS e demais legislação avulsa.

O suprarreferido revela, assim, a impossibilidade de se outorgar ao EBF a característica da taxatividade e/ou exclusividade, relativamente ao elenco dos benefícios

da necessidade - destinada a procurar de entre as medidas possíveis a que seja menos gravosa para o atingido - e a do equilíbrio - que exige que haja uma correcta valoração entre os sacrifícios que a medida vai provocar e as vantagens que dela se retiram (Vd. F. Amaral, in Curso de Direito Administrativo, pg. 127 e seg.s e Acórdãos deste STA de 21/06/2000 (rec. 38.663), de 19/03/1999 (rec. 30.896 e de 24/10/1991 (rec. 26.570)).”

²² NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 342, 447, 464, 465, 478, 479, 645-648, 655, 657, 658, 662-668 e 670; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 40.

²³ Esta é uma realidade de que não partilham as diversas ordens jurídicas, visto que, a consagração de um diploma que sirva o efeito de regulamentar a criação e atribuição dos benefícios fiscais (ou da figura equivalente, a valer no respetivo sistema jurídico-fiscal), do mesmo modo elencando-os, não se verifica em todos os ordenamentos. É o caso do sistema fiscal brasileiro, que não conta com a existência de um diploma uniformizador no referente à matéria dos benefícios fiscais. Nesse sentido, e para efeitos de um exercício comparatístico entre o sistema fiscal português e o sistema fiscal brasileiro no que respeita a esta temática, V. PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca, *As contribuições do Estatuto de Benefícios Fiscais de Portugal para o aperfeiçoamento da política fiscal*, in Revista de Direito Tributário e Financeiro, volume 5, n.º 2, pp. 21-36, 2019, disponível em <file:///C:/Users/Asus/Downloads/5954-17362-1-PB.pdf> (página consultada pela última vez a 13-06-2022).

²⁴ Posteriormente, destacando-se a alteração (entre as várias a que já foi sujeito) e republicação de que este diploma foi alvo, por força do DL n.º 108/2008, de 26 de junho, cujo *sumário* permite-nos ler: *’No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 91.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, altera e republica o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho’*.

²⁵ Nesta esfera, distinguem-se os benefícios fiscais automáticos que, tal como a própria designação o indica, resultam direta e imediatamente da lei, dos benefícios fiscais dependentes de reconhecimento, a efetivar-se por meio de ato administrativo ou de acordo entre a administração e os respetivos interessados, não obstante o seu efeito meramente declarativo (art. 5.º EBF).

fiscais, do mesmo modo, permitindo reconhecer a multiplicidade dos benefícios fiscais vigentes e a sua dispersão (demasiada) pelos diversos diplomas legais.²⁶

Tal qual a multiplicidade dos benefícios fiscais existentes no sistema fiscal português, múltiplas são também as formas que estes podem assumir. Ainda que, maioritariamente a título de isenções, que se entendem como o impedimento (total ou parcial) da constituição da obrigação do imposto, formam também benefícios fiscais as reduções de taxa, aqui traduzindo-se na aplicação de uma taxa preferencial, isto é, menor do que aquela que seria normalmente aplicada, as deduções à matéria coletável e as deduções à coleta, em que o benefício surge, respetivamente, enquanto dedução aos rendimentos declarados, minorando o *quantum* tributário sujeito a tributação, ou como uma subtração direta do montante da coleta, logo, somente após o cálculo do imposto, havendo ainda que mencionar os casos das amortizações e das reintegrações aceleradas (art. 2.º/2 EBF).²⁷

No âmbito do imposto sobre o rendimento, não assumirá já a forma de benefício fiscal a compensação das perdas ou as deduções das despesas específicas, isto é, de todos os gastos necessários à produção ou obtenção de determinados rendimentos, uma vez que se consideram estes atos de correta medição da capacidade contributiva, tendo em conta o princípio do rendimento líquido.²⁸

Diversa da sua forma é já a modalidade sob a qual podem surgir os benefícios fiscais, neste plano distinguindo-se os *benefícios fiscais estáticos (stricto sensu)*, destinados, *objetivamente*, às situações ou atividades em si mesmas, por superiores razões de política geral, e, *subjetivamente*, a todos os agentes económicos que se encontrem na situação visada, dos *benefícios fiscais dinâmicos*, a título de incentivos ou estímulos fiscais²⁹, logo, fundados na adoção (futura) do comportamento objeto de benefício ou no

²⁶ Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xix, 7 e 168.

²⁷ Não obstante, a enumeração exposta não é taxativa, pois, como preceitua o art. 2.º/2/*in fine* EBF serão igualmente tidas como benefícios fiscais ‘*outras medidas fiscais que obedecem às características enunciadas.*’. Sobre o exposto, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 14 e 54; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 31-37, nas quais trata dos tipos e modalidades técnicas de incentivos fiscais ao investimento, ao nível da tributação das empresas.

²⁸ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 520-522.

²⁹ SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 22 e ss., que caracteriza os incentivos fiscais de acordo com algumas das qualidades (expostas no texto) atribuídas aos benefícios fiscais, todavia, distinguindo-os desta figura, face à necessidade, no âmbito destes incentivos, da adoção de um determinado comportamento,

exercício (futuro) da atividade fomentada mediante a concessão do mesmo, sendo estes atribuídos seletivamente (logo, não são objeto de uma atribuição generalizada).³⁰

Por fim, há que fazer menção à questão da caducidade dos benefícios fiscais, pois tal como preceitua o art. 3.º EBF, caducam após o prazo de 5 anos (a contar da respetiva data de entrada em vigor³¹) os benefícios consagrados nas partes ii e iii do EBF (art. 3.º/1 EBF), à exceção das situações em que se disponha em sentido contrário ao aí previsto (art. 3.º/1/*in fine*), bem como nos casos dos benefícios indicados no art. 3.º/3 EBF.

Entretanto, mesmo no plano dos benefícios fiscais a que não se aplicam o supracitado prazo de 5 anos, deverá a data de caducidade destes ser definida no momento da sua criação, em conformidade com o princípio da segurança jurídica³², sem prejuízo da possibilidade de a ausência de uma tal indicação representar a atribuição de um caráter permanente ao respetivo benefício fiscal.

Uma vez alcançado o momento da caducidade, ou quando as circunstâncias assim o exigirem, e após a realização da devida avaliação, deverá ser tomada uma decisão expressa (nunca tácita) no sentido da prorrogação/renovação ou revogação (de parte) do benefício fiscal. No caso dos benefícios fiscais temporários, estes caducam após o decurso do prazo pelo qual foram concedidos, e uma vez extintos, repõe-se automaticamente o regime da tributação-regra (art. 14.º/1 e 2 EBF), já no âmbito dos benefícios fiscais dependentes de reconhecimento³³, extinguem-se em virtude da cessação, fundamentada pela ocorrência de

por parte do(s) destinatário(s) do mesmo, estando, assim, perante um cenário de “ação-reação” (caso contrário, a não adoção de tal comportamento transformará o incentivo fiscal em um “privilégio”).

³⁰ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 648, 649, 669 e 670.

³¹ Na eventualidade de, no decorrer do período de vigência, se efetivarem alterações ao benefício fiscal, entende-se que a contagem do prazo renova automaticamente, ou seja, valerá o prazo de 5 anos a contar da data das últimas alterações, logo, da sua nova configuração. Não obstante, poderão suscitar dúvidas casos como aqueles em que o preceito que consagra o benefício fiscal, e é alvo de modificação, contém diversas disposições, questionando-se se a renovação valerá para este em toda a sua extensão ou se, pelo contrário, se limitará às respetivas disposições alteradas. Outros cenários possíveis são aqueles em que o prazo de vigência não decorre de modo continuado, contabilizando-se o respetivo prazo a partir da última data em que se reiniciou a aplicação do benefício, e, por outro lado, o dos benefícios que são objeto de sucessivas prorrogações, aqui considerando-se a data de início da vigência, isto é, desde a sua consagração.

³² Sobre o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, a título de subprincípios concretizadores do próprio princípio do estado de direito, V. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *op. cit.*, 2021, pp. 257-265; e, NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 394 e ss., 656, 657 (ndr. 1334) e 662, nestas últimas fazendo referência a este princípio por conta da sua atenuação no âmbito do direito económico face ao direito fiscal.

³³ Retome-se a ndr. 25, para efeitos da distinção entre benefícios fiscais automáticos e benefícios fiscais dependentes de reconhecimento.

uma das condições previstas no art. 14.º/5/a) e b) EBF, dos efeitos do ato administrativo que os aprovou.³⁴

Dito isto, a exigência da definição de um tal período de caducidade, imposta a grande parte dos benefícios fiscais, permite-nos concluir pela instabilidade que a consagração dos mesmos provoca no sistema jurídico-fiscal, em função disso, promovendo-se a sua avaliação periódica, para efeitos de averiguação sobre a efetiva eficácia³⁵ e necessidade destes.

1.2. Os benefícios fiscais e os princípios constitucionais estruturantes do sistema fiscal

1.2.1. O princípio da legalidade fiscal

Decorrente do princípio geral da legalidade da administração, e deste constituindo expressão qualificada, o princípio da legalidade fiscal traduz-se na exigência de serem criados e determinados por lei, nos seus elementos essenciais, os impostos a serem cobrados, isto é, só poderão ser cobrados os impostos que, e enquanto³⁶, se encontrem previstos na lei, e, tal qual, sejam instituídos e votados anualmente no orçamento (art. 106.º/3 CRP). Portanto, ainda que possa ser objeto de diversas formulações ao nível das diferentes constituições, o entendimento comum deste princípio reconduz-se à ideia de reserva de lei (parlamentar)³⁷, no que diz respeito aos elementos essenciais do imposto,

³⁴ MARQUES, Paulo, SARMENTO, Joaquim Miranda e MARQUES, Rui, *IRC: Problemas actuais* AAFDL EDITORA, 2.º edição – Aumentada e Actualizada, 2018, p. 41; Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, p. 168; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 40, incidindo sobre a transitoriedade dos benefícios fiscais.

³⁵ ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 333 e 334, nas quais distingue, precisamente, a análise de eficácia, no sentido da verificação da forma como a medida fiscal realiza o objetivo que fundamenta a sua aplicação, simultaneamente procurando evitar ou minimizar os resultados negativos não pretendidos, da análise de eficiência, que incide já sobre os meios utilizados para a realização do fim, logo, incluindo a ponderação de meios alternativos, que atingiriam o mesmo resultado com menor custo ou um superior resultado com igual custo.

³⁶ Isto quer dizer que, enquanto se mantiver em vigor a lei que consagra o respetivo imposto, o mesmo deverá ser cobrado tantas vezes quanto aquelas que sejam verificadas as concretizações do(s) pressuposto(s) de facto ou a prática do facto gerador, o que, por conseguinte, nos leva a reconhecer o carácter permanente de um tal consentimento. Nesse sentido, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 328.

³⁷ Para desenvolvimentos sobre o princípio da reserva de lei, V. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *op. cit.*, 2021, pp. 724-742.

por sua vez, consubstanciando esta uma reserva material (tendencialmente) integral de lei formal (arts. 165.º/1/i) e 106.º/2 CRP)³⁸.³⁹

À vista disso, manifesta-se assim a dependência da cobrança dos impostos ao consentimento, ainda que indireto, dos seus destinatários, logo, dos contribuintes, para a criação dos mesmos, uma vez que esta prática afeta a sua liberdade pessoal, tendo em consideração a disposição da sua propriedade, e a segurança jurídica⁴⁰, necessária à preservação da mesma, logo, aquela que os protege. Por sua vez, tal confiança dos cidadãos, digna de proteção, será depositada nos seus representantes, a título de uma representação nacional, como tal, sobretudo, no legislador e nos órgãos legislativos aos quais é atribuída a competência, constitucionalmente reconhecida, da aprovação dos impostos (art 106.º/2 CRP e art. 14.º DDHC⁴¹).⁴²

Todavia, esclareça-se que não estamos perante uma legalidade fiscal estrita, face à impossibilidade de o legislador dominar a matéria fiscal na sua totalidade, como tal, reconhecendo-se limites à concretização desta sua tarefa, mais propriamente, à sua

³⁸ Sobre o princípio da reserva material de lei formal, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 345 e ss., nas quais analisa este princípio através da identificação de dois (sub)princípios, designadamente, o *princípio da reserva de lei formal*, que implica a intervenção de um determinado órgão de soberania, no caso o parlamento (não obstante a possibilidade de este poder limitar-se, mediante autorização legislativa e nos termos deste instituto, a autorizar o governo a disciplinar determinada matéria fiscal), através de uma dada forma de atos jurídico-públicos, no caso a lei formal (art. 165.º/1/i) CRP); e, o *princípio da reserva material* ou *conteudística de lei*, que traduz a intensidade da reserva de lei fiscal (o seu aspeto vertical), no sentido de exigir-se que a lei contenha a disciplina completa da matéria reservada, no caso que dela decorra o *se* e o *quanto* dos impostos (art. 106.º/2 CRP) (sendo este último também conhecido como o *princípio da tipicidade* ou *determinabilidade*).

³⁹ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 341, 344 e ss e 356 e ss, estas últimas servindo o efeito da análise do entendimento do princípio da legalidade fiscal na esfera dos demais ordenamentos jurídicos, nomeadamente, no italiano, espanhol e francês.

⁴⁰ Retome-se a ndr. 32, onde constam as indicações bibliográficas sobre o princípio da segurança jurídica. E, ainda, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 388 e 389, nas quais trata da questão relativa ao recurso à analogia, no domínio das normas jurídico-fiscais agravadoras da situação dos contribuintes, colocar ou não em causa a segurança jurídica, esta, por sua vez, enquanto expressão do princípio da legalidade fiscal, concluindo o autor estarmos diante de um pretense conflito entre a segurança jurídica e a igualdade fiscal, por isso, não suscitando solução algo que não chega a ser real, bem como, pp. 392 e 393, onde expõe, rebatendo, o entendimento do autor Alberto Xavier relativamente à ideia de segurança jurídica (e o relacionamento desta com o princípio da legalidade fiscal), com base na obra deste último, designadamente, XAVIER, Alberto, *O negócio jurídico indireto em direito fiscal*, pp. 45 e ss.

⁴¹ Lê-se no art. 14.º da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789: “*Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*” (“*Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração*”, como o expõe, cfr. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 323).

⁴² Para mais desenvolvimentos sobre o princípio da legalidade fiscal, inclusive, a evolução histórica do entendimento e aplicação da regra ínsita a este, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 321 e ss. e p. 468.

liberdade de conformação, cujo alcance é, desde logo, limitado pela interferência de outros princípios constitucionais e pelo respeito devido aos direitos fundamentais. Por conseguinte, admitindo-se nestes casos a atenuação da tipicidade ou determinabilidade envolvida no princípio agora refletido, do mesmo modo reconhecendo-se uma certa margem de livre decisão à administração fiscal, aquando da aplicação das normas e da execução das leis, estabelecidas previamente pelo legislador.⁴³

No final, o propósito inerente à aceitação e consagração de uma tal regra prende-se com a necessidade de evitar uma tributação autoritária, *a contrario sensu*, de levar a cabo uma tributação com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos contribuintes.⁴⁴

No que diz respeito, especificamente, aos benefícios fiscais, a intenção é que se estenda a aplicação do princípio da legalidade fiscal a estes (art. 106.º/2 CRP), o que significa tratar-se de um princípio que também vale para esta figura, em face da sua integração (autonomizada) na reserva de lei fiscal.⁴⁵

Não obstante, a exigência decorrente deste princípio surge mitigada no domínio do direito económico, ao qual integra também a extrafiscalidade (ainda que, no âmbito desta não se siga exclusivamente os princípios inerentes à constituição económica uma vez que estamos diante de uma intervenção económico-social por via fiscal). O respeito integral por uma tal reserva tenderia a demonstrar-se disfuncional, por exemplo, no âmbito dos benefícios fiscais dinâmicos⁴⁶, devido à obstrução que tal provocaria à liberdade do aplicador das medidas (na fixação do montante destas ou na própria aplicação das mesmas), a qual, por sua vez, se demonstra necessária ao cumprimento adequado dos

⁴³ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 334, 335 e 369 e ss, nestas últimas dedicando ponto ao princípio da autonomia local, enfatizando, precisamente, o *princípio da praticabilidade*, enquanto princípios com relevo constitucional, cuja interferência limita a reserva de lei fiscal, e, pp. 362 e ss., nas quais se entende que, nestes termos, tal cenário encontra-se em conformidade com o próprio facto da reserva de lei fiscal dever compreender tendencialmente toda a disciplina normativa, no respeitante aos elementos essenciais dos impostos, isto é, as normas que os criam, as normas de incidência (a título de uma incidência em sentido amplo, que resultará na definição normativa de elementos como o facto ou situação que dá origem ao imposto, os sujeitos ativos e passivos de tal obrigação e o montante do mesmo), e as normas respeitantes às garantias (não fundamentais) dos contribuintes, excluindo-se desta reserva, todavia, momentos como o do lançamento, da liquidação e da cobrança do imposto.

⁴⁴ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 327, 328 e 330.

⁴⁵ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 358 e 359, nas quais aborda a reserva de lei fiscal no que concerne aos benefícios fiscais em outros ordenamentos jurídicos, tais como, o italiano e o espanhol, nos quais se aplica uma reserva relativa, e as pp. 362 a 364.

⁴⁶ Retome-se a distinção quanto às modalidades de benefícios fiscais apresentada na p. 17 do texto.

compromissos assumidos pelos respetivos destinatários, bem como, em razão do contexto de fiscalidade económico-social seletiva, como a que temos aqui em causa.⁴⁷

Desse modo, a harmonização das diferentes dimensões (fiscal e económica, visto que, neste âmbito, não se consideram exclusivamente uma ou outra) em que se insere a extrafiscalidade, poderá, neste domínio, passar pela sujeição da criação dos benefícios fiscais a uma reserva de lei ao nível formal, mas já não ao nível material⁴⁸.⁴⁹

1.2.2. O princípio da igualdade fiscal

Enquanto expressão específica do princípio geral da igualdade⁵⁰, constitucionalmente consagrado e reconhecido (art. 13.º CRP), o princípio da igualdade fiscal é hoje entendido sob as várias dimensões que o compõem⁵¹.

A primeira dimensão a considerar é a da generalidade ou universalidade dos impostos, em razão da obrigação de todos os cidadãos ao pagamento dos impostos. Sob uma perceção subjetiva, entende-se que ninguém poderá ser excluído deste dever fundamental de pagar impostos (princípio da universalidade em sentido estrito), sob a esfera objetiva emergindo este dever de todos os cidadãos face a todas as manifestações da sua capacidade contributiva (princípio da totalidade).⁵²

⁴⁷ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 337, 347, 363, 639, 640, 648, 655, 656, 658 e 661.

⁴⁸ Retome-se a ndr. 38, incidente sobre a reserva material de lei formal, especificamente, na sua dimensão de reserva de lei formal, que diverge da sua outra dimensão de reserva material ou contedutística de lei, a qual, e tal como referimos no texto, não deverá valer no âmbito dos benefícios fiscais.

⁴⁹ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 347, 363 e 364.

⁵⁰ Igualdade a qual, se manifesta numa dupla vertente, isto é, traduz-se numa igualdade *formal*, logo, perante a lei, tal como numa igualdade *material*, isto é, uma igualdade da lei (*na lei e pela lei*). Nesse sentido, e para mais desenvolvimentos sobre o princípio geral da igualdade, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 435 e 436; e, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *op. cit.*, 2021, pp. 350, 351 e 426-432.

⁵¹ Já não enquanto uma conceção limitadora, materialmente, da atividade do legislador. Atendendo ao ideário revolucionário liberal, no domínio fiscal a preocupação refletiu-se na necessidade de colocar um fim ao sistema fiscal do *ancién regime*, no âmbito do qual verificavam-se a existência de impostos cuja incidência excluía os clérigos e os nobres, por regra. Ao invés, passou a determinar-se que a obtenção da generalidade dos impostos será automática, mediante a reserva dos impostos à lei do parlamento. Nesse sentido, e para mais desenvolvimentos sobre a evolução do entendimento atribuído a este princípio, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 390, 437 e 438.

⁵² NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 438-440.

“Isto é, todos quanto se encontrem em condições de tributabilidade ou impositividade devem ser destinatários da incidência dos impostos, não significando pois a generalidade dos impostos outra coisa senão o seu carácter universal (não discriminatório).” (NABAIS, José Casalta, 1998)⁵³

Outro aspeto a ter em conta é já o da uniformidade dos impostos, segundo o qual a obrigação ao pagamento de impostos deverá sustentar-se num mesmo critério, ou seja, deverá esse mesmo critério suportar, para todos os destinatários, o dever de pagar impostos.⁵⁴ Assim, e cite-se:

“o princípio da igualdade fiscal exige que o que é (essencialmente) igual, seja tributado igualmente, e o que é (essencialmente) desigual, seja tributado desigualmente na medida dessa desigualdade.” (NABAIS, José Casalta, 1998)⁵⁵

Portanto, o confronto entre o que se considerará igual ou desigual encontrará resposta através de um termo de comparação, um critério de distinção, que, neste âmbito, será o princípio da capacidade contributiva.⁵⁶

Todavia, no campo de tais medidas de incentivo ou fomento identifica-se a quebra da aplicação deste princípio, desde logo, porque não se cumpre a característica, supracitada, da *generalidade* ou *universalidade* dos impostos, atendendo à seleção, que se verifica neste domínio, dos agentes económicos que se demonstrem aptos a cumprir os objetivos económico-sociais, isto é, as finalidades extrafiscais, que aquelas medidas visam concretizar. Ou seja, selecionam-se os específicos destinatários e o(s) específico(s) sector(es) de atividade económico-social a que se dirige o respetivo benefício fiscal, por isso, manifestando-se este, na sua própria natureza, como um instrumento de diferenciação.⁵⁷

⁵³ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 440.

⁵⁴ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 441 e 442.

⁵⁵ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 442 e 443.

⁵⁶ Nesse sentido, e para mais desenvolvimentos sobre o princípio da capacidade contributiva, enquanto critério material do estado fiscal, circunscrito ao mínimo de existência ante o limite máximo (confiscatório) da tributação (ainda que, componham estes, limites carecidos de uma configuração exata) e que dispõe de fundamento jurídico-constitucional (embora não se encontre específica e diretamente consagrado em preceito próprio no texto constitucional, este princípio decorre não só do princípio geral da igualdade, nas suas diversas concretizações, como dos demais preceitos constitucionais, quer os referentes aos impostos e ao sistema fiscal, quer os respeitantes aos direitos fundamentais), V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 443 e ss.; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 58., onde faz menção à existência de um mínimo de rendimento não tributável e à possibilidade de deduções à coleta, em função da situação pessoal e familiar.

⁵⁷ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 657, 662, 666, 668 e 670; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 38.

Como tal, nestes termos, o princípio da igualdade traduzir-se-á antes numa proibição do arbítrio, concedendo ao legislador uma ampla margem de liberdade normativa no que respeita à definição da extensão do respetivo benefício fiscal. No entanto, tal limitação não significa que o princípio da capacidade contributiva, no qual, vimos, assentar o princípio da igualdade de tributação, deixe de assumir o seu papel de pressuposto no domínio destas medidas extrafiscais, do mesmo modo que, um tal tratamento desigual não se reflete numa violação do princípio sob análise.⁵⁸

Decorre igualmente do princípio constitucional da igualdade, o designado princípio da neutralidade fiscal (arts, 13.º CRP e 55.º LGT)⁵⁹, que também no domínio dos benefícios fiscais surge mitigado.

Evidencia-se, assim, a necessidade de harmonizar as exigências jurídico-constitucionais iminentes ao direito fiscal com os princípios jurídico-constitucionais entendidos sob a perspetiva do direito de intervenção económica (económico-fiscal), visto que não poderá aplicar-se exclusiva e estritamente às normas extrafiscais, no âmbito das quais se incluem as que regulam os benefícios fiscais, o que é válido para o direito económico.⁶⁰

O exposto quanto aos princípios enunciados permitiu-nos ainda constatar a substancialidade inerente ao estabelecimento de uma relação de igualdade e proporcionalidade entre a capacidade contributiva do sujeito passivo e a sua respetiva situação fiscal, mas, do mesmo modo, que face à intervenção estatal exigida no sentido da prossecução de fins de fomento económico e de bem-estar social, inerentes à concessão dos benefícios fiscais, admite-se a mitigação dos mesmos.

O que não significa validar-se a possibilidade de a concessão de tais benefícios, não apenas excecionar, mas antes, assumir um carácter verdadeiramente prejudicial à prossecução de tais princípios fundamentais, o que sucede aquando de uma ampla e irrestrita concessão dos mesmos, que se demonstrará prejudicial à arrecadação fiscal igualitária e a uma justa distribuição da riqueza (vimos já, desígnios próprios da prática da

⁵⁸ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 669.

⁵⁹ Nesse sentido, aponta a jurisprudência nacional, nomeadamente Ac. do STA, de 23 de junho de 2021, processo 01186/15.5BELRA).

⁶⁰ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 337, 347, 645-648, 654 e ss.

tributação).⁶¹ Afinal, estas não deixam de ser efetivamente problemáticas que, por vezes, se reconhecem neste domínio.

1.3. As problemáticas levantadas em torno dos Benefícios Fiscais

Desde logo, considera-se que devem compor característica deste mecanismo de política fiscal a sua estabilidade, garantindo aos contribuintes uma perceção clara, transversal e segura do sistema, assim como o rigor e moderação na sua concessão, tendo em conta a recessão de receitas que a mesma implica.⁶²

Todavia, tendo em consideração a quantidade abundante de benefícios fiscais que se encontram hoje em vigor, logo suscetíveis de serem concedidos (mais de 500), facto que se conjuga à consagração dispersa dos mesmos pelos vários códigos e demais legislação (por mais de 60 diplomas legais), e ainda assim, as dificuldades colocadas ao nível da identificação das finalidades extrafiscais que fundamentam os respetivos benefícios fiscais (não se encontram atribuídos objetivos extrafiscais a 127 benefícios fiscais), torna-se evidente a falta de transparência e a complexidade intrínseca ao sistema fiscal português, que se quer simples e prático.⁶³

À vista disso, questionando-se a efetiva excecionalidade dos benefícios fiscais, que vimos dever-lhe ser característica, pois a multiplicidade apontada denota, na verdade, um aparente facilitismo na criação e concessão destes. O mesmo aplicando-se no que diz respeito à sua estabilidade, já que uma tal dispersão dificultará o acesso à informação relativa ao regime do benefício⁶⁴. Tal qual, colocando-se em causa a sua eficiência,

⁶¹ À semelhança do exposto no texto, apontando como princípios estruturantes do sistema tributário moçambicano os princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade, da não retroatividade, de justiça material e de eficiência e simplicidade, V. SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 57.

⁶² SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 40.

⁶³ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 335, 356, na qual reconhece o caos de que se aproxima o sistema fiscal português, à vista disso, tornando a almejada simplificação do mesmo numa utopia, e, pp. 375 (n.º 561), 381 (n.º 575), 497, 498, 639, 666 e 667; e, ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, p. 341.

⁶⁴ VALENTE, António, *op. cit.*, disponível online, reconhece a necessidade frequente, quando não uma verdadeira dependência, das empresas ao recurso de apoios externos à organização, como o são os benefícios fiscais ao nível da carga fiscal a suportar, de modo que o capital que seria despendido para esse efeito seja direcionado a setores estratégicos, reforçando a sua capacidade competitiva e, diante disso, como igualmente fulcral a atenção a ser depositada pelo respetivo corpo social às várias possibilidades existentes nesse domínio; e, AMARAL, Rita, *Saiba como a sua empresa pode beneficiar de uma taxa de IRC a 5%*, Royaltax, s/a, disponível em <https://royaltax.pt/beneficiar-taxa-irc-zona-franca-da-madeira> (consultado pela última vez

indagando-se sobre a real concretização do objetivo extrafiscal que lhe está ínsito, bem como, pelo facilitismo, que verificamos neste contexto, ao potenciamento do fenómeno dos *free riders*⁶⁵.⁶⁶

Embora se reconheça a tentativa em contornar estas dificuldades, mediante, por exemplo, a consagração de um diploma marcado pelo seu carácter geral, como o é o EBF, através do qual se procura garantir uma maior estabilidade aos múltiplos diplomas reguladores das novas espécies tributárias, com o intuito de contribuir para uma adequada sistematização do conjunto dos benefícios fiscais, a realidade é que as mesmas persistem.⁶⁷

Ao que se soma, não obstante a pretensão de uma gestão eficiente dos recursos públicos e da sustentabilidade das finanças públicas, o facto de a despesa fiscal associada aos benefícios fiscais fazer deste mecanismo um instrumento materialmente pesado.⁶⁸

Por todos estes motivos, conclui-se pela instabilidade do legislador fiscal⁶⁹ e pela saturação do sistema fiscal português, surgindo a necessidade de proceder à reavaliação dos benefícios concedidos. Por sua vez, esta avaliação deverá ser rigorosa, com respeito ao

a 16-06-2022), onde identifica a variável fiscal como uma das variáveis a considerar aquando da tomada de decisão da localização da empresa, no sentido de serem também ponderados os impactos ao nível fiscal, a valer em determinada região, para a atividade desenvolvida.

⁶⁵ O fenómeno mencionado no texto traduz-se nos casos em que os beneficiários não correspondem aos destinatários previstos, do respetivo benefício fiscal, como tal, caracterizando-se estes por sujeitos passivos que andam “à boleia”. Isto é, embora não contribuam para a concretização do objetivo extrafiscal inerente ao respetivo benefício fiscal, tiram proveito (injustificadamente) da vantagem que este concede, provocando desequilíbrio sob a perspetiva do mercado, face à posição desigual, promovida pelo sistema fiscal, que passam a deter face aos seus concorrentes. Nesse sentido, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 1 e 26.

⁶⁶ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 665 e 666, nas quais identifica uma possível ineficácia na aplicação dos benefícios fiscais, tornando-os, por isso, desnecessários; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 41, reconhecendo a exigência de uma adequada informação e publicitação dos benefícios fiscais existentes e atribuídos; e, ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 333 e 341.

⁶⁷ Sobre tudo, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xxi, xvii-xix, xxi, 3, 4, 7, 8, 49, 53, 55 e 168.

⁶⁸ Para efeitos de aferição desta mesma despesa, recorre-se à observação do mapa 10 do OE (art. 106.º/3/g) CRP), que, para o ano económico de 2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), encontra-se disponível em <https://files.dre.pt/1s/2022/06/12200/0000200291.pdf> (consultado pela última vez a 05-07-2022), pp. 229-232. Sem descuidar as imprecisões apontadas ao mesmo, no que diz respeito aos benefícios fiscais, visto que, não pondera apenas estes benefícios enquanto despesa fiscal, como também não contabiliza esta despesa na sua totalidade. Nesse sentido, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xxi, 1, 7, 41 e 167; NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 335, 364 (ndr. 531) e 639; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 21, na qual releva igualmente o facto de a concessão e aplicação dos incentivos fiscais dever favorecer a utilização eficiente dos recursos, a melhoria na distribuição do rendimento, a poupança e o investimento.

⁶⁹ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 495, que já há época dirigia uma crítica ao princípio da capacidade contributiva, tendo em consideração a enorme liberdade facultada ao legislador relativamente à exaustão das fontes tributárias.

princípio da proporcionalidade ⁷⁰, uma vez que a aplicabilidade de benefícios fiscais implica a adição de complexidade ao sistema, podendo esta análise passar, inclusive, pela ponderação do recurso a métodos alternativos a este instrumento fiscal, ainda que destinados à concretização dos mesmos objetivos, como o emprego de despesa direta ⁷¹. ⁷²

Embora, nesse sentido, se encontre já positivado na lei (art. 7.º EBF) o controlo da concessão destes benefícios, mediante sujeição dos sujeitos passivos beneficiários a fiscalização, de modo a aferir-se o cumprimento das obrigações que lhe são impostas, cuja concretização compete à AT, à Direção Regional dos Assuntos Fiscais e às demais entidades competentes, também aqui identificam-se dificuldades à prossecução de uma tal atividade à custa de situações em que a leitura do objetivo extrafiscal inerente ao respetivo benefício fiscal se vê pouco clara e/ou em que se demonstra impossível a averiguação da despesa fiscal associada ao mesmo. ⁷³

⁷⁰ Entendendo-se este princípio de acordo com o já exposto na ndr. 21, devendo retomar-se esta, bem como, as indicações bibliográficas aí citadas.

⁷¹ Sobre o recurso à despesa direta, este instrumento apresenta vantagens como a facilidade de controlo (superior à que se verifica no âmbito dos benefícios fiscais) e um âmbito de incidência subjetiva mais amplo (não incidirá apenas sobre aqueles que sejam sujeitos passivos de imposto ou detêm coleta). Razões pelas quais, identificam-se casos em que os programas de despesa direta se demonstram tão quanto ou mais eficientes que a atribuição de benefícios fiscais, na prossecução dos mesmos objetivos extrafiscais. Nesse sentido, V. Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xxiii, 1, 2, 27, 31, 42, 43, 130 e 170; NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 639, 641, 663, 665-667, além de tais vantagens, referindo também a possibilidade de substituição dos benefícios fiscais por ajudas financeiras diretas, não obstante a impossibilidade de uma substituição integral, visto que também estas últimas são suscetíveis a colocar dificuldades ao cumprimento do princípio da igualdade; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 39.

⁷² Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *A Zona Franca da Madeira: Papel e Ponto de Situação*, III Congresso de Direito Fiscal, IDEFF/Almedina, 6.º Painel: ‘Benefícios Fiscais e Competitividade’, 2012, disponível em https://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW_HOW/Newsletters/2013/1_-_Janeiro/IDEFF_-_Congresso_Direito_Fiscal_-_149691_1-.pdf (página consultada pela última vez a 16-06-2022), slide 1; Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. xviii-xxii, 2, 4, 13, 17-21, 23-39, 44, 47, 54, 99, 100, 167, 169 e 170, nas quais desenvolve elaboradamente a questão do momento da execução desta tarefa de avaliação, distinguindo a avaliação *ex-ante*, *ongoing* (monitorização) e *ex-post* e considerando dever ser distinta a entidade responsável por levar a cabo cada fase de avaliação, por sua vez, adotando esta avaliação a forma de uma análise custo-benefício social, cuja informação deverá ser de conhecimento público e geral; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 41, no sentido da publicitação dos resultados alcançados com a atribuição de benefícios fiscais; e, ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 332-337, nesse sentido retomando-se, igualmente, a ndr. 35, na qual expusemos o entendimento do autor sobre a análise de eficácia e análise de eficiência de uma medida fiscal, como o são os benefícios fiscais, e ainda, pp. 341 e 343, na qual reconhece a presença de benefícios fiscais como um fator de complexidade no âmbito do sistema fiscal.

⁷³ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 664 (ndr. 1347/*in fine*) e 667, nas quais reconhece a competência da administração fiscal para a gestão dos benefícios fiscais, bem como as dificuldades que se colocam à execução de tal tarefa.

Pelo que, se questiona a *ratio* do constante recurso aos benefícios fiscais, na tentativa (muitas vezes fracassada) de solucionar problemas que se colocam no âmbito dos respetivos impostos a que estes estão associados, quando existe a possibilidade de atenuação das taxas gerais desse mesmo imposto?!

Afinal, se atribuído sem o necessário critério o benefício fiscal transforma-se num instrumento prejudicial não só à justiça fiscal, com desrespeito aos vários princípios constitucionais (alguns dos quais já trabalhados), como à própria concorrência no mercado. Por esse motivo, mostrando-se também indispensável procurar entender as suas implicações no plano internacional.

1.4. Os Benefícios Fiscais e as Relações Fiscais Internacionais

O recurso a este instrumento, ou àquele que lhe seja equivalente no ordenamento jurídico em causa, é igualmente comum – pois, vimos que, no sistema jurídico-fiscal português estes benefícios são diversos - em outros Estados. O que, face à globalização e a uma economia que tende a ser integralizada, como tal, tornando essencial a intercomunicação entre os diferentes Estados, acentua a cautela que é necessária ter aquando da concessão de tais benefícios fiscais, uma vez que este exercício deterá influência também sobre relações internacionais, merecendo especial atenção as situações em que da sua aplicação resulte uma prática abusiva, e, em função disso, presumivelmente prejudicial face aos demais, incluindo os seus concorrentes ⁷⁴. ⁷⁵

Apesar de reconhecer-se a tentativa de recusa por parte dos Estados no que respeita à cedência da sua soberania, não se veria praticável a necessária relação económica positiva a estabelecer entre os diferentes estados parceiros, que partilham de uma mesma esfera económica, não fosse a colaboração dos (e entre os) mesmos. Para tal,

⁷⁴ Sobre a concorrência fiscal prejudicial, V. OCDE, *Harmful Tax Competition: An emerging global issue*, 1998, disponível em <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf> (página consultada pela última vez a 17-06-2022), relatório no qual avança não apenas com uma definição daquilo que se deve entender por tal, como também com uma recomendação de um conjunto de medidas destinadas ao combate deste fenómeno.

⁷⁵ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 339, 666, 667 e 669; e, SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 21, 25, 26, 38 e 41, nas quais refere que o nível e a estrutura da tributação tende a deter, em maior ou menor medida, influência sob o nível de poupança privada, levando à introdução de diferenças no que respeita às remunerações de fatores produtivos e aos preços dos bens.

manifestando-se essencial o combate à ocorrência de tais comportamentos abusivos no momento da aplicação das respetivas prerrogativas fiscais autónomas.⁷⁶

Entendimento o qual, se concretiza, com carácter geral, na legislação nacional, por força do art. 7.º/2 LGT, que preceitua o dever de a tributação considerar a competitividade e internacionalização da economia portuguesa, com vista a uma concorrência saudável, e, por conseguinte, o art. 6.º/2 EBF, no sentido de constituir igualmente dever, no momento da aplicação dos benefícios fiscais, visar não falsear, ou ameaçar falsear, essa concorrência.

O propósito inerente à concessão destes benefícios, e tendo em consideração uma perspetiva empresarial, é o de que a respetiva empresa/organização se encontre numa posição de igualdade (não uma posição mais favorável) para com os demais, daí a razão pela qual dever-se-á atender à efetiva necessidade da respetiva entidade socorrer-se dos benefícios, a fim de progredir e se promover, bem como à relevância social que estes evidenciam.

O que indica estarmos diante de um contexto no qual a “linha” que se estabelece entre o livre comércio e a concessão de benefícios fiscais se demonstra ténue, pelo que, uma vez ultrapassada viabilizará a ocorrência de conflitos fiscais internacionais.

A referência a este ponto, justifica-se ainda pelo facto de que a finalidade que está na base da concessão dos benefícios fiscais atribuídos na ZFM passa justamente por atrair investimento estrangeiro, por conseguinte, promovendo o desenvolvimento económico e social desta zona insular, que pela sua natureza própria, veremos, apresenta diversos obstáculos nesse domínio.

Expostas estas circunstâncias, torna-se necessário que dediquemos também um ponto ao estudo dos benefícios fiscais enquanto um instrumento de planeamento fiscal *intra legem*, não podendo ser concedidos nos casos que resultem em atos abusivos ou *contra legem*. Vejamos.

⁷⁶ Identificando também o problema da soberania fiscal como resolúvel mediante harmonização, V. NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, p. 511.

1.5. O recurso aos benefícios fiscais enquanto uma prática de planeamento fiscal *intra legem*

Apesar de, habitualmente, associado a um instrumento que potencia a fuga ao pagamento dos impostos devidos e ao cumprimento das decorrentes obrigações fiscais (logo, uma prática censurável, ilegal e punível), o recurso ao planeamento fiscal deverá, na verdade, servir a eficiência e otimização fiscal, nesse sentido, surgindo enquanto uma realidade que nos deve ser próxima.⁷⁷

Ou seja, embora o contribuinte recorra a este mecanismo com o fim de obter uma redução da carga fiscal, tal não significa, necessariamente, que a poupança fiscal obtida resulte de práticas ilícitas (*contra legem*) ou de situações de elisão fiscal (*extra legem*), podendo antes decorrer de comportamentos conformes ao previsto e querido, expressa ou implicitamente, pelo legislador (*intra legem*).⁷⁸

Incidindo sobre o conceito de planeamento fiscal, também a este sendo-lhe identificáveis diferentes dimensões, aqui enquanto atuação legítima (*intra legem*):

‘Em conformidade com a generalidade da doutrina, podemos afirmar que o planeamento fiscal é o conjunto de atos que, no respeito pela lei, visam reduzir ou minimizar a carga fiscal do contribuinte.’ (AMÂNDIO FERNANDES SILVA, 2008)⁷⁹

Conceito o qual, até há relativamente pouco tempo era avançado pela própria legislação nacional, designadamente no art. 3.º/a) do DL n.º 29/2008, de 25 de fevereiro, nos termos do qual, considerar-se-ia planeamento fiscal:

*‘qualquer esquema ou atuação que determine, ou se espera que determine, de modo exclusivo ou predominante, a obtenção de uma vantagem fiscal por sujeito passivo de imposto;’*⁸⁰

⁷⁷ SILVA, Amândio Fernandes, *O direito dos contribuintes ao Planeamento Fiscal*, revista ‘‘TOC’’, n.º 104, pp. 42-45, 2008, disponível em [1227698706_42a45_fiscalidade.pdf \(occ.pt\)](#) (página consultada pela última vez a 16-06-2022), p. 42.

⁷⁸ Delimitação apresentada por António Carlos dos Santos *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *Conclusões da conferência internacional sobre planeamento fiscal*, revista ‘‘TOC’’, n.º 106, pp. 23-26, 2009, disponível em [1232970833_23a26_gabinete_estudos.pdf \(occ.pt\)](#) (página consultada pela última vez a 16-06-2022), p. 23.

⁷⁹ SILVA, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, p. 43.

⁸⁰ Ao qual, também faz referência António Carlos dos Santos *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.* 2009, disponível online, p. 24. Nas alíneas posteriores àquela que é citada no texto, encontravam-se igualmente esclarecidos outros conceitos, como o de vantagem fiscal (arts. 3.º/b) a d) e 4º do DL n.º 29/2008), no entanto, desde a consagração deste diploma, viu-se ser alvo de críticas a introdução legal

Todavia, uma vez revogado o supracitado diploma, com a consagração da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, deixou de se encontrar delimitado legalmente um tal conceito.⁸¹

Traduzindo-se o planeamento fiscal, assim, em atos que surgem sob a forma de normas negativas de tributação, estabelecidas pelo legislador, tais como as exclusões tributárias, as deduções específicas, abatimentos, regimes especiais, etc.⁸², cuja licitude reflete-se no facto de neste contexto estarmos diante da aplicação dos conhecimentos que se detém da lei aos casos concretos, a uma situação tributária concreta, e que é reconhecida pela generalidade dos autores, que circunscrevem o planeamento fiscal precisamente a atuações legítimas e lícitas.⁸³

Em relação ao planeamento fiscal no plano internacional, note-se, desde logo, que o TJUE não utiliza qualquer conceito de planeamento fiscal, antes socorrendo-se da noção de abuso de direito, no que respeita às normas fiscais. Relevando ainda o facto de esta entidade deter legitimidade para se pronunciar, e assim tomar decisões, não só nos casos que envolvam imposto harmonizado, como o é o IVA, em consonância com a sua natureza comunitária, como também naqueles que compreendam outros impostos, inclusive não harmonizados, uma vez que constituam situações nas quais são colocados em causa princípios consagrados nos tratados comunitários. Daí, a necessidade de afirmação, junto das instituições internacionais, das intenções, ao nível nacional, no que diz respeito à concorrência fiscal e/ou ao planeamento fiscal a levar a cabo.⁸⁴

O mesmo verifica-se com a concessão dos benefícios fiscais, já que o recurso a estes consiste num comportamento que se concretiza de acordo com a lei, não se questionando a sua admissibilidade, que é apoiada pela generalidade tanto doutrinal, como

de tais conceitos. Nesse sentido, V. SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, p. 24.

⁸¹ Não obstante, continua a aparecer delimitada legalmente (ainda que, com as devidas adaptações) a conceção de vantagem fiscal, enquanto: “*a redução, eliminação ou diferimento temporal de imposto, incluindo a utilização de prejuízos fiscais, ou a obtenção de benefício fiscal, que não alcançaria, no todo ou em parte, sem a utilização do mecanismo.*” (art. 2.º/1/1) da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho).

⁸² Como o indica António Carlos dos Santos *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, p. 23.

⁸³ SILVA, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, pp. 42 e 43, nas quais constam, inclusive, as considerações de alguns autores quanto à (busca de uma) definição de planeamento fiscal. Sendo recomendado que este planeamento seja realizado anualmente, sem prejuízo das alterações que, entretanto, poder-se-ão verificar, e às quais dever-se-á atender. Sobre a (possível) relação entre a contabilidade e o planeamento fiscal, especificamente a problemática da contabilidade criativa, V. Ana Maria Rodrigues *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, pp. 25 e 26.

⁸⁴ Carlos Lobo e Andrea Mondini *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, pp. 23 e 26, respetivamente.

jurisprudencial, encarando-se este instrumento como um dos meios de eficaz realização dos princípios constitucionais. Antes, podendo sim questionar-se os limites dentro dos quais podem estes ser admitidos.⁸⁵

O nosso foco incide precisamente sob o planeamento fiscal na sua dimensão de atuação lícita e legítima, à qual poderão recorrer tanto os contribuintes particulares, enquanto pessoas singulares, como as próprias empresas, a título de pessoas coletivas.⁸⁶

Não obstante, a linha que separa o planeamento fiscal enquanto atuação legítima da sua prática ilegítima é ténue, até porque estará a identificação de um ou outro carácter ao planeamento fiscal dependente, também, da interpretação e discricionariedade da administração fiscal.⁸⁷ Como tal, justificando-se igualmente um apontamento às formas ilícitas e/ou ilegítimas que o recurso a este instrumento pode assumir.

1.5.1. A elisão e evasão fiscal e as medidas anti-abuso

Assim, começemos por aqueles que serão os casos mais óbvios, e que vão de encontro ao fenómeno da denominada erosão/evasão fiscal, a qual, por sua vez, sucede quando a redução da carga fiscal, por meio do planeamento fiscal, resulta da prática de atos ilícitos, como o são a falsificação da contabilidade, a emissão de faturas falsas, a

⁸⁵ Diz-se ‘generalidade’, por existirem autores que versam sobre a sua ilegitimidade. Sobre a admissibilidade constitucional dos benefícios fiscais, V. *NABAIS*, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 638-642, 662 e 663.

⁸⁶ Nesse sentido, entende-se aconselhável que as empresas se encontrem dotadas de um corpo formado também por pessoal especializado no respeitante à legislação tributária, face à complexidade característica do sistema fiscal, enquanto membros internos ou externos a esta, assim adotando-se os procedimentos fiscais mais adequados, convenientes e oportunos para a empresa, e, por conseguinte, procurando-se impedir o gasto injustificado e desnecessário dos seus recursos financeiros. Por outro lado, esta passa por ser uma eficiência que poderá ser promovida igualmente por meio tecnológico, à vista, por exemplo, da exigência, por parte da AT, do cumprimento das obrigações fiscais eletronicamente, com vista à simplificação dos processos inerentes à atividade tributária, ou mesmo dos programas certificados existentes para esse efeito. Sobre isto, V. *SILVA*, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, pp. 42, onde destaca o facto de que a complexidade ínsita a estes mecanismos destinados à obtenção da redução, ou mesmo eliminação, da tributação, poderá “abrir portas” a uma restrição da acessibilidade ao planeamento fiscal a um pequeno grupo de contribuintes (aqueles que disponham dos conhecimentos e/ou dos meios financeiros necessários para o efeito), e 45, na qual identifica os TOC (Técnicos Oficiais de Contas) como os principais agentes promotores do planeamento fiscal legítimo; *NABAIS*, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 388 e 389, que também reconhece a confiança depositada, pelos contribuintes, nos técnicos ou consultores tributários para a concretização da tarefa de planificação fiscal; e, *ANDRADE*, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 341, onde reconhece a complexidade ínsita ao sistema fiscal, e assim, o aumento exponencial do nível de conhecimentos necessário para lidar com o mesmo, e 342.

⁸⁷ *SILVA*, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, p. 42; e, *ANDRADE*, Fernando António Portela Rocha, *op. cit.*, 2014, pp. 341 e 342.

apropriação de impostos, entre outros, por isso, atos *contra legem*.⁸⁸ Do ponto de vista ético, a esta censurabilidade não se escapando igualmente a figura dos benefícios fiscais, à qual se reconhece a suscetibilidade de vir a colocar em questão a própria moral fiscal, minorando a fundamentalidade intrínseca ao dever de pagar impostos.⁸⁹

Nos casos de elisão fiscal, a poupança fiscal é obtida mediante a prática de atos lícitos e legais, no entanto o resultado decorrente dessa prática (a redução ou eliminação da tributação), por contrário aos princípios estruturantes e fundamentadores do sistema fiscal, não é, ou antes não deve ser, aceite pela nossa ordem jurídica, daí atos *extra legem*. Desse modo, constituem práticas abusivas que, pela ‘zona cinzenta’ que representam na aplicação do direito, colocam dificuldades à sua solução e combate.⁹⁰

No plano internacional, a título de uma elisão fiscal internacional, a escolha do contribuinte pelo regime fiscal mais favorável, ou seja, aquele que potencia a tal redução ou eliminação dos encargos fiscais, envolve vários ordenamentos jurídicos que, por disporem de regimes fiscais diversos, poderão confrontar-se, sendo esta elisão, por sua vez, passível de assumir uma natureza subjetiva ou objetiva.⁹¹

⁸⁸ SILVA, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, p. 43; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 19, apontando a título de característica dos sistemas fiscais dos países menos desenvolvidos, precisamente, uma forte evasão fiscal; NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 381 (n.º 575) e 382, nas quais reconhece como um dos fundamentos à atenuação do princípio da legalidade fiscal a luta eficaz contra a fraude e evasão fiscais; e, MARTINS, João Pedro, *Suite 605, A história secreta de centenas de empresas que cabem numa sala de 100 m2*, SmartBook, AENL (Associação Editorial Nexo Literário), 3.º edição, 2012, p. 24. Ainda, para desenvolvimentos sobre a temática da infração fiscal, designadamente, dos crimes previstos no RGIT (Regime Geral das Infrações Tributárias), como o são a fraude e o abuso de confiança, V. SOUSA, Susana Maria Aires, *Os Crimes Fiscais: Análise Dogmática e Reflexão sobre a Legitimidade do Discurso Criminalizador*, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 53-150 e 211-274.

⁸⁹ NABAIS, José Casalta, *op. cit.*, 1998, pp. 636, nesta distinguindo as despesas fiscais das medidas de erosão fiscal, e 667. Por outro lado, todavia, olhando aos incentivos fiscais como instrumentos incentivadores ao uso de planeamento e evasão fiscais, V. SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 27, *apud* Bolnick, B., *Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region – Technical Report*, Nathan Associates Inc., USA, 2003.

⁹⁰ SILVA, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, p. 43, *apud* ‘Gustavo Lopes Courinha, A Cláusula Geral Anti-Abuso no Direito Tributário, Almedina, 2004, p. 15.’; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 24, embora não concordemos com o autor quando faz corresponder o conceito de elisão fiscal ao de planeamento fiscal, visto corresponderem estas, e tal como já nos foi permitido comprovar ao longo do texto, a práticas distintas, afinal, é possível existir planeamento fiscal sem que com isso estejamos, necessariamente, perante uma situação de elisão fiscal.

⁹¹ Atribui-se uma ou outra natureza ao fenómeno da elisão fiscal internacional, em função da natureza do respetivo elemento de conexão utilizado, isto é, dependerá tal atribuição, respetivamente, de ser este elemento subjetivo (como o é o local de residência ou domicílio do contribuinte) ou objetivo (aqui tendo-se já em conta o local onde se situa a fonte de produção ou o local de pagamento de um determinado rendimento, os quais poderão corresponder, por exemplo, ao local de exercício da atividade ou àquele onde se encontra instalado o respetivo estabelecimento estável). Sobre o exposto, V. António Carlos dos Santos *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, pp. 23 e 24.

Em virtude da possível ocorrência de tais práticas de planeamento fiscal, que embora lícitas serão consideradas abusivas, assistiu-se à criação, e posterior adoção, quando necessária, das designadas medidas anti-abuso. Desde logo, sendo de distinguir, no âmbito destas normas, a cláusula geral anti-abuso, constante do art. 38.º/2 LGT, como tal caracterizada pela sua natureza geral e abstrata, das, várias, cláusulas especiais anti-abuso, que se encontram distribuídas pela diversa legislação tributária (tal como, o art. 63.º CIRC relativo às regras sobre preços de transferência), à vista disso, e diferentemente da anterior, sendo-lhes reconhecida uma natureza específica e concreta.⁹²

Entretanto, normas cuja respetiva interpretação e aplicação deverá ser efetuada à luz dos princípios, constitucionalmente reconhecidos, que conformam a nossa ordem jurídica, ou seja, deverá ser levada a cabo uma interpretação e aplicação em respeito aos limites estabelecidos por estes princípios, bem como, pelo estipulado nos tratados comunitários. Só assim demonstrando-se possível contornar a discricionariedade e as incertezas resultantes da introdução de tais normas no sistema fiscal, bem como, dar resposta às questões que surgem, no âmbito deste sistema, por causa da adoção de tais medidas anti-abuso.⁹³

Caso contrário, considerando a margem de discricionariedade relacionada a estas cláusulas e o *modus operandi* da administração fiscal, uma interpretação errónea e, por conseguinte, a incorreta aplicação das mesmas manifestará consequências (também) ao nível comunitário e social, uma vez que, ao colidir com direitos legítimos dos contribuintes estimulará o aumento da litigância entre estes e a administração fiscal. Ademais, a própria inserção destes mecanismos de combate ao planeamento fiscal abusivo gera preocupações no sentido de constituírem sérios obstáculos à competitividade fiscal nacional, questionando-se a efetiva conciliação entre o objetivo de atrair investimento estrangeiro e, simultaneamente, procurar adotar ferramentas de combate, que se demonstram mais severas do que aquelas que são adotadas por parte dos parceiros comerciais.⁹⁴

⁹² Sobre as medidas anti-abuso e para mais desenvolvimentos sobre a temática, V. SILVA, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, pp. 43-45 (atente-se, todavia, às alterações legislativas verificadas após a publicação, nomeadamente o art. 63.º/2 e 9 CPPT, uma vez que ambas as disposições, referidas na publicação referenciada, encontram-se hoje revogadas); e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 24.

⁹³ SILVA, Amândio Fernandes, *op. cit.*, 2008, disponível online, pp. 43 e 45.

⁹⁴ Nesse sentido, V. António Lobo Xavier *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, pp. 25 e 26.

Por fim, merece, ainda, menção o facto de que até há pouco tempo conjugava-se às medidas supracitadas o regime jurídico do planeamento fiscal abusivo, consagrado pelo DL n.º 29/2008, de 25 de fevereiro, que introduziu deveres de comunicação, informação e esclarecimento de esquemas pré-concebidos de planeamento fiscal abusivo, tornando obrigados os consultores fiscais e as entidades financeiras.⁹⁵ Porém, este diploma viu-se revogado, por força da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, passando a legislação atual a estabelecer, e de forma a proceder à transposição, para o seio da legislação nacional, da Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018 (Diretiva DCA 6), uma:

*“obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira de determinados mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal”.*⁹⁶

Do mesmo modo, alterada foi também a incidência subjetiva de uma tal obrigação de comunicação, visto que passou a ser sujeito à mesma o respetivo intermediário, uma vez preenchida, pelo menos, uma das condições previstas no art. 9.º/1 da Lei n.º 26/2020, de 21 de julho (extensível nos casos apresentados no n.º 2 do mesmo preceito).⁹⁷

Uma vez exposta a matéria que se considerou relevante e essencial ao entendimento da ferramenta fiscal que são os benefícios fiscais, bem como as implicações da sua aplicação no sistema jurídico-fiscal português, seguimos para o estudo específico dos benefícios fiscais sob a perspetiva da RAM, mais concretamente, do regime fiscal do CINM. Para esse efeito, justificando-se, então, que começemos por conceber o que se compreende por Zona Franca, e a natureza atribuída à mesma.

⁹⁵ Sobre o propósito visado com a consagração deste DL, V. António Carlos dos Santos *in* SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *op. cit.*, 2009, disponível online, p. 24.

⁹⁶ O que se confere através da consulta do respetivo diploma, especificamente na secção intitulada “sumário”, disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/138461836/details/maximized> (página consultada pela última vez a 16-06-2022). Fazendo referência a esta, V. Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *Dupla Tributação Internacional em Portugal (update 2021)*, n.º 11/21, 2021, disponível em https://rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Newsletters/2021/01_-_Janeiro/RFFa_-_DT_-_NL_-_Dupla_Tributacao_Internacional_update_2021_PT_rev_mma_rff_-002-.pdf (página consultada pela última vez a 20-06-2022), p. 5.

⁹⁷ Parlamento Europeu, *Um quadro europeu em matéria de retenção na fonte*, 2022, Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2022, 2021/2097(INI), disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-03-10_PT.html#sdocta9 (página consultada pela última vez a 25-06-2022), ponto 25, no qual faz menção, precisamente, a esta Diretiva e ao seu contributo na introdução de normas respeitantes à comunicação obrigatória de tais mecanismos transfronteiriços, do mesmo modo, destacando o papel dos intermediários nesta matéria.

2. A Zona Franca da Madeira: Um Paraíso Fiscal?

Admite-se a título de princípios fundamentais à organização económico-social os previstos no art. 80.º CRP, tal qual reconhecendo-se constitucionalmente a liberdade de exercício da iniciativa económica privada (art. 61.º CRP) e o incentivo à privatização das empresas (art. 86.º CRP).⁹⁸

No que diz respeito à ZFM, esta caracteriza-se por uma zona na qual vigora um regime fiscal preferencial⁹⁹, cuja natureza já constituiu objeto de debate, especificamente, no sentido da sua proximidade ao que se compreende por paraíso fiscal, face a uma possível abertura à prática de operações abusivas, ou mesmo ilegais, com o recurso ao CINM, do mesmo modo, podendo ser atribuído, à concessão dos benefícios fiscais às entidades licenciadas na ZFM, o carácter gerador de uma concorrência fiscal prejudicial¹⁰⁰, afinal, como verificamos no ponto anterior, reconhece-se a suscetibilidade do acesso a benefícios fiscais revelar uma tal faceta.¹⁰¹

2.1. O Fenómeno dos Paraísos Fiscais

Desde logo, entende-se por paraíso fiscal:

“um país ou um território que atribua a pessoas físicas ou colectivas vantagens fiscais susceptíveis de evitar a tributação no seu país de origem ou de beneficiar de um regime fiscal mais favorável que o desse país”(BEAUCHAMP, André, 1981)¹⁰²

Portanto, este traduz-se num fenómeno de “localização” de rendimentos nos países, territórios ou regiões com um regime fiscal claramente mais favorável (entre demais indícios), os quais encontram-se elencados, também, na ordem jurídica portuguesa

⁹⁸ Fazendo mera referência ao modo como o enquadramento fiscal atribuído à iniciativa privada e ao investimento poderá afetar o afluxo de capitais e a taxa de reinvestimento dos lucros, V. SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 21.

⁹⁹ SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *A Zona Franca da Madeira é um “off-shore”?*, Revista Portuguesa de Contabilidade, Volume II, n.º 006, 2012, páginas 253-268, pp. 265, com base in PALMA, Clotilde Celorico, *Novo Regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – características fundamentais*, Revista TOC n.º 99, 2008, e 267.

¹⁰⁰ Sobre a concorrência fiscal prejudicial, retome-se a indicação referenciada na ndr. 74.

¹⁰¹ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 16.

¹⁰² BEAUCHAMP, André, *Guide Mondiale des Paradis Fiscaux*, 1981, p. 39 *apud* MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online. Outras definições de paraíso fiscal são avançadas in MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 21, na qual, inclusive, faz menção à revista *The Economist*, a qual, por sua vez, adotou a delimitação apresentada por Geoffrey Colin Powell (antigo conselheiro económico da Ilha de Jersey), e 22.

(Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro, mais recentemente alterada pela Portaria n.º 309-A/2020, de 31 de dezembro, e art. 63.º-D LGT)¹⁰³. Logo, neste âmbito falamos de um regime fiscal privilegiado e não, diferentemente do anterior, preferencial, nestes termos retomando-se novamente o inferido no ponto anterior, quanto ao facto de os benefícios fiscais não comporem, por si mesmos, privilégios.¹⁰⁴

Não obstante, dentre estes, destaca-se, por comparação aos paraísos fiscais ‘clássicos’, os regimes fiscais especiais, face ao regime geral a valer no respetivo território. Isto porque, se determinado país simplesmente não tem impostos significativos sobre o rendimento ou cobra um qualquer imposto a um valor anormalmente baixo na generalidade do seu sistema, portanto, incluindo na sua incidência os próprios residentes desse território, não corresponde necessariamente a um paraíso fiscal. Isto é, estaremos perante paraísos fiscais quando a adoção de um tal regime especial se deva à intenção de atrair rendimentos de fonte externa, o que coaduna, precisamente, com o facto de que muitas vezes o respetivo privilégio destina-se exclusivamente a não residentes.¹⁰⁵

Neste âmbito, demonstrando-se recorrente o recurso aos paraísos fiscais por parte dos grupos multinacionais¹⁰⁶, que aí localizam a sua sede (*sociedades-base*), embora o seu interesse económico recaia sobre outra localidade, ou seja, aquela na qual irão exercer efetivamente a sua atividade, o que terá por resultado a erosão da base tributária dos países mais desenvolvidos, visto que estes apresentam taxas elevadas de imposto.¹⁰⁷

Todavia, e sem prejuízo da sua relevância, não só com impostos (tendo em conta a sujeição a impostos reduzidos ou à inexistência dos mesmos) estão relacionados os paraísos fiscais, por isso não sendo tal característica suficiente para efeitos da qualificação

¹⁰³ Sem prejuízo das jurisdições com as quais Portugal tenha celebrado Acordos de Troca de Informações em Matéria Fiscal (ATI). Quanto ao entendimento jurisprudencial sobre a elaboração desta lista, cfr. Ac. STA, de 12 de janeiro de 2022, Processo 0396/19.0BELRA, relator Aragão Seia.

¹⁰⁴ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online, onde, inclusive, desenvolve a questão da utilização dos paraísos fiscais no quadro empresarial; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 35, 36, 45 e 46; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 256.

¹⁰⁵ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 23.

¹⁰⁶ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online, *apud* SULLIVAN, Martin A., e nos artigos publicados em *Tax Notes International*, ano de 2004 (respectivamente, no n.º de 20 de setembro, p. 1035 ss.; no n.º de 4 de outubro, p. 13 ss.; no n.º de 18 de outubro, p. 202 ss.); e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 27 e ss., nas quais expõe, entre outros, os casos da Microsoft na Irlanda e do recurso da Google aos conhecidos esquemas, designadamente, da ‘Clone Irlandesa’ e da ‘Sanduíche Holandesa’.

¹⁰⁷ Sobre o exposto, e para mais desenvolvimentos no que diz respeito às sociedades-base e os seus proveitos (essencialmente, a título de rendimentos passivos), V. MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online. Atribuindo também aos países industrializados os aspetos da rigidez legal e da tributação elevada, V. MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 21.

de um determinado Estado, território ou região enquanto tal. Posto isto, e para esse efeito, terão ainda de lhes ser reconhecidos traços como a ausência de cooperação na troca de informações em matéria fiscal, o segredo bancário estrito, o papel atrativo à constituição e operação de sociedades detidas por não residentes, algumas delas, inclusive, com negócios fictícios, verificando-se, assim, a ausência de atividades económicas substanciais, entre outros fatores, que tornam estas localidades fonte de situações de elisão, senão mesmo evasão, fiscal.¹⁰⁸

Por conseguinte, identificam-se nestes cenários a sua irracionalidade económica, uma vez que a atividade financeira passará a guiar-se, primordialmente, senão mesmo estritamente, por razões de teor fiscal, e não com base em considerações económicas, bem como, a redução da base tributável dos Estados onde as respetivas sociedades levam a cabo as suas atividades (devido ao desvio dos rendimentos para o exterior), os quais tenderão a procurar compensá-la mediante o agravamento da tributação sobre outros fatores, como o trabalho, os imóveis e o consumo, conseqüentemente, verificando-se uma injustiça relativa e a imposição de dificuldades à realização de incumbências próprias e fundamentais dos Estados, como a criação de emprego, a garantia do direito à habitação, etc..¹⁰⁹

À vista disso, colocando-se em causa a própria democracia, já que o Estado não deterá os meios necessários, face às dificuldades em cobrar receitas, para satisfazer as preferências dos cidadãos e as suas escolhas democráticas. Ademais, a tentativa no sentido da tributação de tais rendimentos enfrenta diversos entraves, quer pela complexidade da regulação necessária, e, assim, pela insegurança causada na situação dos contribuintes, quer pelos elevados encargos envolvidos no exercício dessa tarefa para a administração fiscal.¹¹⁰

¹⁰⁸ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; LAUKKANEN, Antti, *Madeira offshore centre and tax incentives*, Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisu D-204, Helsinki School of Economics and Business Administration, Helsinki, 1994, p. 7; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 22, na qual indica que também assim já o avançava um projeto de lei do Senado Norte-Americano, *apud Stop Tax Haven Abuse Act*, p. 6, e pp. 23 a 25; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 256, 257 e 264, esta última *apud* PALMA, Clotilde Celorico, *A OCDE e o combate às práticas da concorrência fiscal prejudicial: ponto de situação e perspetivas de evolução*, Revista Fiscalidade n.º 16, 2003.

¹⁰⁹ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 25 e 26, ao reconhecer a presença cada vez mais acentuada das considerações de natureza fiscal no exercício da atividade de investimento, quer no que respeita à decisão da sua realização (ou não), quer no referente à localização do mesmo; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 25 e ss.

¹¹⁰ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 25 e ss.

Diante do exposto, a existência de paraísos fiscais é tida como negativa, procurando-se combater este fenómeno no plano internacional (visto que um cuidado do mesmo a nível nacional, logo unilateral, será sempre muito limitado face à dimensão da problemática), quer através de recomendações sobre as medidas a adotar para contornar a concorrência fiscal prejudicial, à qual se inclui o fenómeno dos paraísos fiscais, visto que esta sucede também no domínio destes, quer por meio do apelo à cooperação dos diversos Estados, em particular daqueles que com estas localidades estabelecem e mantêm laços especiais, de natureza política, económica ou outra, para que se socorram dessa influência a fim de colocar um termo a tais práticas. A estas, acrescem-se ainda intervenções de modo mais direto, mediante, por exemplo, o convite dirigido aos paraísos fiscais clássicos com o intuito de derrubarem os seus regimes fiscais nocivos. Por fim, é possível constatar que o conjunto destas medidas se têm demonstrado apropriado, face aos resultados positivos decorrentes da sua aplicação.¹¹¹

2.2. O CINM não é um Paraíso Fiscal

Olhando ao caso concreto do CINM, ainda que se lhe reconheça, efetivamente, a característica da baixa, e, em tempos, até nula, tributação, não estamos diante de um paraíso fiscal. Desde logo, porque algumas das sociedades que aí se licenciam, ainda que de capital estrangeiro, também aí levam a cabo a sua atividade industrial, realizando o trabalho que origina a maioria do seu lucro na própria Região Autónoma, e não em localidade diversa daquela onde se encontram sedeadas, visando ali localizar (artificialmente) rendimentos provenientes do estrangeiro.¹¹²

Do mesmo modo, a redução da tributação, inerente a este regime, será atribuída apenas às entidades licenciadas que levem a cabo operações comerciais dentro da própria ZFM ou que se destinem a países terceiros. Distinguindo-o ainda de um paraíso fiscal o próprio carácter dos benefícios fiscais concedidos nesta localidade, visto que os mesmos se encontram limitados no tempo, isto é, são benefícios fiscais temporários, por essa razão encontrando-se também dependentes de uma reavaliação por parte da UE, e o fundamento

¹¹¹ Sobre o exposto, e para mais desenvolvimentos, V. MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; e, LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 1.

¹¹² SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 264.

da sua atribuição, que coincide com uma atividade económica relevante, ou seja, com uma finalidade extrafiscal.¹¹³

Por fim, conjugam-se a estes, outros aspetos observados no âmbito do CINM, como a rigidez dos critérios cuja verificação é necessária à concessão das licenças, a sujeição às mesmas obrigações e controlo/supervisão que as demais entidades residentes em Portugal, bem como, à mesma regulamentação que as restantes sociedades portuguesas, e a transparência característica deste sistema, face às obrigações de troca de informações, não lhe sendo característico o sigilo¹¹⁴ mas antes a cooperação para com as demais jurisdições. Toda a credibilidade e regulação (nacional e comunitária) aqui depositadas justificam, portanto, o facto de não constar a Madeira de qualquer lista internacional destinada à identificação dos paraísos fiscais.^{115 116}

Ou seja, uma das razões avançadas para a desconsideração da ZFM como paraíso fiscal é que, também, a OCDE desconsiderou a Madeira no conjunto das jurisdições ou regimes fiscais cujos fins de utilização apresentam o risco significativo de se encontrarem relacionados à prática de ilícitos e/ou crimes de evasão fiscal. Do mesmo modo não o considerando a Comissão Europeia que, nesse sentido, tem vindo a prorrogar o regime fiscal a valer no CINM.¹¹⁷

Não obstante, deparamo-nos também com a posição discordante de uma tal exclusão, uma vez que, de acordo com esta, se reconhece ao regime do CINM a

¹¹³ SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 256, 264 e 265, esta última com base in LEVIN, Mattias, *The Prospects for Offshore Financial Centres in Europe*, CEPS Research Report, 2002.

¹¹⁴ O que não significa não terem sido já verificados episódios de incumprimento de tais obrigações legais. Nesse sentido, V. MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 11, na qual expõe, precisamente, um caso em que a SDM foi alvo de contra-ordenação por violação da sua obrigação de reporte.

¹¹⁵ Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, disponível online, slides 3 e 9; MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 1 (ndr. 1), 3, 6, 7, 10, 15 e 16; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 255 e 265, esta última com base in HAGER, Wolfgang e LEVIN, Mattias, *The Madeira International Business Centre: The Economic Context and European Interests*, 2003 e in PALMA, Clotilde Celorico, *Novo Regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – características fundamentais*, Revista TOC n.º 99, 2008.

¹¹⁶ Considerando que a qualificação de um determinado território paraíso fiscal deverá ser realizada mediante uma análise casuística, visto ser o seu conceito essencialmente relativo, e reconhecendo a possibilidade de um qualquer Estado ser classificado como tal, bastando, para esse efeito, a não tributação ou uma tributação significativamente mais baixa de determinados rendimentos, V. SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 264, com base in XAVIER, Alberto, *Direito Tributário Internacional*, 2.º edição, Coimbra, 2007.

¹¹⁷ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 38 e 45; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 265 e 267.

suscetibilidade à manipulação dos preços de transferência e à migração de lucros das multinacionais, à vista disso colocando-se em causa a transparência do regime.¹¹⁸

Todavia, consideramos ter todo o sentido uma tal exclusão face à realidade do CINM, pois, além dos demais fatores suprarreferidos, as operações realizadas neste, entre as partes relacionadas, deverão sempre efetivar-se ao preço integral de mercado, em conformidade com as regras portuguesas relativas aos preços de transferência, que assentam, por sua vez, nas linhas de orientação sobre a temática, apresentadas pela OCDE, do mesmo modo que aplicam-se a este, na totalidade, as regras, quer nacionais, quer internacionais, relacionadas à subcapitalização.^{119 120}

Não sendo paraíso fiscal, mas excepcionando-se ao regime geral, do que se trata afinal a ZFM? A especialidade do regime fiscal aplicado nesta localidade deve-se, desde logo, ao gozo de benefícios fiscais exclusivamente pelas entidades aí licenciadas, isto é, dos quais não usufruem as entidades sedeadas noutros pontos do território nacional.¹²¹

Enquanto auxílio de Estado de natureza fiscal, os benefícios concedidos na ZFM são aprovados pela UE, portanto, previamente negociados com esta, tendo estes, no decorrer do tempo, sido objeto de profundas revisões, que contribuiram para a resolução de algumas problemáticas levantadas, incluindo as já apontadas anteriormente, em torno do CINM.

Passemos então ao estudo específico deste e do regime fiscal especial e preferencial aplicável no âmbito do mesmo.¹²²

¹¹⁸ Nesse sentido, e para mais desenvolvimentos, V. MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 45 e ss, nas quais apresenta a pesquisa levada a cabo, por parte da *Tax Justice Network*, para efeitos de avaliação do sigilo financeiro e da falta de transparência da ZFM, expondo igualmente os casos mais polémicos que relacionaram o recurso à ZFM a práticas como a lavagem de dinheiro, o narcotráfico, etc., os quais vão desde da TSKJ – Serviços de engenharia LDA. e as demais empresas ligadas ao consórcio; da LIA (Libyan Investment Authority), as suas subsidiárias LAP (Libya Africa Investment Portfolio) e LAP Overseas (instalada na ZFM), e o ditador Muammar Kadhafi, aos casos do grupo Swatch, do Grupo Jerónimo Martins e do Grupo Dell. Todavia, algumas destas operações já foram julgadas, sobre outras as sociedades que as desenvolviam deslocalizaram-se da ZFM, sedeando-se em outros destinos, ou dissolveram-se, face aos regimes mais recentes aplicados ao CINM e às condições impostas nos mesmos.

¹¹⁹ SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 266.

¹²⁰ Apresentando um quadro-síntese comparatístico das características do CINM defronte às características de um paraíso fiscal, diferenciando-os, cfr. SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 267.

¹²¹ MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online.

¹²² MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *Guia Fiscal da Madeira (Novos desenvolvimentos 2021)*, 2021,

3. O Centro Internacional de Negócios da Madeira

3.1. Criação e Procedimento de licenciamento

Criado em 1987, por força da autorização proveniente do DL n.º 500/80, de 20 de outubro, e formalmente localizado no Caniçal, o CINM corresponde a uma localidade onde se encontra a valer um regime fiscal especialmente favorável, concedido pela UE.¹²³

Para que possam usufruir deste regime especial de benefícios fiscais, e assim operar na esfera do CINM, as respetivas empresas (admitindo-se a instalação na ZFM de todos os tipos de sociedades previstos na legislação comercial portuguesa - art. 1.º CSC¹²⁴) têm de encontrar-se licenciadas para esse efeito, por sua vez, obtendo tais licenças mediante aplicação formal dirigida às autoridades da RAM. Ademais, são suscetíveis ao pedido de licença quer empresas já existentes quer empresas a ser constituídas, no caso destas encontrando-se a sua constituição sujeita aos mesmos requisitos e procedimentos aplicáveis às demais sociedades portuguesas.¹²⁵

Em momento posterior, deverão prosseguir com o devido registo junto das diversas entidades necessárias. Nesse sentido, e visando um procedimento mais célere, viram-se criados um Cartório e Notariado privativos do CINM, no domínio dos quais vale a isenção de qualquer taxa ou emolumento, que seriam devidos pelos respetivos atos notariais e de registo praticados. Estabelece-se igualmente como condição que após o

disponível em [https://www.rflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Guias/Madeira/RFFa - Madeira - NL - Guia Fiscal da Madeira -2021- - PT_VF.pdf](https://www.rflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Guias/Madeira/RFFa_Madeira - NL - Guia Fiscal da Madeira -2021- - PT_VF.pdf) (página consultada pela última vez a 03-07-2022), slide 02; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 267; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *Investir na Madeira*, 2022, site oficial, disponível em <https://www.newco.pro/pt/investir-na-madeira> (página consultada pela última vez a 26-06-2022)

¹²³ Agência Lusa, *Estudo mostra importância da Zona Franca da Madeira para país*, Diário de Notícias, 2022, disponível em <https://www.dnoticias.pt/2022/4/27/308222-estudo-mostra-importancia-da-zona-franca-da-madeira-para-pais/> (página consultada pela última vez a 28-06-2022); AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, slide 02; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 7 e 8, ainda que, o autor, na verdade, dirija uma forte crítica ao CINM, considerando este mecanismo responsável pela prossecução de um “crime legal”, como assim o designa, especificamente, na p. 5.

¹²⁴ Especificamente, quanto à constituição e manutenção de sociedades por quotas e anónimas unipessoais licenciadas para operar na ZFM, estas viram-se permitidas com a consagração do DL n.º 212/94, de 10 de agosto.

¹²⁵ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 8, na qual menciona também a complexidade acrescida que, por vezes, é verificada nos processos de licenciamento de empresas que levam a cabo a atividade industrial (em comparação com as empresas de prestação de serviços), e 12 ss.; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 06 e 07; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

licenciamento, a empresa dê início às suas atividades dentro do prazo de seis meses, a contar da data do mesmo, à exceção das atividades industriais ou de transportes marítimos e aéreos que deverão ser iniciadas no prazo de um ano, contado dessa data (art. 36.º-A/2 EBF). Por fim, a informação relativa a esta operação e à respetiva empresa deverá ser publicitada, e assim tornada pública.¹²⁶

No respeitante à gestão (administrativa) do CINM, esta caberá à SDM (Sociedade de Desenvolvimento da Madeira), entidade privada detida apenas em 25% pelas autoridades governamentais regionais. Esta preferência justifica-se pelo facto de esta entidade (face a entidades governamentais, logo, públicas) encontrar-se mais apta ao entendimento da cultura empresarial (privada), e, por conseguinte, dos interesses dos sujeitos que integram esta comunidade.¹²⁷ Os investidores no CINM podem ainda contar com o apoio de sociedades de *management* existentes na RAM, dedicadas à prestação de serviços de apoio jurídico, de contabilidade, de logística e serviços administrativos àqueles que procuram a Madeira para aplicar o seu investimento.¹²⁸

Para finalizar este ponto, fazemos ainda referência à sujeição, das sociedades localizadas no CINM, ao pagamento de uma taxa de instalação e de uma taxa anual de funcionamento, que se contabilizam em 1.000 euros e 1.800 euros, respetivamente, para as sociedades de serviços internacionais, enquanto que as sociedades SGPS hão de pagar o mesmo montante em taxa de instalação (1.000 euros), já para a taxa anual de funcionamento despendendo 1.800 euros no primeiro ano de atividade, e nos anos seguintes suportando um custo de 1.800 euros acrescidos do valor correspondente a 0,5% sobre o lucro do ano anterior, excepcionando o 1.º milhão de euros que se encontra isento, limitado a um teto máximo de 30.000 euros.^{129 130}

¹²⁶ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 12 e ss; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 07; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹²⁷ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 8 e 9, nas quais dedica alguns pontos de desenvolvimento sobre as competências desta entidade; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 11; e, Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 07.

¹²⁸ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 69-72.

¹²⁹ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 07.

¹³⁰ Ao nível legislativo, no que diz respeito à regulamentação dos processos de licenciamento, V. Decreto Regulamentar Regional n.º 21/87/M, de 5 de setembro. Sendo que, a sujeição a registo e publicação da revogação e da caducidade de licenças que tenham sido atribuídas a entidades que operam na ZFM, encontra o seu fundamental legal no DL n.º 250/97, de 23 de setembro.

3.2. Âmbito de incidência e Objetivos

Na sua génese, pretendiam-se verificar efeitos em setores como o da atividade industrial (não descurando, todavia, a preocupação das autoridades regionais em garantir uma prática ambientalmente sustentável), da atividade financeira (que se encontra hoje excluída deste âmbito, veremos), bem como, na prestação de serviços internacionais e na prática do registo internacional de navios.¹³¹

O que se comprova por serem suscetíveis de licenciamento as atividades previstas pelo CINM, de acordo com o art. 36.º-A/7 do EBF, portanto, tornando-se este regime bastante atrativo para as sociedades que levem a cabo, designadamente, atividades de comércio internacional, de e-business, de telecomunicações, bem como, aquelas que prestem serviços de *trading* ou de gestão de propriedade intelectual, potenciando-se ainda o mercado imobiliário e a constituição de sociedades de gestão de participações sociais (SGPS ou *holding*).¹³²

Os resultados decorrentes da aplicação de um tal regime dever-se-ão traduzir, por sua vez, na emergência de uma fonte de receitas, inclusive fiscais, da (e para a) RAM, e na injeção de capital estrangeiro neste território, potenciando o desenvolvimento económico e social desta localidade, necessário face aos custos de insularidade¹³³ e ultraperiferia característicos de regiões como a que agora compõe o nosso objeto de estudo, tal qual, ‘abrindo portas’ à criação de postos de trabalho, destinados aos madeirenses. Do mesmo modo, assinalando-se ainda a repercussão deste instrumento ao nível da promoção da competitividade internacional de Portugal.¹³⁴

¹³¹ Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 2 e, do mesmo autor, *op. cit.*, 2021, slide 02; LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 6-8, 26 e 62; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 39; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 257 e 259; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹³² AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 260 e 262; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online. Nesse sentido, observe-se também o Decreto regulamentar n.º 53/82, de 23 de agosto, que dentre os diversos aspetos do funcionamento da ZFM que regulamenta, designa os tipos de atividades suscetíveis a ser desenvolvidas nesta localidade.

¹³³ Refletidos na sua dependência económica da atividade turística, agrícola(-vinícola), piscatória, e ainda (apesar da sua presença menos afirmada atualmente) do bordado. Nesse sentido, já o apontava, LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 6.

¹³⁴ SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, p. 28; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 2, e, do mesmo autor, *op. cit.*, 2021, slide 01 e 02; LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 2, 6, 14, 26 e 62; PLMJ, Advogados, SP, RL, *Reposição de benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira*, Nota Informativa, 2021, disponível em

Até porque, a atratividade deste regime dever-se-á não apenas à poupança fiscal que lhe está inerente, por conta dos benefícios fiscais concedidos às empresas aí localizadas, como à inserção no mercado UE (já que a RAM pertence a Portugal, Estado-Membro da UE desde 1985, facto que nos faz reconhecer igualmente como instigante a estabilidade política e económica de Portugal, e, por conseguinte, da Madeira), de empresas e/ou investidores particulares que de outro modo não teriam a possibilidade de ingressar no mesmo, inclusive, promovendo-se também, senão primordialmente, o CINM junto de Estados não membros da UE.¹³⁵

3.3. Benefícios Fiscais vigentes no CINM: O passado e o presente

Começamos por notar as várias revisões e alterações legislativas verificadas nos primeiros anos de vigência deste regime, vimos, criado em 1987, e por isso, ao qual era inicialmente aplicada a regulamentação do ano de 1986, designadamente o DL n.º 165/86, de 26 de junho. Nesse sentido, destaca-se, desde logo, a reforma fiscal que teve lugar no ano de 1989, sendo de atender, especificamente, ao DL n.º 215/89, de 1 de julho, em seguida tendo sido a legislação da ZFM novamente objeto de modificação, através do DL n.º 84/93, de 18 de março. A estes acrescentando-se ainda, no sentido da harmonização com a legislação da UE no que respeita ao setor financeiro, o DL n.º 10/94, de 13 de janeiro, que passou a permitir o estabelecimento de subsidiárias na Madeira por parte de bancos internacionais e outras instituições financeiras.¹³⁶

Como tal, podemos constatar que já há época beneficiavam as empresas licenciadas na ZFM quer da rede de tratados, em matéria fiscal, celebrados por Portugal, quer das Diretivas da UE.¹³⁷

https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_legislativas/2021/12_dezembro/NI_beneficios_fiscais_daZona_Franca_da_Madeira.pdf (página consultada pela última vez a 28-06-2022); Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 7; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 257; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹³⁵ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 7, 10, 26 e 62; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹³⁶ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 20, 23, 27 e 28.

¹³⁷ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 19, 23, 25, 38 e 62.

3.3.1. O Regime I

Posto isto, e passando ao estudo dos vários regimes que vigoraram no CINM, o **Regime I**, destinado às empresas licenciadas até 31 de dezembro de 2000, caracterizava-se, desde logo, pela exclusão da sua aplicação aos residentes em Portugal ¹³⁸, o mesmo será dizer que este se destinava exclusivamente a não residentes. ¹³⁹

Em relação ao benefício fiscal em concreto, consagrava-se neste regime, que havia de valer até 31 de dezembro de 2011, uma isenção total de IRC, que, na inexistência desta, seria devido pelas respetivas empresas, por força dos rendimentos provenientes da atividade desenvolvida por estas na ZFM. Não eram também tributados os dividendos recebidos e as mais-valias (decorrentes da venda de ativos fixos, da transmissão de ações e do aumento do capital da sociedade), do mesmo modo, estando dispensada a retenção na fonte no pagamento dos dividendos, juros e *royalties* a sócios ou acionistas não-residentes.

140

Mais o descrevia a concessão de alguns benefícios, para além do elencado, exclusivamente destinados às empresas que atuassem no setor comercial e industrial, ou seja, cujo objeto social implicasse a movimentação física dos produtos e que, por isso, se encontravam efetivamente localizadas na ZFM, aí levando a cabo a sua atividade. Os quais incidiam tanto sobre os direitos aduaneiros (englobando quer as importações quer as exportações), como direcionavam-se à promoção do emprego, particularmente o jovem, à sua qualificação, e ao fomento da sustentabilidade. Apresentando-se igualmente benéfica a própria taxa de IVA, que, há época, fixava-se em 16%. ¹⁴¹

¹³⁸ Excecionalmente os casos em que as entidades portuguesas surjam a título de acionistas em Sociedades Anónimas (S.A.), localizadas na ZFM, cujo objeto social se encontre ligado à atividade manufatureira ou à atividade marítima. Note-se que nem sempre fora assim, até 1993 (ano em que vimos ter sido alterada novamente a legislação da ZFM) as oportunidades de aproveitamento do regime fiscal especial mais favorável do CINM eram também facultadas aos residentes em Portugal, todavia, face à evasão fiscal propulsão por tal possibilidade, o governo central optou por excluir estes do âmbito dos destinatários de tais benefícios fiscais.

¹³⁹ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 14, 15 e 22; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 39 e 41.

¹⁴⁰ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 20-22, nesta última fazendo referência aos casos excetuados à regra, e 62; MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *op. cit.*, 1997, disponível online, p. 124; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 39 e 41; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 259, com base in BARREIRA, Rui, *Problemas do Regime Fiscal da Zona Offshore da Madeira*, Revista Fisco n.º 33, 1991, e 263.

¹⁴¹ Nesse sentido, e para mais desenvolvimentos, V. LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 20-22, 26, 27, 43 e 44; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 41.

Sendo que, o conjunto de benefícios não se limitava ao âmbito do IRC, alargando-se a outros impostos como aqueles que incidiam sobre os imóveis, qualificados a serem instalados naquela zona, quer estes tenham sido transmitidos, doados ou herdados. Proveito reconhecendo-se ainda à não aplicação das derramas municipais e de outros impostos locais, bem como, na isenção do imposto de selo.¹⁴²

Todavia, o mesmo veio a deparar-se com um período de suspensão nos anos de 2002 e 2003, nos quais assistimos à inserção de um novo modelo, que trouxe consigo algumas alterações, como a eliminação dos benefícios fiscais destinados às entidades financeiras, especificamente, as que levem a cabo atividade de intermediação financeira, e seguradoras, bem como, àquelas que têm por objeto a prestação de “serviços intragrupo”, por, à luz dos princípios comunitários, quer da OCDE quer daqueles que regem o Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas), de 1 de dezembro de 1997¹⁴³, ser considerada a incorporação de um tal setor, neste regime fiscal especial, prejudicial.¹⁴⁴

3.3.2. O Regime II

O Regime II, aplicou-se às entidades licenciadas entre os anos de 2003 e 2006, dando continuidade à data de produção de efeitos do regime anterior, logo, até o dia 31 de dezembro de 2011. O mesmo consagrou-se por autorização da Comissão Europeia, mediante o auxílio estatal N222/A/2002 e N222/B/2002, cuja aprovação, ao nível da legislação interna, se efetivou por meio do DL n.º 163/2003, de 24 de julho, constando a sua regulamentação, há época, do art. 35.º EBF (atualmente, revogado). A incidência deste regime, e no seguimento do que vimos supra, passa então a ser sobre a Zona Franca Industrial, os Serviços Internacionais e o Registo Internacional de Navios.¹⁴⁵

A grande novidade prendeu-se com o facto de passar-se a tributar, em sede de IRC, as entidades licenciadas no CINM, a saber, aplicou-se a taxa de 1% para os anos de

¹⁴² LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 21; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 41.

¹⁴³ Sobre este, V. Conselho Europeu, *Grupo do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas)*, revisto pela última vez em 2022, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/> (página consultada pela última vez a 28-06-2022).

¹⁴⁴ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 6; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 39 e 45; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 258 e 259.

¹⁴⁵ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 41; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 259 e 263.

2003 e 2004, passando a 2% para os anos de 2005 e 2006, e já no período entre 2007 e 2011 contabilizando-se a taxa de tributação em 3%, a incidir sobre os rendimentos das atividades desenvolvidas com não-residentes. Limitações identificando-se ainda, no novo regime, com a introdução de *plafonds* que colocaram um teto máximo, determinado em função do número de postos de trabalho criados, aos benefícios concedidos. As mesmas taxas, nos respetivos espaços temporais, eram também aplicadas à tributação das mais-valias, todavia, tendo sido mantida a isenção de retenção na fonte no pagamento de dividendos, juros e *royalties* aos sócios ou acionistas não-residentes.¹⁴⁶

Acrescente-se ainda que se manteve a concessão do benefício fiscal específico, destinado às empresas cujo objeto social corresponda ao desenvolvimento de atividades industriais, mas, desde então, corporizando-se o mesmo na possibilidade de dedução de 50% à coleta do IRC, sendo que sobre este teremos a oportunidade de dedicar desenvolvimentos aquando do estudo do regime atualmente em vigor (Regime IV), visto que tal benefício continuou a ser integrado nos regimes que sucederam o Regime II. No respeitante aos demais benefícios, mantiveram-se os incidentes sobre os impostos que seriam devidos por conta da aquisição de bens imobiliários destinados ao estabelecimento na ZFM, e tal como no anterior regime, quer estes tenham sido transferidos, doados ou herdados, do mesmo modo, continuando a ser concedida a isenção do imposto de selo e a ser vista como vantajosa a taxa de IVA, fixada em 16%, aplicada à RAM na sua generalidade, ou seja, esta última não surgia a título de um benefício fiscal específico destinado ao CINM.¹⁴⁷

Mais alterações vieram a ser verificadas neste âmbito após 2011, já que por força da Lei n.º 14-A/2012, de 30 de março, assistimos a uma revisão das taxas de IVA, que passou a fixar-se em 22%, e dos IEC, a vigorar na Madeira, (assim também havendo sido retificada a Lei que aprova o OE para 2012, designadamente a Lei n.º 20/2012, de 14 de maio), do mesmo modo tendo sido observadas modificações no que concerne ao IRC e ao

¹⁴⁶ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 41; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 259, 260 e 263, especificando-se nestas quais os limites e os seus respetivos montantes.

¹⁴⁷ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 41; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 260.

IRS, cujas taxas aplicadas na RAM foram equiparadas aos coeficientes empregues no território continental, entre demais transformações.¹⁴⁸

3.3.3. O Regime III

À vista disso, a partir de 1 janeiro de 2012, passa a ser aplicável o Regime III, às entidades licenciadas entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2014 e a produzir os seus efeitos até 31 de dezembro 2020 (art. 36.º/1 EBF). Encontrando-se o mesmo dependente de autorização pela Comissão Europeia, corresponde, então, à prestação do auxílio estatal n.º 421/2006, tendo sido aprovado pelo DL n.º 13/2008, de 18 de janeiro e regulado no art. 36.º EBF. Permanecendo excluído deste âmbito o setor da atividade de intermediação financeira, de seguros e do tipo ‘serviços intragrupo’, os benefícios do Regime III incidiram sobre o CINM constituído por uma Zona Franca Industrial, um Centro de Serviços Internacionais e um Registo Marítimo Internacional (art. 36.º/1 e 7 EBF).¹⁴⁹

Caducando o regime II, as entidades que se encontravam licenciadas ao abrigo dos regimes anteriores passam a poder integrar o novo regime, a partir de 2012 (art. 36.º/10 EBF). Sendo que, junto a esta caducidade viram-se também um conjunto de alterações no regime, como a sujeição a tributação, sob a forma de retenção na fonte, de 25% dos rendimentos auferidos pelos sócios das empresas licenciadas na ZFM, até porque com a aprovação do OE para o ano de 2012, eliminou-se a isenção da tributação de juros e dividendos pagos a estes^{150, 151}

Ademais, neste regime, o benefício fiscal de taxa reduzida de IRC passou a ser aplicado com base num escalonamento regressivo, correspondente a 3% para as entidades licenciadas entre 2007 e 2009, 4% para aquelas que tenham procedido ao seu

¹⁴⁸ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 4; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 12.

¹⁴⁹ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 5; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 40; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 258, 261 e 263.

¹⁵⁰ Sem prejuízo da possibilidade de aplicação das Diretivas comunitárias dirigidas às sociedades mães-filhas, bem como, sobre os juros e *royalties*, do mesmo modo, podendo aplicar-se um possível Acordo de Dupla Tributação, que tenha sido celebrado entre Portugal e o respetivo Estado em causa.

¹⁵¹ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 6; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 12.

licenciamento entre os anos de 2010 e 2012, a partir de 2013 até 2020 tendo sido aplicada uma taxa de 5%, a incidir sobre os lucros decorrentes de operações desenvolvidas, em território português, exclusivamente com outras entidades não residentes ou com entidades igualmente licenciadas no CINM (art. 36.º/1/a), b) e c) EBF).¹⁵²

Todavia, as alterações não se verificaram somente sobre a taxa aplicada, como também sobre os próprios requisitos de elegibilidade (os quais se mantêm no presente regime (Regime IV), pelo que procederemos à exposição dos mesmos, em seguida, na análise deste) (art. 36.º/2 EBF) e sobre os limites dos supramencionados *plafonds* máximos, determinados em função do número de postos de trabalho criados e mantidos pela respetiva entidade beneficiária (art. 36.º/3 e 4 EBF).¹⁵³

Por fim, aludimos ainda à revogação do art. 33.º/6 EBF, que provocou a caducidade do benefício fiscal aí previsto, sob a forma de isenção de IRS e IRC relativamente aos rendimentos pagos a não residentes e entidades instaladas na ZFM, por instituições de crédito aí instaladas, no que concerne a operações de financiamento de passivos de balanço.¹⁵⁴

No entanto, nem tudo se transformou, afinal manteve-se, em comparação ao Regime II, quer o benefício destinado às empresas que prossigam atividades industriais, no que diz respeito à possibilidade de dedução à coleta do IRC de 50% (art. 36.º/5 EBF), quer a isenção dos impostos incidentes sobre a aquisição de bens imóveis, para efeitos de estabelecimento na ZFM, tanto nos casos da sua transferência, como nos casos da sua doação ou sucessão, e ainda a isenção dos demais impostos municipais e locais e do imposto de selo.¹⁵⁵

Posto isto, na medida em que a atratividade da ZFM devia-se às isenções dos impostos incidentes sobre os rendimentos obtidos pelas empresas licenciadas, ou seja, aos benefícios fiscais que, por isso, lhes eram concedidos, uma vez minorados, ou até

¹⁵² Sem prejuízo, do caso particular das SGPS especificado no art. 36.º/8 EBF. Sobre o exposto no texto, V. MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 40 e 73.

¹⁵³ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 5; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 41 e 42; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 261-263, nas quais especifica tanto os requisitos de elegibilidade, como os limites máximos que eram aplicados à matéria coletável objeto do benefício fiscal, em sede de IRC, estes últimos, veremos, distintos daqueles que valem no regime atual (Regime IV).

¹⁵⁴ Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 6.

¹⁵⁵ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 42 e 43; e, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, pp. 261 e 262.

caducados, os mesmos, assistiu-se a um movimento de deslocalização destas empresas para outros territórios, nos quais a respetiva legislação se caracterizará por uma maior estabilidade e menor incerteza, e, à vista disso, à perda de competitividade internacional do CINM.¹⁵⁶

3.3.4. O Regime IV

Entretanto, e uma vez caducado o Regime III, encontra-se atualmente em vigor o Regime IV, no âmbito do qual, de acordo com o previsto no art. 36.º-A/1 do EBF, se mantém o benefício da aplicação de taxas reduzidas (5%) de IRC, destinado às novas empresas instaladas desde 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2023, tendo em conta as prorrogações do prazo de acesso ao regime, levadas a cabo pelo Governo (inicialmente a data de termino para a emissão de tais licenças correspondia a 31 de dezembro de 2020), primeiramente por força da Lei n.º 21/2021, de 20 de abril, e mais recentemente, com a aprovação do Orçamento do Estado para o ano de 2022, votado no passado mês de maio e com entrada em vigor no dia 28 de junho (art. 338.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), mas a produzir efeitos desde 1 de janeiro de 2022, no qual consta a admissão à emissão de licenças, para efeitos de registo de novas empresas no CINM, até 31 de dezembro de 2023¹⁵⁷ (art. 305.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que introduz alterações ao EBF, inclusive

¹⁵⁶ Exemplificando, correspondem aos destinos de deslocalização, territórios como a Holanda, o Luxemburgo, Chipre, Malta, Panamá, e ainda, as Ilhas Caimão e as Ilhas Virgens Britânicas. Nesse sentido, V. Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, slide 7; e, MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 40, 73 e 74, nesta última ilustrando tal contexto, através da exposição do caso da CGD (Caixa Geral de Depósitos), que no final de outubro de 2011 encerrou a sucursal localizada na ZFM, procedendo à transferência das contas, cujos depósitos encontravam-se ali domiciliados, para uma outra sucursal localizada nas Ilhas Caimão, apesar de tal operação continuando a beneficiar da isenção de tributação sobre os juros, como era contratualmente admissível.

¹⁵⁷ Nesse sentido, V. Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online, uma vez que assim já o antecipava quer o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que reconheceu ao estudo desenvolvido o papel potenciador à prorrogação da emissão de novas licenças, quer o Secretário das Finanças da Madeira, que identificou também o meio condutor que um tal estudo representava à estabilização e normalização do processo de licenciamento de novas empresas (até dezembro de 2023). À vista daquilo que é igualmente permitido pela regulamentação europeia, em função da autorização, por parte da Comissão Europeia, do licenciamento de novas empresas até 2023, ao abrigo do RGIC (Regime Geral de Isenções por Categorias). Pois, até este momento, os licenciamentos encontravam-se interrompidos, dado que desde o dia 1 de janeiro de 2022 encontrava-se impedida a emissão de tais licenças na ZFM.

ao art. 36.º-A deste), mantendo-se o prazo para a produção dos respetivos efeitos até 31 de dezembro de 2027.¹⁵⁸

Relativamente à sua incidência objetiva, e mais uma vez à semelhança do Regime III, o valor percentual de 5% será aplicável sobre os lucros provenientes de operações desenvolvidas exclusivamente com outras entidades não residentes em território português ou com as demais entidades, tal qual, licenciadas na esfera do CINM. Todavia, a atribuição de um tal benefício fiscal não compõe fator impeditivo ao desenvolvimento de operações com outras entidades residentes em Portugal, ainda que não licenciadas no CINM, contudo sendo estas tributadas à taxa de imposto regular vigente no território da RAM, ela própria uma taxa reduzida de IRC, correspondente presentemente a 14,7%¹⁵⁹.¹⁶⁰

Porém, o acesso a tal benefício está condicionado ao cumprimento de determinados requisitos de elegibilidade. Nestes termos, constatando-se duas possibilidades, para além de licenciadas no CINM, ou, as empresas nos primeiros 6 meses de atividade, criam 1 até 5 postos de trabalho, acrescendo a esta a condição de realizarem um investimento no valor mínimo de 75.000 euros remetido à aquisição de ativos fixos (tangíveis ou intangíveis), nos primeiros 2 anos de atividade (art. 36.º-A/2/a) EBF); ou, nos tais primeiros 6 meses de atividade, criam 6 ou mais postos de trabalho (art. 36.º-A/2/b) EBF). Ademais, não só está restringido o acesso ao benefício, como também se encontra limitado o montante da matéria coletável, sobre a qual é aplicada a taxa reduzida de IRC,

¹⁵⁸ SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira e Centro Internacional de Negócios da Madeira, *Benefícios Fiscais*, disponível em <https://www.abc-madeira.com/pt/tax-benefits.html> (página consultada pela última vez a 28-06-2022); AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 01 e 02; Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online; NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online; e, SANTOS, Rúben, *Zona Franca da Madeira com benefícios fiscais até 2027*, Diário de Notícias, 2022, disponível em <https://www.dnoticias.pt/2022/5/26/312810-zona-franca-da-madeira-com-beneficios-fiscais-ate-2027/> (Página consultada pela última vez a 28-06-2022).

¹⁵⁹ À exceção das operações de produção e montagem desenvolvidas pelas empresas instaladas na ZFM, que beneficiarão de taxas reduzidas mesmo no caso destas serem levadas a cabo com entidades residentes em território português não licenciadas, para efeitos do CINM. Ademais, a sujeição destas sociedades, empresas e demais entidades ao pagamento de IRC em Portugal encontra o seu fundamento legal nos arts. 2.º/1/a), 3.º e 4.º/1 do CIRC.

¹⁶⁰ SDM, *op. cit.*, disponível online; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 01 e 02; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

visto que a esta são empregues *plafonds* máximos, definidos em função do número de postos de trabalho criados (art. 36.º-A/4 e 5 EBF)¹⁶¹.¹⁶²

Neste âmbito, podendo colocar-se também a questão das tributações autónomas (arts. 88.º CIRC)¹⁶³, às quais as entidades licenciadas na ZFM ficaram sujeitas ao pagamento, no entanto, sendo estas reduzidas na proporção da taxa de IRC aplicável, logo, em 66% (art. 36.º-A/14 EBF). Excecionam-se a este benefício da taxa reduzida, todavia, as tributações autónomas incidentes sobre despesas não documentadas e/ou sobre despesas correspondentes a importâncias pagas ou devidas, a qualquer título, a pessoas singulares ou coletivas cuja residência se localize num território onde se encontram submetidas a um regime fiscal claramente mais favorável, a não ser que o sujeito passivo seja capaz de provar que as atividades aí levadas a cabo representam operações efetivamente realizadas e que as mesmas não revelam um carácter anormal ou um montante exagerado (arts. 36.º-A/14 EBF e 88.º/1 e 8 CIRC).¹⁶⁴

Olhando, especificamente, à tributação de determinadas atividades levadas a cabo no domínio da ZFM, atentemos, desde logo, às atividades de gestão de participações sociais, através das quais as sociedades licenciadas no CINM poderão¹⁶⁵ potenciar a sua

¹⁶¹ Vejamos, se os postos de trabalho criados pela sociedade licenciada no CINM, pois vimos compor esta, condição de acesso ao benefício fiscal, corresponderem a 1 a 2 ou 3 a 5, logo, e como já mencionado no texto, havendo de acrescer aqui o requisito do investimento mínimo no valor de 75.000 euros, o valor limite da matéria coletável sobre a qual poderá incidir a taxa reduzida de IRC é de 2.73 milhões de euros e 3.55 milhões de euros, respetivamente. No caso de a sociedade potenciar, não advindo já a necessidade de um tal investimento mínimo, o surgimento de 6 a 30 postos de trabalho, o valor limite corresponde a 21.87 milhões de euros, se criar 31 a 50 postos de trabalho, o valor passa a 35.54 milhões de euros, se forem estes 51 a 100 postos de trabalho, o limite fixa-se em 54.68 milhões de euros, e por fim sendo os postos de trabalho criados mais de 100, o valor limite é de 205.5 milhões de euros (art. 36.º-A/4/a) a f) EBF). Caso o montante da matéria coletável se traduza num valor superior ao respetivo limite, o excesso será tributado à taxa do regime geral aplicado na RAM, logo, a 14,7%. A estes, adicionam-se ainda um dos seguintes limites máximos anuais, aplicáveis aos benefícios fiscais previstos no regime sob análise, designadamente, o limite de 20,1% do valor acrescentado bruto, gerado anualmente na RAM; 30,1% dos custos anuais, incorridos na RAM, para efeitos de mão-de-obra; e, ainda, 15,1% do volume anual de negócios, realizado na RAM (art. 36.º-A/3/a) a c) e 17 EBF).

¹⁶² SDM, *op. cit.*, disponível online; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 03 e 04; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹⁶³ Sobre as tributações autónomas, V. LEMOS, Bárbara, *Tributação autónoma: o que é?*, FINPARTNER, 2021, disponível em <https://www.finpartner.pt/pt/2021/01/21/tributacao-autonoma-o-que-e/> (página consultada pela última vez a 07-07-2022); e, MARQUES, Paulo, SARMENTO, Joaquim Miranda e MARQUES, Rui, *op. cit.*, 2018, pp. 119-133.

¹⁶⁴ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 06; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹⁶⁵ Pois, para o efeito, demonstra-se necessário que estas sociedades preencham os requisitos descritos nos arts. 51.º e 51.º-C CIRC, como o é o facto de deterem, por um prazo não inferior a 12 meses, uma participação mínima de 10% do capital social ou dos direitos de voto, entre demais condições adicionais.

poupança fiscal, por meio do regime de *participation exemption* português, que estabelece não concorrer à determinação do lucro tributável os dividendos recebidos e as mais-valias e menos valias realizadas mediante a transmissão onerosa de partes sociais (arts. 51.º e 51.º-C CIRC).¹⁶⁶

Já as sociedades cujo objeto social esteja relacionado aos serviços de *shipping*, navios e iates, têm igualmente acesso ao regime de tributação reduzida supramencionado, à exceção dos rendimentos procedentes do transporte de passageiros ou de carga entre portos nacionais (36.º-A/1/b) EBF). Neste âmbito, atribuindo-se benefícios não apenas à pessoa coletiva, como à pessoa individual, em virtude da concessão de isenção de impostos sobre os rendimentos (IRS), e da flexibilidade no regime de SS (Segurança Social)¹⁶⁷, à tripulação a bordo em navios e iates comerciais registados no MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira¹⁶⁸.¹⁶⁹

No CINM podem ainda ser desenvolvidas atividades de produção, montagem e armazenagem, logo, levadas a cabo na denominada Zona Franca Industrial, no âmbito das quais identificam-se a concessão de vários benefícios fiscais. Primeiramente, as empresas instaladas na ZFM que procedam à concretização destas atividades beneficiarão igualmente do regime da taxa reduzida de IRC (art. 36.º-A/1/a) e c) EBF)¹⁷⁰. Em seguida,

¹⁶⁶ SDM, *op. cit.*, disponível online; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 4; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹⁶⁷ A flexibilidade deste sistema reflete-se, desde logo, no facto dos armadores e tripulantes não portugueses não estarem sujeitos à obrigação de contribuição para o regime de SS em Portugal (ainda que deva ser assegurado um sistema de proteção alternativa, público ou privado). Por outro lado, encontrando-se os membros da tripulação portugueses ou residentes em Portugal, no âmbito do sistema da SS, sujeitos ao pagamento de uma taxa reduzida de contribuição correspondente a 2,7% do seu rendimento (cabendo 2% à entidade patronal e os restantes 0,7% ao próprio tripulante).

¹⁶⁸ Para mais desenvolvimentos sobre este registo e o MAR, V. SDM e Centro Internacional de Negócios da Madeira, *MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira* disponível em https://www.abc-madeira.com/images/pdf_PT/Brochure_MAR_PT.pdf (página consultada pela última vez a 30-06-2022); LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 29 e 30; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online, onde reconhece o MAR como uma das maiores entidades de Registo Internacional de Navios do mundo, do mesmo modo, realçando a vantajosa localização geográfica da Madeira, que, inclusive, a torna paragem obrigatória para diversos cruzeiros e navios de transporte de carga, em razão disso dispondo de vários portos de qualidade, o que resulta na garantia de um eficiente fluxo de pessoas e mercadorias. No que respeita à sua consagração na legislação portuguesa, há que atender ao DL n.º 96/89, de 28 de março, que autoriza a sua criação, aprovando-se, por sua vez, o seu regulamento através da Portaria n.º 715/89, de 23 de agosto.

¹⁶⁹ SDM, *op. cit.*, disponível online; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹⁷⁰ No entanto, tratando-se de atividades de produção, transformação e montagem a taxa será aplicada sobre os lucros obtidos quer em território português, quer em território estrangeiro. Ou seja, no caso de estarmos diante de atividades de armazenagem que não impliquem tarefas de transformação ou montagem a incidência

proveito reconhece-se também na possibilidade de dedução de 50% sobre a matéria coletável, contanto que se encontrem preenchidas, pelo menos, duas das diversas condições previstas, conexas aos objetivos visados com a concessão de benefícios fiscais nesta área (art. 36.º-A/6 EBF) ¹⁷¹. Por fim, identificam-se ainda benefícios no âmbito dos direitos aduaneiros, em virtude do regime suspensivo, a valer no que diz respeito às matérias-primas não comunitárias incorporadas no produto final transformado na Zona Franca Industrial, cuja aquisição será sujeita ao pagamento das respetivas taxas de importação apenas no momento da saída dos produtos finais desta Zona. ¹⁷²

As sociedades licenciadas beneficiam, mas os *sócios e acionistas* destas, quer sejam pessoas singulares ou coletivas, também. Afinal, os sócios e acionistas não residentes em Portugal ¹⁷³ fruem, até 31 de dezembro de 2027, de isenção de retenção na fonte dos dividendos que lhe forem pagos, na proporção decorrente de lucros, colocados à sua disposição, que, no domínio da sociedade licenciada no CINM, tenham sido sujeitos a tributação à taxa reduzida de IRC, ou, não havendo sido alvo desta tributação, que derivem de rendimentos auferidos fora do território português (art. 36.º-A/10/a) EBF). Acrescentando-se também, o benefício de isenção de retenção na fonte quer no pagamento de mais-valias, efetuadas na venda de participações em sociedades licenciadas no CINM ¹⁷⁴, quer no pagamento de juros (e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos

segue a regra prevista para a aplicação do benefício fiscal agora analisado, portanto, a taxa (reduzida) incidirá apenas sobre os lucros provenientes de operações desenvolvidas exclusivamente com outras entidades não residentes em território nacional ou com aquelas que se encontrem igualmente licenciadas no CINM.

¹⁷¹ Enumerando-as, as condições de acesso ao benefício poderão ser: (1) a contribuição para a modernização da economia regional, através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio; (2) a contribuição para a diversificação desta mesma economia, por meio do exercício de novas atividades de elevado valor acrescentado; (3) a promoção da contratação de recursos humanos altamente qualificados; (4) o contributo para a melhoria das condições ambientais; e ainda, (5) a criação de, pelo menos, quinze postos de trabalho, que terão de ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos (art. 36.º-A/6/a) a e) EBF). Nesse sentido, V. SDM, *op. cit.*, disponível online; e, Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 05.

¹⁷² SDM, *op. cit.*, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 05; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

¹⁷³ Desde que, também não residentes em jurisdições que integram a “lista negra” portuguesa, aprovada pelo Estado (art. 36.º-A/11/b) EBF), isto é, não residentes ou domiciliados em países, territórios ou regiões nos quais usufruem de um regime de tributação privilegiado, portanto, claramente mais favorável (Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro, mais recentemente alterada pela Portaria n.º 309-A/2020, de 31 de dezembro, e art. 63.º-D LGT). Contudo, excecionam-se a esta regra da “não residência” os sócios residentes em Portugal cujos dividendos sejam pagos por sociedades de transportes marítimos e aéreos ou por empresas instaladas na Zona Franca Industrial, aos quais esta dispensa de retenção na fonte aplicar-se-á igualmente (art. 36.º-A/11/b) EBF).

¹⁷⁴ À exceção das mais-valias pagas a entidades residentes em jurisdições que sejam consideradas paraísos fiscais, portanto àquelas que se encontram elencadas na lista prevista para o efeito desse reconhecimento

ou adiantamentos de capital efetuados pelo próprio sujeito à respetiva sociedade ou devidos por, em momento anterior, este não ter procedido ao levantamento dos lucros ou remunerações colocadas à sua disposição pela sociedade) (art. 36.º-A/10/b) EBF), *royalties* e serviços.¹⁷⁵

Neste âmbito, e tendo já por destinatários os sócios ou acionistas coletivos residentes em Portugal, identificamos ainda o benefício fiscal que decorre do regime geral português, sob a forma de isenção de retenção na fonte dos lucros distribuídos a estes membros sociais, cujas participações sejam superiores a 10%, havendo estas de ser detidas por um prazo não inferior a 12 meses, a contar da data da colocação das mesmas à sua disposição e a decorrer de modo ininterrupto (art. 97.º/1/c) CIRC).¹⁷⁶

Para finalizar a análise do regime de benefícios fiscais agora em vigor na ZFM, vejamos ainda que a incidência destes benefícios não se limita ao IRC, distinguindo-se outros benefícios concedidos às empresas licenciadas no CINM. Serão estes, a isenção de 80% em imposto do selo sobre documentos, contratos e demais atos realizados, que reclamem registo público, uma vez mais, estabelecendo-se como condição que tais atos sejam executados com entidades não residentes em Portugal ou igualmente licenciadas no CINM, a isenção na mesma proporção, logo em 80%, de IMI e IMT, cuja cobrança tenha por causa as aquisições de bens imóveis, situados na RAM, destinados à instalação destas sociedades, tal vantagem identificando-se ainda sobre as derramas regional e municipal e taxas (art. 36.º-A/12 EBF).¹⁷⁷

Ademais, ainda que não se aplique qualquer benefício fiscal específico, no âmbito do CINM, sobre o IVA, a própria taxa deste imposto em vigor na RAM é vantajosa, uma vez que se encontra fixada em 22%, logo, inferior àquela que é praticada no território continental (23%), assim como o é permitido pela Diretiva responsável ao estabelecimento

(Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro, mais recentemente alterada pela Portaria n.º 309-A/2020, de 31 de dezembro, e art. 63.º-D LGT).

¹⁷⁵ SDM, *op. cit.*, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 06;

¹⁷⁶ SDM, *op. cit.*, disponível online.

¹⁷⁷ SDM, *op. cit.*, disponível online; Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online, tendo por base as palavras do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que identifica no estudo levado a cabo, reencaminhado ao Governo Regional da Madeira e que seguirá agora para o Parlamento, propostas como a renovação dos benefícios contratuais e do regime fiscal associado ao apoio ao investimento regional; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 05; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

das linhas orientadoras no que diz respeito a este imposto harmonizado ao nível comunitário (Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006).^{178 179}

Tudo isto, permite-nos concluir estarmos diante de benefícios fiscais temporários, pois muito embora a sua renovação tenha sempre sido verificada, apesar das alterações a que foram sujeitos, é lhes atribuído um termo, após o qual deixam de poder ser aplicados, para a sua nova utilização sendo necessária a reavaliação levada a cabo pelas entidades responsáveis da UE.¹⁸⁰

3.4. Outros benefícios

Não só podem as empresas licenciadas no CINM beneficiar ao nível dos impostos, como podem também estas tirar proveito a outros níveis, por aí se encontrarem instaladas. É o caso dos demais (além dos impostos) custos operacionais, próprios à implementação e funcionamento do negócio, ou seja, os gastos destinados ao pagamento de salários, à aquisição de instalações e as despesas relacionadas com as telecomunicações, energia, etc., que se mostram mais baixos em comparação com os custos advenientes de outras jurisdições europeias, face à isenção de emolumentos para efeitos notariais e de registos (Art, 8.º DL n.º 234/88, de 5 de julho), e, por conta da própria eliminação de risco

¹⁷⁸AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 267; e, Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 50-52, nas quais, também, clarifica a opção do legislador nacional, no emprego da discricionariedade que lhe é conferida, por parte do legislador comunitário, em consagrar na legislação portuguesa não apenas uma taxa normal de IVA, como, por um lado, duas taxas reduzidas e, por outro, taxas diferentes sobre as operações localizadas nas respetivas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

¹⁷⁹Breve referência merecem ainda os denominados benefícios fiscais contratuais, neste âmbito, destacando-se quatro regimes especiais. São estes, os benefícios contratuais ao investimento produtivo (arts. 2.º a 21.º e 43.º CFI) o RFAI (Regime Fiscal de Apoio ao Investimento – Arts. 22.º a 26.º e 43.º CFI); o DLRR (Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos – Arts. 27.º a 34.º CFI) e o SIFIDE (Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial – Arts. 35.º a 42.º CFI). Sobre estes, V. AT, *Incentivos fiscais ao investimento em Portugal*, 2018, disponível em https://antram.pt/attachments/upload/Divulga%C3%A7%C3%A3o/Folheto_Investimento_em_Portugal.pdf (página consultada pela última vez a 08-07-2022), pp. 5-11; IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação), *Benefícios fiscais*, última atualização em 2021, disponível em [https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Beneficios-fiscais-\(1\).aspx](https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Beneficios-fiscais-(1).aspx) (página consultada pela última vez a 08-07-2022); Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 121-124 (RFAI e DLRR) e 141-166 (SIFIDE); Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 08 a 10; e ainda, fazendo mera menção à existência de benefícios fiscais ao investimento, de natureza contratual, passíveis de serem usufruídos no CINM, SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 267.

¹⁸⁰LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 7.

cambial, uma vez que a RAM integra o Sistema Monetário Europeu, logo, correspondendo a moeda adotada nesta localidade ao Euro. ¹⁸¹

¹⁸¹ AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

4. Direito Comunitário e o CINM: Os ADTs, o plano BEPS 2.0 e as Diretivas comunitárias

Pertinente será ainda assentar a correlação entre o objeto da ZFM aos acordos destinados à eliminação da dupla tributação internacional e às diretivas comunitárias, já que esta primeira não impede a aplicação destas últimas. Aliás, verifica-se nesta Zona uma plena aplicação quer dos princípios do Tratado da UE (como o da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços) e das diretivas comunitárias, quer da rede de tratados de dupla tributação, celebrados pelo Estado Português¹⁸², portanto, aqui sendo concedido às empresas instaladas no CINM um total acesso aos mesmos. Ou seja, a ZFM conta com uma proteção legal não apenas por meio da legislação portuguesa, como por via da legislação comunitária, à vista disso, encontrando-se devidamente regulada quer a nível nacional quer a nível comunitário, e por isso, garantindo uma maior proteção dos interesses dos seus investidores.¹⁸³

4.1. Os Meios de Combate à Dupla Tributação Internacional

A eliminação da dupla tributação é um dos contributos identificados no âmbito da concessão dos benefícios fiscais, inclusive no domínio da ZFM. Desde logo, esclareça-se que este fenómeno se sucede quando nos encontramos perante uma situação plurilocalizada no espaço, onde os respetivos ordenamentos tributários estão aptos à aplicação das suas regras, ocorrendo dupla tributação, em função dos diversos elementos de conexão empregues por cada um desses ordenamentos, como o são o critério da fonte, o critério da residência, ou ainda, o critério da nacionalidade.¹⁸⁴

¹⁸² Da redação dos próprios tratados consta a expressão ‘*território português*’, o que incluía não apenas o território continental, como as suas regiões autónomas, logo, os Açores e a Madeira.

¹⁸³ SDM, *op. cit.*, disponível online; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 33; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2012, disponível online, slides 8 e 9, e, do mesmo autor, *op. cit.*, 2021, slide 05; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 267; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online. Relativamente à pretensão de exclusão das entidades licenciadas na ZFM do âmbito de incidência de tais convenções destinadas à eliminação da dupla tributação e a inexecutabilidade de uma tal intenção, por contrária ao que se encontra estabelecido nos próprios tratados celebrados, V. MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *op. cit.*, 1997, disponível online, pp. 119 e ss.

¹⁸⁴ Sobre o exposto, e para efeitos de enquadramento no que respeita ao recurso aos Acordos de Dupla Tributação, V. Deloitte, *Acordos de Dupla Tributação*, Jornadas Tributárias, Deloitte Tax Academy, 2019, disponível em

Por sua vez, o combate à dupla tributação corresponde a uma prática que pode ser exercida tanto unilateral, contexto no qual um Estado evita que suceda dupla tributação mediante, por exemplo, a isenção da tributação sobre os rendimentos provindos de outro território ou pela dedução, a título de gastos, dos montantes aplicados ao pagamento de impostos em outro país, como multi ou bilateralmente, aqui já por intermediação dos tratados e acordos internacionais celebrados com o intuito de impedir a prática de atos que tenham por resultado situações de evasão ou elisão fiscais, solucionando, assim, os casos transfronteiriços que decorrem entre os Estados Contratantes ¹⁸⁵. Sendo de relembrar, entretanto, a primazia de que gozam as normas previstas nos tratados, cuja aplicação prevalece à dos preceitos estabelecidos na legislação interna. ¹⁸⁶

4.1.1. Atuação bilateral: Os Acordos de Dupla Tributação (ADTs)¹⁸⁷

Posto isto, e atendendo aos mecanismos de combate bilaterais, entendem-se por acordos de dupla tributação tratados que assumem uma dimensão internacional e incidem sobre matéria fiscal, sob a forma de acordos escritos, que refletem as vontades entre os dois Estados envolvidos. No que diz respeito ao objetivo inerente à celebração dos mesmos, este prende-se com a regulamentação jurídica das situações tributárias internacionais, cujo resultado deverá refletir-se na prevenção, ou mesmo eliminação, da dupla tributação internacional, por conseguinte, combatendo igualmente os casos de fuga

[https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/TaxAcademy/Jornadas%20Tribut%C3%A1rias%20-%20Acordos%20de%20Dupla%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Deloitte%20Tax%20Academy%20\(2019-12-10\).pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/TaxAcademy/Jornadas%20Tribut%C3%A1rias%20-%20Acordos%20de%20Dupla%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Deloitte%20Tax%20Academy%20(2019-12-10).pdf) (página consultada pela última vez a 19-06-2022), slides 4 e 5; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 1; e, ainda, Your Europe, *Dupla tributação*, sítio Web oficial da UE, 2021, disponível em https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index_pt.htm (página consultada pela última vez a 21-06-2022), onde se identificam as circunstâncias passíveis de dar origem a este fenómeno.

¹⁸⁵ O que não impede que se verifiquem também dificuldades no âmbito da estipulação destes acordos ou tratados. Afinal, cada Estado apresenta uma realidade económica própria, nem todos se encontram no mesmo patamar de desenvolvimento, e por isso também não apresentam as mesmas carências, ao que acresce a singularidade de cada um dos respetivos sistemas fiscais. Fazendo referência, precisamente, às situações de concessão de deduções ou créditos de imposto pelo imposto estrangeiro suportado, por via unilateral ou acordo bilateral, V. SANTOS, José Carlos Gomes, *op. cit.*, 2005, pp. 37 e 58; LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 17; e, Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slide 5.

¹⁸⁶ MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *op. cit.*, 1997, disponível online, p. 128.

¹⁸⁷ Sem prejuízo de, atualmente, serem tecnicamente designados por convenções sobre o rendimento e o património.

de capitais e potenciando a atração de investimento, bem como o fortalecimento das relações económicas, e não só, entre os respetivos Estados contratantes.¹⁸⁸

Importa ainda referir a adesão, na celebração destas convenções, aos modelos internacionais de ADTs, avançados pelas diversas entidades cujo âmbito de incidência abrange tal amplitude. Primeiramente, a grande referência à realização destes tratados é o modelo apresentado pela OCDE¹⁸⁹, organização da qual Portugal é membro fundador, e cuja última versão remete ao ano de 2017, direcionando-se este no sentido da tributação no Estado de residência¹⁹⁰. Apresenta também um modelo de convenção a ONU, que embora tenha por base o modelo da OCDE, direcionou as suas preocupações a questões como o estabelecimento de equilíbrio entre os interesses dos países desenvolvidos e aqueles que se encontram em desenvolvimento, uma vez que estes últimos, na sua maioria, assumem a posição de Estado-fonte, por isso, procurando-se estipular regras de alocação da tributação para os mesmos. Por fim, temos ainda o modelo avançado pela SADC, que contém características de ambos os modelos anteriormente mencionados, diferenciando-se por abranger elementos como um conceito de estabelecimento estável mais amplo, e a não imposição de limites à retenção na fonte incidente sobre os rendimentos provenientes de juros ou *royalties*.¹⁹¹

Todavia, tal não significa que os Estados se encontrem limitados à adoção de tais modelos, uma vez que poderão delinear os seus acordos seguindo outros modelos de convenção, do mesmo modo que dispõem da liberdade em definir as suas próprias cláusulas.¹⁹²

Hoje, Portugal conta com ADTs celebrados com cerca de 80 jurisdições, os quais têm por base o modelo da OCDE, acima referido, tendo, nestes, recorrido,

¹⁸⁸ Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slide 4, 9, neste apresentando a estrutura geral dos ADTs, e slide 11; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, pp. 1 e 2; e, Your Europe, *op. cit.*, 2021, disponível online.

¹⁸⁹ OCDE, *Model Tax Convention on Income and on Capital*, Condensed version, 2017, disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page1 (página consultada pela última vez a 22-06-2022); e, Your Europe, *op. cit.*, 2021, disponível online.

¹⁹⁰ Excecionando-se os casos em que se demonstra possível uma competência cumulativa, isto é, nos quais o Estado da fonte poderá tributar em vez do Estado de residência, bem como, aqueles, embora mais raros, em que o Estado da fonte detém competência exclusiva para a tributação daqueles rendimentos.

¹⁹¹ Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slides 6-8; e, Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 2.

¹⁹² Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slides 6-8.

maioritariamente, ao método de eliminação do crédito de imposto por dupla tributação internacional.^{193 194}

Elucide-se, desde já, que por método do crédito de imposto, entende-se a técnica através da qual o Estado contratante no qual é considerado o local de residência do respetivo beneficiário do tratado, isto é, o seu Estado de residência, confere um crédito de imposto proporcional à medida do imposto pago no Estado da fonte, sem prejuízo da possibilidade de lhe serem prescritos limites. Todavia, os métodos de eliminação da Dupla Tributação Internacional não se circunscrevem a este, identificando-se ainda o denominado método da isenção, que se traduz na concessão de isenção sobre os rendimentos provenientes do Estado da fonte, que serão tributados unicamente neste último, à vista disso verificando-se uma eliminação total da dupla tributação. Portanto, aquando da

¹⁹³ MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 47; e, Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 2. Para efeitos do levantamento dos ADTs celebrados por Portugal, V. AT, *Tabela prática das convenções para evitar a Dupla Tributação celebradas por Portugal*, 2019, disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/convencoes_evitar_dupla_tributacao/convencoes_tabelas_doelib/Documents/Tabela_CDT_2019.pdf (página consultada pela última vez a 22-06-2022); e, Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, pp. 6-12, nas quais divulga uma tabela prática, onde consta tal listagem; e, PwC – PricewaterhouseCoopers, *Guia Fiscal 2022/Convenções para evitar a Dupla Tributação*, 2022, disponível em <https://www.pwc.pt/pt/pwcinforfisco/guia-fiscal/2022/convencoes-para-evitar-a-dupla-tributacao.html> (página consultada pela última vez a 22-06-2022). No entanto, note-se que foi recentemente revogado o ADT Portugal-Suécia, a valer desde 2003, mediante notificação da cessação, por parte da Suécia a Portugal, no dia 16 de junho de 2021, e a produzir os seus efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2022 (Aviso n.º 2/2022, de 1 de fevereiro), à vista disso, ambos os Estados passam a estar obrigados ao cumprimento da respetiva legislação interna relativa à tributação do pagamento de rendimentos auferidos (designadamente os provenientes de prestações de serviços, bem como, de dividendos, juros, royalties, rendas e mais-valias, visto que era sobre estes que incidam os termos do ADT) por entidades ou indivíduos residentes no outro país. Nesse sentido, e para mais desenvolvimentos sobre as causas que motivaram tal cessação e as consequências desta no quadro fiscal geral aplicável no plano português, V. SCHWALBACH, Teresa Pala e CERQUEIRA, Ana Margarida, *O fim do acordo fiscal entre Portugal e a Suécia: Consequências legais e fiscais do ponto de vista português*, Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL, 2022, disponível em https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/01_PUBLICACOES_SERVULO/2022/O_fim_do_acordo_fiscal_entre_Portugal_e_a_Suecia_Consequencias_legais_e_fiscais_do_ponto_de_vista_portugues.pdf (página consultada pela última vez a 21-06-2022); e, Nexia Santos Carvalho & Associados, SROC, S.A., *Tax Alert – Acordo de dupla tributação – Portugal e Suécia*, 2022, disponível em <https://santoscarysroc.pt/2022/02/01/4133/> (página consultada pela última vez a 21-06-2022).

¹⁹⁴ Sobre os ADTs celebrados pelos diversos ordenamentos jurídicos, V. Comissão Europeia, *Treaties for the avoidance of double taxation concluded by Member States*, Taxation and Customs Union, s/a, disponível em https://ec.europa.eu/taxation_customs/treaties-avoidance-double-taxation-concluded-member-states_en (página consultada pela última vez a 22-06-2022); e, especificamente, no continente africano, Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slides 10-14.

elaboração dos respetivos ADTs, poderão os Estados contratantes eleger entre os dois métodos de eliminação apresentados.¹⁹⁵

Dentre os vários ADTs, algumas das negociações tomaram lugar, inicialmente, em momento anterior à implementação da legislação da ZFM, pelo que seria expectável a emergência de reações por parte dos parceiros comerciais, com os quais o estado português havia celebrado tais acordos, no que respeita ao regime fiscal preferencial a valer nesta localidade e à aplicação do estipulado nos tratados, em matéria fiscal, na mesma. Assim sendo, identificamos duas tomadas de posição, ou os Estados avançaram com uma atitude mais restrita no cumprimento dos tratados, chegando mesmo a denunciá-los¹⁹⁶, procurando reduzir os benefícios inerentes aos ganhos de capital das empresas instaladas na ZFM, mediante a inclusão (necessária), quer em novos tratados celebrados quer em acordos revistos, de cláusulas de limitação de benefícios¹⁹⁷, por acreditarem que, desse modo, contornariam o aumento de esquemas de evasão fiscal que poderiam estar envolvidos neste mecanismo, ou encararam esta como sendo uma localidade lucrativa, agilizando a redução da carga fiscal.¹⁹⁸

Recentemente, e olhando a um caso concreto, vejamos o ADT Angola-Portugal¹⁹⁹, ainda que em momento anterior à celebração do mesmo já fosse possível deduzir à taxa de IRC a taxa de retenção na fonte paga nesse país, nos 5 anos seguintes, por via do tal

¹⁹⁵ Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slide 16; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 2; Your Europe, *op. cit.*, 2021, disponível online; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online. Sobre a fixação da residência dos beneficiários dos tratados de dupla tributação, inclusive a consideração das entidades licenciadas na ZFM para efeitos da residência em Portugal, para que assim possam ser aplicados, na tributação dos seus rendimentos, os termos das convenções celebradas pelo Estado português, V. MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *op. cit.*, 1997, disponível online, pp. 125 e 126.

¹⁹⁶ Como sucedeu no caso da Dinamarca que, logo em 1994 denunciou a Convenção Portugal-Dinamarca sobre dupla tributação. Entretanto, havendo este ADT retomado a produção de efeitos desde o dia 1 de janeiro de 2003, como o indica, Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 7.

¹⁹⁷ O que se verificou, no final dos anos 90, nas convenções entre Portugal e EUA, bem como, entre Portugal e Espanha, nas quais assistimos à inclusão de tais cláusulas de limitação de benefícios. Sobre estas, V. MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *op. cit.*, 1997, disponível online, pp. 120 (ndr. 2) e 126.

¹⁹⁸ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 33, 34 e 63; e, MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *op. cit.*, 1997, disponível online, pp. 119, 124 e 126.

¹⁹⁹ Assinado em setembro de 2018, foi sujeito, posteriormente, em março de 2019, a resolução da Assembleia Nacional de Angola, onde foi aprovado para ratificação, cuja carta para o efeito se viu apresentada, em agosto de 2019, por parte do Presidente da República de Angola, produzindo, finalmente, os seus efeitos, no que respeita às matérias de direito fiscal, a 1 de janeiro de 2020.

mecanismo do crédito de imposto por dupla tributação internacional (arts. 91.º e 91.º-A CIRC).²⁰⁰

No respeitante, especificamente, ao ADT celebrado entre estes dois Estados, o mesmo caracteriza-se, desde logo, pela possibilidade de adoção entre os dois métodos de eliminação da dupla tributação internacional supramencionados, logo o método do crédito ou o método da isenção, incidindo sobre impostos como o IRS, o IRC e outras derramas, em Portugal, já no âmbito de incidência de Angola, considerando impostos como o IRT (Imposto sobre os Rendimentos do Trabalho), o II (Imposto Industrial), o IPU (Imposto Predial Urbano, sobre rendas) e o IAC (Imposto sobre a Aplicação de Capitais), cujos benefícios traduzir-se-ão não só na eliminação da dupla tributação, como na atração de investimento estrangeiro, cuja prática contará com uma maior certeza e previsibilidade, por conseguinte, resultando também numa facilidade acrescida na entrada nos mercados internacionais, por fim, vantagens afigurando-se ainda no que respeita à prevenção de casos de evasão fiscal e à resolução de potenciais conflitos de direito fiscal internacional.

201

4.1.2. Atuação multilateral: A MLI

Em seguida, e tal como referimos inicialmente, o combate a este fenómeno poderá efetivar-se ainda por meio de uma atuação multilateral, nesse sentido identificando-se a MLI, Convenção Multilateral para Prevenir a Erosão das Bases Tributáveis e a Transferência de Lucros, originada no Projeto BEPS, a título de um mecanismo de reação conjunta às práticas abusivas em torno dos ADTs, e que se caracteriza pela sua flexibilidade

202.

Por sua vez, a adesão a este instrumento, que continua a poder ocorrer, demonstrou-se notória, visto que 95 Estados já assinaram a convenção ou manifestaram o seu interesse em ficar vinculados pelos termos da mesma. Inclusive Portugal, cujos ADTs

²⁰⁰ AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; e, Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slide 14.

²⁰¹ Deloitte, *op. cit.*, 2019, disponível online, slides 16-21, nas quais desenvolve ainda outros tópicos, como as principais naturezas de rendimentos, incluindo aqueles cuja tributação beneficiará dos termos do ADT Portugal-Angola e a documentação de suporte à aplicação das disposições estipuladas no tratado.

²⁰² Sobre as várias possibilidades permitidas às jurisdições partes do MLI, V. Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, pp. 2 e 3.

celebrados, na sua maioria, se presume que venham a ser afetados pela adesão a esta convenção, especificamente, devido à consagração de uma regra geral anti-abuso, denominada por *principal purpose test*, que valerá para quase todos os ADTs celebrados por Portugal, uma vez que o MLI entre em vigor e comece a produzir os seus efeitos.²⁰³

4.1.3. Atuação unilateral: Crédito de imposto e demais regimes

Na ausência de tais contratos especiais, Portugal pode recorrer ainda, e como inicialmente mencionado, aos meios unilaterais destinados à eliminação da dupla tributação internacional, aplicados quer às pessoas singulares, quer às pessoas coletivas, portanto, aplicáveis igualmente às empresas instaladas na Madeira, e, especificamente, no CINM. Nesse sentido, um dos métodos unilaterais corresponde à concessão de um crédito aos contribuintes, cujo valor equivale ao imposto devido em Portugal ou ao imposto pago no outro Estado, em conformidade com aquele que corresponda ao menor montante²⁰⁴. Por outro lado, as pessoas singulares poderão ainda beneficiar do regime fiscal dos Residentes Não Habituais (art. 16.º CIRS??)²⁰⁵, enquanto as pessoas coletivas têm à sua disposição o regime do *participation exemption* (arts. 51.º e 51.º-C CIRC), mencionado anteriormente no ponto explicativo do Regime IV da ZFM, visto que este se aplica igualmente nesta localidade. Por fim, reconhece-se igualmente às normas especiais aplicáveis às empresas licenciadas no CINM a predisposição, enquanto medida unilateral, ao propósito da eliminação da dupla tributação económica de lucros distribuídos.²⁰⁶

²⁰³ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, pp. 2 e 3.

²⁰⁴ SCHWALBACH, Teresa Pala e CERQUEIRA, Ana Margarida, *op. cit.*, 2022, disponível online, pp. 2 e 3; e, Nexia Santos Carvalho & Associados, SROC, S.A., *op. cit.*, 2022, disponível online.

²⁰⁵ Para desenvolvimentos sobre este regime, V. AT, *IRS Regime Fiscal para o Residente Não Habitual*, 2016, disponível em https://portaldascomunidades.mne.gov.pt/images/GADG/IRS_Regime_Fiscal_Residente_N%C3%A3o_Habitual.pdf (página consultada pela última vez a 07-07-2022); AT, *op. cit.*, 2018, disponível online, pp. 14-16; Grupo de Trabalho, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 131-139; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online, que faz referência ao mesmo no contexto dos *digital nomads*, uma vez que este recente fenómeno também se vê apoiado no setor empresarial da RAM.

²⁰⁶ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 4; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

4.2. Plano BEPS 2.0: O Imposto Mínimo Global

No passado mês de outubro, assistimos à implementação - por meio de um instrumento multilateral, sob a alçada do BEPS 2.0, cujo plano inovador viu-se aderir mais de 135 jurisdições, tendo em vista a atualização dos principais elementos do sistema tributário internacional - de medidas a ser adotadas pelos governos, a fim de defrontarem os fenómenos da digitalização e globalização da economia. Nesse sentido, falamos das denominadas GloBE - *Global Anti-Base Erosion Rules*, a título de componente-chave à prossecução deste plano que prevê um sistema de tributação coordenado, através da imposição de um imposto complementar, a incidir sobre os lucros decorrentes das atividades levadas a cabo por empresas multinacionais onde quer que estas operem e gerem os mesmos.²⁰⁷

À vista disso, em dezembro de 2021, surgiram as regras modelo apresentadas pela OCDE, no sentido da sujeição das empresas multinacionais, na tributação dos seus rendimentos, a uma alíquota mínima de 15%. Ou seja, a partir do ano de 2023 os grandes grupos de empresas multinacionais deverão proceder ao pagamento de um nível mínimo de imposto, a incidir sobre a renda que originem em cada uma das jurisdições nas quais levam a cabo as suas operações, a conhecer-se por imposto mínimo global.²⁰⁸

Por sua vez, compõem condições à aplicação de um tal imposto mínimo que a respetiva empresa multinacional apresente receitas que ultrapassem o valor de 750 milhões de euros, bem como, o facto de a taxa de imposto efetiva, determinada numa base jurisdicional, se apresentar inferior à taxa mínima (15%).²⁰⁹

²⁰⁷ OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, site oficial, s/a, disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.htm> (página consultada pela última vez a 14-07-2022); e, VED, Uday e SONI, Wrutuja, *Consequences of BEPS and the GloBE rules under pillar two*, ITR – International Tax Review, 2022, disponível em <https://www.internationaltaxreview.com/article/2aaa5hiiweysnd7xygk5c/sponsored/consequences-of-beps-and-the-globe-rules-under-pillar-two> (página consultada pela última vez a 14-07-2022).

²⁰⁸ KPMG, *OECD: Pillar Two model rules for domestic implementation of 15% global minimum tax*, 2021, disponível em <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2021/12/tnf-oecd-pillar-two-model-rules-domestic-implementation-global-minimum-tax.html> (página consultada pela última vez a 14-07-2022)

²⁰⁹ KPMG, *op. cit.*, 2021, disponível online; OCDE, *op. cit.*, s/a, disponível online; e, VED, Uday e SONI, Wrutuja, *op. cit.*, 2022, disponível online.

O pacote de regras modelo, apresentado no âmbito do Pilar II do Programa BEPS²¹⁰, conta ainda com medidas destinadas a auxiliar os Estados na transposição das mesmas para a legislação nacional, assim encontrando-se definidas as empresas multinacionais sujeitas ao imposto mínimo e estabelecendo-se um mecanismo para efeitos de cálculo da taxa efetiva de imposto, incidente sobre os lucros da respetiva empresa, por conseguinte, determinando-se o valor do imposto complementar devido, em conformidade com tais regras. Do mesmo modo, incluindo diretrizes transitórias destinadas às empresas multinacionais submetidas ao referido imposto.²¹¹

Ao nível das repercussões decorrentes da aplicação do imposto mínimo global, evidente torna-se, desde logo, a intenção de combate a fenómenos como os da elisão fiscal, da concorrência fiscal prejudicial e dos próprios paraísos fiscais, no domínio dos quais se coloca já, no que respeita aos rendimentos de tais empresas multinacionais, a questão da dupla não tributação. Ou seja, através deste procura-se desencorajar a transferência artificial, por parte destas empresas, dos seus lucros, com destinado a jurisdições cujo regime fiscal se caracteriza pela existência de impostos (muito) baixos, ou mesmo pela inexistência dos mesmos.²¹²

Isto significa que, com a intervenção deste conjunto de regras pretende-se assegurar a coerência das regras fiscais internacionais, potenciar a criação de um ambiente fiscal transparente e garantir a adequação da taxa aplicada a tais rendimentos. Prevendo-se que o mesmo venha a dar origem, anualmente, a receitas fiscais globais adicionais num valor estimado em 150 bilhões de dólares.²¹³

Mais recentemente, em março de 2022, a OCDE avançou com a publicação do comentário²¹⁴ ao pacote de regras modelo, visando explicar os resultados pretendidos

²¹⁰ OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, Paris, 2021, disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf> (página consultada pela última vez a 14-07-2022).

²¹¹ KPMG, *op. cit.*, 2021, disponível online.

²¹² VED, Uday e SONI, Wrutuja, *op. cit.*, 2022, disponível online.

²¹³ KPMG, *op. cit.*, 2021, disponível online; e, VED, Uday e SONI, Wrutuja, *op. cit.*, 2022, disponível online.

²¹⁴ OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, Paris, 2022, disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-commentary.pdf> (página consultada pela última vez a 14-07-2022)

mediante a aplicação de tais regras e esclarecer o significado a ser atribuído a determinados termos utilizados, por fim, ilustrando ²¹⁵ a aplicação das regras a certos padrões de factos.

4.3. As Diretivas Comunitárias

Como inicialmente observado, aplicam-se também plena e diretamente as Diretivas comunitárias, através das quais determinados aspetos da tributação direta (sobre o rendimento) estão harmonizados na UE, ao âmbito do CINM. ²¹⁶

4.3.1. A Diretiva Mãe-Filhas

Viu-se implementada em Portugal, ainda que de modo progressivo, em julho de 1992, a Diretiva Mãe-filhas da UE, que correspondia, originalmente, à Diretiva 90/435/CEE do Conselho, de 23 de julho de 1990, entretanto revogada por força da Diretiva n.º. 2011/96/UE, do Conselho, de 30 de novembro ²¹⁷, portanto, atualmente consagrando-se o respetivo regime nesta última, aplicável desde 18 de janeiro de 2012. Esta, por sua vez, também foi sujeita a alterações, as mais recentes correspondendo às introduzidas com a Diretiva de alteração (UE) 2015/121, aplicável desde 17 de fevereiro de 2015, no âmbito da qual se destaca a incorporação de normas destinadas à prevenção da ocorrência de situações de evasão fiscal, fraude fiscal ou práticas abusivas, através do recurso ao regime previsto na Diretiva. Ao nível interno, estas foram objeto de

²¹⁵ OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Examples*, Paris, 2022, disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-examples.pdf> (página consultada pela última vez a 14-07-2022)

²¹⁶ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 3; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

²¹⁷ Para efeitos de consulta do documento oficial (na sua versão consolidada, isto é, contendo as sucessivas alterações de que foi objeto esta diretiva), V. EUR-Lex, *Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States (recast)*, versão consolidada, 2015, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0096-20150217> e, a respetiva versão em português, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0096-20150217&from=EN> (páginas consultadas pela última vez a 25-06-2022).

transposição, assim como devido, para a legislação fiscal portuguesa, de acordo com o art. 14.º/3 a 9 do CIRC.²¹⁸

Esta diretiva, por sua vez, estipula que caso os dividendos sejam pagos pela sociedade-filha à sociedade-mãe, domiciliada em outro Estado-Membro, estará esta isenta de retenção na fonte do pagamento desses mesmos dividendos, e de outros tipos de distribuição de lucros ou reservas, no país em que estes tiveram a sua origem, nestes termos, suprimindo uma Dupla Tributação Internacional destes rendimentos, ao nível da sociedade-mãe. No entanto, para tal, demonstra-se necessário que a sociedade-mãe seja titular de, pelo menos, 5% do capital social da sociedade-filha, tendo estas participações de ser detidas por 1 ano, de modo ininterrupto, anterior à colocação de tais rendimentos à disposição da sociedade-mãe (art. 14.º/3/c) e d) CIRC). À vista disso encontrando-se harmonizado, através da instauração de regras fiscais neutras, o regime fiscal aplicável às sociedades-mães e sociedades-filhas instaladas em Estados-membros distintos, facilitando, assim, o agrupamento das mesmas, ao nível da UE, e fortalecendo igualmente a sua posição concorrencial à escala internacional.²¹⁹

4.3.2. A Diretiva Juros e Royalties

Além desta, importa destacar ainda a Diretiva Juros e Royalties, nomeadamente, a Diretiva 2003/49/CE do Conselho, de 3 de junho de 2003²²⁰, através da qual se visa

²¹⁸ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 35 e ss; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 3; PLMJ, Advogados, SP, RL, *Interpretação pelo TJUE dos conceitos de abuso de direito e de beneficiário efetivo*, Informação Fiscal, 2019, disponível em https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_legislativas/2019/010_outubro/NL_Interpretacao_pelo_TJUE_dos_conceitos_de_abuso_de_direito_e_de_beneficiario_efetivo.pdf (página consultada pela última vez a 22-06-2022), pp. 2 e 3; e, EUR-Lex, *Regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros da União Europeia diferentes*, 2012 (revisto pela última vez em 2022), disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32011L0096> (página consultada pela última vez a 25-06-2022).

²¹⁹ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, pp. 35 e ss; Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 3; e, PLMJ, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 2, 3 e 7; EUR-Lex, *op. cit.*, 2012 (revisto pela última vez em 2022), disponível online, na qual se encontram, inclusive, desenvolvimentos no que concerne aos tipos de sociedades abrangidas pela Diretiva e ao entendimento atribuído à prática de obtenção de lucros neste âmbito; e, Parlamento Europeu, *op. cit.*, 2022, disponível online, pontos N e 35.

²²⁰ Para efeitos de consulta do documento oficial (na sua versão consolidada, isto é, contendo as sucessivas alterações de que foi objeto esta diretiva), V. EUR-Lex, *Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States*, versão consolidada, 2013, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal->

igualmente a eliminação da dupla tributação, sobre o pagamento de juros e royalties entre empresas associadas ou dependentes entre si, que se encontram em Estados-membros diferentes, cuja tributação estará regulada por um regime fiscal comum. A essencialidade de um tal diploma, deve-se, desde logo, ao facto de que, antes do mesmo ser consagrado, e transposto para as respetivas legislações nacionais, as transações efetuadas entre sociedades instaladas em Estados-membros diferentes estavam sujeitas a condições fiscais menos favoráveis do que aquelas que eram aplicadas às mesmas transações efetuadas, todavia, entre sociedades do mesmo Estado-membro.^{221 222}

Nesse sentido, a medida inserida, com a entrada em vigor desta Diretiva, traduz-se na sujeição dos pagamentos de juros e *royalties* a uma única tributação, a efetivar-se no Estado da residência do respetivo beneficiário destes rendimentos, ou seja, não haverá lugar a tributação no Estado da fonte, quer sob a forma de retenções na fonte, quer sob a forma de obrigação da liquidação do imposto devido. Todavia, à semelhança do que se sucede no âmbito da Diretiva mãe-filhas acima exposta, o acesso a tal isenção encontra-se condicionado, por um lado à exigência de uma participação direta entre as sociedades associadas correspondente a 25% das participações sociais, ou por outro, sendo este capital detido por uma terceira sociedade, que tal se verifique por um período, ininterrupto, de, pelo menos, 2 anos, que decorrem antes da colocação à disposição ou pagamento dos respetivos juros ou *royalties*. Ao nível da legislação interna, no que diz respeito a estes

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0049-20130701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0049-20130701) e, a respetiva versão em português, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0049-20130701&from=EN> (páginas consultadas pela última vez a 26-06-2022). Não obstante, reconheça-se a intenção de submeter esta diretiva a revisão, todavia, encontrando-se tal pretensão bloqueada no Conselho desde 2012, por conta das divergências entre os Estados-Membros no que respeita à possibilidade de passar-se a abranger uma tributação mínima efetiva sobre os juros e *royalties*. Nesse sentido, V. Parlamento Europeu, *op. cit.*, 2022, disponível online, pontos Q e 12.

²²¹ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 3; PLMJ, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 3 e 12; e, Parlamento Europeu, *op. cit.*, 2022, disponível online, pontos N e 35.

²²² Sobre o entendimento jurisprudencial internacional, avançado pelo TJUE, tendo em consideração a Diretiva Mãe-Filhas (Casos C-116/16 e C-117/16) e a Diretiva sobre os Juros e Royalties (Casos C-115/16, C-119/16 e C-229/16), dos conceitos de “*abuso de direito*” e de “*beneficiário efetivo*”, inclusive no âmbito e para efeitos de aplicação destas diretivas, V. PLMJ, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 1, 5 e ss; e, Parlamento Europeu, *op. cit.*, 2022, disponível online, ponto D, no qual reconhece, o contributo dos pagamentos de *royalties* e/ou de juros ao incremento de situações de elisão e evasão fiscal, no sentido de comporem estes, canais à prossecução de planeamento fiscal agressivo, e ponto O.

rendimentos, o regime previsto na Diretiva encontra-se regulado no art. 14.º/12 a 16 CIRC.

223 224

Portanto, também as sociedades licenciadas no CINM estarão isentas no que respeita à retenção na fonte sobre dividendos, juros e royalties recebidos de participadas da UE, uma vez preenchidas as condições das diretivas comunitárias expostas.²²⁵

Todo este panorama justifica e potencia a atratividade do sistema fiscal aplicado na ZFM, uma vez que os benefícios fiscais aqui concedidos se demonstram mais atrativos, face àqueles que são aplicados em outras capitais europeias.²²⁶ Não obstante, problemáticas têm sido também levantadas em torno do regime do CINM. Vejamos.

²²³ PLMJ, *op. cit.*, 2019, disponível online, pp. 3 a 5; e, Parlamento Europeu, *op. cit.*, 2022, disponível online, ponto P.

²²⁴ Fazendo referência a outras diretivas incidentes sobre o mesmo âmbito, V. Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, disponível online, p. 3, na qual menciona, designadamente, a Diretiva Fusões, a Diretiva Anti-elisão (“ATAD1”, “ATAD2” - *Anti Tax Avoidance Directive*) e a Diretiva de Resolução de litígios em matéria fiscal; e, Parlamento Europeu, *op. cit.*, 2022, disponível online. Ainda, sobre a mais recente “ATAD 3”, cuja implementação se encontra prevista para o ano de 2023, sendo aplicável a partir do dia 1 de janeiro de 2024, sem prejuízo da retrospetividade a 1 de janeiro de 2022, V. MOREIRA, Tiago Marreiros, REIS, Miguel C., ALMEIDA, Samuel Fernandes e MATOS, Francisco Cabral, *Preventing misuse of shell entities for tax purposes – is Portugal ready for ATAD 3?*, VdA, Corporate Tax – Portugal, ILO – International Law Office, Lexology, 2022, disponível em https://www.vda.pt/xms/files/05_Publicacoes/2022/Artigos/Preventing_misuse_of_shell_entities_for_tax_purposes_is_Portugal_ready_for_ATAD_3_-_ILO_Lexology.pdf (página consultada pela última vez a 20-06-2022).

²²⁵ NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

²²⁶ AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online.

5. Problemáticas atuais em torno da ZFM

Nos últimos tempos, a discussão em torno da ZFM tem se centrado na problemática da reposição de benefícios fiscais que haviam sido atribuídos às empresas licenciadas no CINM, aquando da vigência do Regime III. Isto porque, a Comissão Europeia veio concluir que o regime dos benefícios fiscais atribuídos nesta Zona encontrava-se desconforme às regras europeias sobre os auxílios estatais.²²⁷

Vimos no ponto anterior que, nesta região, o acesso ao benefício fiscal da redução da taxa de IRC encontra-se condicionado ao preenchimento de determinados requisitos, como a criação de um determinado número de postos de trabalho. Nesse sentido, a Comissão levou a cabo uma investigação, iniciada em 2018, com o intuito de averiguar o (des)respeito pelas condições estabelecidas nas decisões emitidas por si, para os anos de 2007 a 2013, para efeitos da aprovação da extensão do regime da ZFM, cujo o cerne da discussão esteve em torno de questões como o facto de os lucros das empresas beneficiárias da redução de imposto terem a sua origem, exclusivamente, em atividades desenvolvidas no âmbito do CINM, e de as mesmas criarem e manterem efetivamente empregos na Madeira.²²⁸

Em dezembro de 2020, concluiu a Comissão Europeia que as reduções fiscais aplicadas a cerca de 300 sociedades licenciadas no CINM não iam de encontro aos objetivos visados (também anteriormente expostos) com a concessão de tais benefícios, portanto, não contribuindo esta atribuição para um efetivo desenvolvimento da RAM, no final resultando na violação das próprias regras europeias sobre a concorrência. Inclusive, identificando-se casos nos quais não se cumpriam sequer as condições de aplicação dos

²²⁷ PLMJ, *op. cit.*, 2021, disponível online; Agência Lusa, *Portugal defende em tribunal europeu que apoio à Zona Franca da Madeira ‘não é seletivo’*, EXPRESSO, 2022, disponível em <https://expresso.pt/economia/2022-05-17-Portugal-defende-em-tribunal-europeu-que-apoio-a-Zona-Franca-da-Madeira-nao-e-seletivo-b864c712> (página consultada pela última vez a 10-06-2022) (2).

²²⁸ PLMJ, *op. cit.*, 2021, disponível online; Rogério M. Fernandes Ferreira e Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 01, 07 e 08; Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2); e, FERREIRA, Beatriz, *300 empresas da Zona Franca da Madeira obrigadas a devolver mil milhões de euros de ajudas ilegais*, Observador, 2021, disponível em <https://observador.pt/2021/11/22/300-empresas-da-zona-franca-da-madeira-obrigadas-a-devolver-mil-milhoes-de-euros-de-ajudas-ilegais/> (página consultada pela última vez a 10-06-2022).

benefícios, como em relação a postos de trabalho que não foram de facto criados ou mantidos, e a rendimentos obtidos fora da RAM.²²⁹

Foi, precisamente, por serem tidas em consideração tais preocupações manifestadas pela Comissão, que o regime agora em vigor no CINM, logo, o Regime IV, o qual já tivemos a oportunidade de explorar, estabelece novos critérios no que diz respeito, especificamente, aos postos de trabalho. Como tal, o número de postos de trabalho, para efeitos do cumprimento das condições de acesso aos respetivos benefícios fiscais suscetíveis de serem concedidos na ZFM, é fixado de acordo com o número de pessoas que, hão de cumprir dois requisitos, auferirem rendimentos de trabalho dependente, pagos ou colocados à disposição pela respetiva entidade licenciada, e cuja residência fiscal se encontre domiciliada na RAM. Quanto a este último requisito, afigurando-se ainda a hipótese de que, caso não residam, para efeitos fiscais, nesta localidade, devam nesta exercer a sua atividade ou ser trabalhadores ou tripulantes de navios ou embarcações de recreio registados no MAR (art. 36.º-A/5/a) EBF).²³⁰

No que diz respeito aos trabalhadores a tempo indeterminado, parcial ou intermitente, os mesmos serão também considerados para este efeito, no nível proporcional, medido em número de Unidades de Trabalho Ano (UTA), ao trabalho praticado a tempo inteiro numa situação comparável (art. 36.º-A/5/b) EBF).²³¹

Tal entendimento permite-nos, então, excluir à contabilização do número de postos de trabalho criados, quer os trabalhadores cedidos por empresas de trabalho temporário, no caso das respetivas entidades utilizadoras dos mesmos, e por outro lado, já no respeitante à entidade cessionária, os trabalhadores que se encontrem em regime de cedência ocasional, quer os trabalhadores que integrem um regime de pluralidade de empregadores, mas apenas quando o empregador que representa os demais no domínio das

²²⁹ PLMJ, *op. cit.*, 2021, disponível online; Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2); e, FERREIRA, Beatriz, *op. cit.*, 2021, disponível online.

²³⁰ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slides 03 e 04; e, FERREIRA, Beatriz, *op. cit.*, 2021, disponível online.

²³¹ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 04; e, FERREIRA, Beatriz, *op. cit.*, 2021, disponível online.

relações de trabalho não coincida com uma entidade licenciada no CINM (art. 36.º-A/5/c/i) a iii) EBF).²³²

À vista disso, decidiu a Comissão Europeia pela reposição destes benefícios fiscais, cujos montantes ascendem a cerca de mil milhões de euros (fora os juros), que alegam terem sido concedidos indevidamente. Processos de recuperação dos auxílios aos quais já deu início a AT, assim executando a decisão tomada pela Comissão, mediante a notificação às respetivas empresas (algumas das quais, inclusive, já cessaram atividade), no sentido de estas procederem à reposição do montante dos auxílios, que lhes haviam sido atribuídos de forma indevida, bem como, através da emissão das correspondentes liquidações adicionais de IRC.²³³

É perceptível que pela especificidade da matéria e pela complexidade ínsita à execução de tais correções, em razão dos contornos que implicam, torna-se, mais do que necessário, decisivo o acompanhamento atempado e orientado de todo o procedimento contencioso relacionado a esta temática, só assim garantindo-se a proteção da confiança e a salvaguarda dos interesses dos contribuintes, assim como a ressalva dos possíveis impactos fiscais resultantes de um tal processo.²³⁴

Isto não significa que tenha sido colocado em causa o regime fiscal especial na sua generalidade, o que se sucedeu foi a verificação do cumprimento dos requisitos de substância económica que sustentam o mesmo, o que não invalida o seu impacto positivo na RAM.²³⁵

Mesmo assim, o Estado discorda da decisão tomada, por parte da Comissão Europeia, considerando que as medidas respeitantes à ZFM foram empreendidas de acordo com aquilo que havia sido aprovado em Bruxelas entre 2007 e 2013, portanto, aquelas que se encontraram a valer para o Regime III. À vista disso, o Estado português e a RAM apresentaram recurso no TGUE procurando contestar as acusações dirigidas de Bruxelas

²³² Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 04; MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 45, que já em 2012 levantava a questão da integração destes trabalhadores, para efeitos da contabilização do número de postos de trabalho criados, e a confusão que a mesma provocava nos relatórios anuais sobre a ZFM enviados à Comissão Europeia; e, FERREIRA, Beatriz, *op. cit.*, 2021, disponível online.

²³³ PLMJ, *op. cit.*, 2021, disponível online; Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2); e, FERREIRA, Beatriz, *op. cit.*, 2021, disponível online.

²³⁴ PLMJ, *op. cit.*, 2021, disponível online.

²³⁵ Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *op. cit.*, 2021, slide 08.

ao CINM e alegando violação dos Tratados, e assim, dos princípios gerais de direito da UE, por parte da Comissão, com a tomada de tal decisão.²³⁶

A este tribunal, que exerce uma jurisdição de primeira instância e que integra o TJUE²³⁷, indicou ainda o Estado português não lhe ter sido comprovado, por parte da Comissão, que o regime do CINM afeta a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Pelo contrário, o Estado entende ter levado a cabo os processos de controlo necessários à verificação do cumprimento dos requisitos para a concessão deste auxílio, como o é a criação ou manutenção de postos de trabalho no âmbito do CINM, e, por isso, dirige à Comissão a falha na verificação dos pressupostos de facto e no cumprimento do seu dever de fundamentação.²³⁸

Direcionando-se as pretensões de Portugal em dois sentidos, o primeiro deles correspondendo à anulação da decisão tomada por Bruxelas e o segundo à condenação da Comissão, que deverá proceder ao pagamento das respetivas despesas inerentes, os quais chocam de frente com aquilo que, por sua vez, tenciona o executivo comunitário, no sentido da rejeição dos pedidos apresentados pelo Estado português e da anulação do recurso, por parte do TGUE.²³⁹

Este processo, que deu lugar a audiência efetuada no passado mês de maio, após as respetivas conclusões, resultará na redação de um acórdão do TJUE.²⁴⁰

Uma outra problemática atual a identificar no âmbito do CINM é a da aplicação sobre os lucros das entidades licenciadas na ZFM do, anteriormente referido, imposto mínimo global. Isto porque, a sua consagração colocará não apenas em causa os regimes fiscais claramente mais favoráveis, como é efetivamente intenção deste pacote de medidas, no sentido do combate ao fenómeno dos paraísos fiscais, como os regimes fiscais preferenciais, à semelhança daquele que vale no CINM, ainda que a criação destes, e como constatámos ao longo do trabalho, tenha na sua base razões económicas válidas e

²³⁶ Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2).

²³⁷ Sobre o TGUE, V. Diário da República, *Tribunal Geral da União Europeia*, disponível em <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/tribunal-geral-uniao-europeia> (página consultada pela última vez a 10-06-2022).

²³⁸ Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2).

²³⁹ Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2).

²⁴⁰ Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online (2).

substanciais, bem como, a prossecução de finalidades extrafiscais, a incidir, também, sobre questões sociais da região.

Afinal, vimos que a alteração das condições de aplicação dos benefícios concedidos na ZFM, bem como, a mitigação de algum deles, levaram anteriormente à deslocalização de entidades para outros territórios. Assim, uma vez inserido um tal imposto, desaparecerá o benefício concedido às entidades aí licenciadas, pelo menos àquelas que preenchem as condições de aplicação do mesmo, nesse sentido questionando-se a própria razão de ser do CINM, que perderá o seu cunho de atratividade ínsito à concessão do benefício fiscal traduzido na taxa reduzida de imposto.

6. O impacto positivo da ZFM na economia regional

No final das contas, a criação e o recurso a este mecanismo demonstra-se positivo, na sua generalidade, ao desenvolvimento e fomento da economia regional, a qual se mostra diversificada, estabelecendo-se como principais setores económicos o turístico e o dos serviços financeiros, sem prejuízo da forte presença do setor primário nesta região, traduzido na agricultura e na aquacultura.²⁴¹

O que se deverá ao contributo deste regime fiscal ao surgimento de oportunidades de emprego²⁴², inclusive para jovens licenciados, do mesmo modo incrementando a qualificação dos profissionais técnicos ali empregados, não só trazendo vantagem no sentido do aumento da produtividade, como no impacto que exerce em outras áreas, refletindo-se num crescimento do turismo, da clientela, assim como do fornecimento e do investimento em outros setores.²⁴³

Conclui-se então que, o contributo do CINM à economia regional é notável, visto que a tributação aí levada a cabo corresponde a 17% das receitas totais advenientes do pagamento de IRC da Madeira, assim como para a formação do PIB regional²⁴⁴, sendo que a RAM representa a terceira região portuguesa com maior PIB *per capita*. A sua continuidade vem comprovar isso mesmo, afinal o CINM encontra-se operacional há mais de 30 anos, continuando o sistema fiscal mais favorável a valer nesta localidade a ser alvo de renovações, sempre que assim se demonstre necessário.²⁴⁵

²⁴¹ NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online.

²⁴² A este tópico também dirigindo críticas, face ao fenómeno das *empresas-fantasma*, logo que não contam com quaisquer trabalhadores, V. MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, p. 16.

²⁴³ NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online, na qual reconhece a força de trabalho presente na RAM como produtiva e qualificada, inclusive identificando-se frequentemente trabalhadores com domínio em mais de duas línguas estrangeiras.

²⁴⁴ Inclusive, contributo o qual se vem reconhecendo ao longo do tempo, nesse sentido, V. MORAIS, Rui Duarte, *op. cit.*, 2006, disponível online. Em sentido contrário, julgando praticamente nulo o contributo do CINM ao desenvolvimento económico da RAM, V. MARTINS, João Pedro, *op. cit.*, 2012, pp. 8-10, 13 e ss.

²⁴⁵ LAUKKANEN, Antti, *op. cit.*, 1994, p. 62; AMARAL, Rita, *op. cit.*, s/a, disponível online; SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *op. cit.*, 2012, p. 265, com base in HAGER, Wolfgang e LEVIN, Mattias, *The Madeira International Business Centre: The Economic Context and European Interests*, 2003, os quais reconhecem a viabilidade do recurso ao CINM para o crescimento económico sustentável da RAM, considerando ainda que uma boa manutenção da ZFM poderá potenciar a diminuição da sua dependência a fundos oriundos da UE; Agência Lusa, *op. cit.*, 2022, disponível online, que, apoiando-se nas palavras do Secretário das Finanças da Madeira, revela ter sido recentemente levado a cabo um estudo para efeitos de avaliação do custo-benefício da ZFM, cujo desenvolvimento do conteúdo foi, inclusive, confiado à FEUC (Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra), e o qual permite concluir precisamente pela relevância do CINM, quer para a economia regional quer para a economia nacional, no sentido do impacto

Conclusão

De acordo com o seguimento do exposto neste trabalho, concluímos, desde logo, que, não obstante a sua heterogeneidade, os benefícios fiscais deverão assentar na sua excecionalidade e extrafiscalidade, como tal, devendo apenas ser concedidos nos casos de reconhecido interesse público, a título de um interesse geral constitucionalmente relevante. Havendo de descrever a sua atribuição, igualmente, a estabilidade, no sentido da garantia de uma situação clara e segura para os contribuintes, e a moderação, face à recessão de receitas que a concessão dos mesmos implica.

Todavia, constatámos não ser propriamente este o cenário que se reflete no quadro do sistema jurídico-fiscal português, face ao aparente facilitismo na criação de benefícios fiscais, da dispersão da consagração dos mesmos pelos vários diplomas legais, bem como, pela dificuldade na identificação dos motivos extrafiscais que devem fundamentar a sua aplicação. Razões pelas quais, se justifica proceder à avaliação destes, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e com base numa análise de custo-benefício, desse modo procurando-se prevenir a ocorrência de situações de elisão, ou mesmo evasão, fiscal e garantir, quer a eficiência e eficácia deste mecanismo, quer a transparência do sistema.

Práticas abusivas as quais se reconhecem suscetíveis de ocorrer no âmbito dos denominados paraísos fiscais, cujo privilégio ínsito ao regime fiscal aplicado nessas regiões, territórios ou localidades, advém não apenas da concessão de benefícios fiscais, mas antes da concessão destes conjugada a um conjunto de características como o sigilo, a falta de cooperação na troca de informações, a ausência do desenvolvimento de atividades económicas substanciais, entre outros fatores.

Em sentido inverso, vimos igualmente, que é reconhecido no domínio do CINM o desenvolvimento de tais atividades, não se limitando o fundamento da manutenção do regime aí aplicado à intenção de atrair investimento por razões estritamente fiscais, por isso, não lhe sendo identificada, diferentemente dos paraísos fiscais, a característica da irracionalidade económica. Antes, caracterizar-se-á esta localidade pelo ambiente de reduzida burocracia, pela estabilidade política e social, pelos custos operacionais baixos, e

que detém sobre as contas públicas, por meio do valor acrescentado bruto gerado e dos postos de trabalho criados; e, NEWCO – Corporate Services Provider, *op. cit.*, 2022, disponível online, com base nos dados disponibilizados pela plataforma *Pordata*, em 2019.

claro pelo regime fiscal, que conta com a aplicação de taxas que se revelam entre as mais vantajosas da UE, em termos de impostos diretos, destinados, por regra, aos não residentes. Sem prejuízo, da não cumulatividade do benefício concedido no âmbito da ZFM com os demais que partilhem da mesma natureza.

Isto porque, e recorrendo à comparação do regime aplicado no CINM àqueles que são empregues em outras jurisdições da UE, este triunfa pelo regime fiscal competitivo, simples e linear que dispõe, a título de um conjunto de ajudas de Estado, previamente negociado com a UE, à vista disso garantindo-se maior estabilidade e certeza ao contribuinte beneficiário, que conta com um regime certo até, pelo menos, o ano de 2027.

Vantagens as quais se expandem ainda face ao pleno acesso, por parte das empresas licenciadas no CINM, aos ADTs, celebrados por Portugal, e às Diretivas comunitárias, destinados/as à eliminação da dupla tributação internacional, que permitem a atribuição de isenção de retenção na fonte, no pagamento de dividendos, juros ou *royalties*.

Ainda no âmbito do direito comunitário, tendo sido igualmente destacada a recente introdução do imposto mínimo global, ao qual deverão sujeitar-se as grandes empresas multinacionais, cuja capacidade de planeamento deverá reproduzir-se nos impostos pagos, nesse sentido procurando-se evitar a subtributação das mesmas.

Claro que a aplicação deste regime, que já se estende por mais de 30 anos, não poderia encontrar-se isenta de problemas, aos quais se incluem precisamente a consagração do imposto supracitado, visto que tal colocará em causa regimes nos quais são concedidos benefícios que encontram a sua justificação no direito, e por isso, são válidos e aceitáveis, face à configuração do mesmo. Quanto às demais problemáticas, para as mesmas as soluções têm sido encontradas mediante a introdução de novos critérios e requisitos para efeitos da concessão dos benefícios fiscais destinados às empresas licenciadas no CINM, ou mesmo através do esclarecimento e pormenorização das condições impostas, bem como, do rigor no preenchimento das mesmas.

Finalmente, e uma vez reconhecida a utilidade e o impacto positivo do regime aplicado no CINM sob a economia, não só regional como nacional, há que concentrar a atenção neste domínio num princípio de cooperação e colaboração institucional, considerando os interesses tanto do país como da Madeira.

Bibliografia

Agência Lusa, *Estudo mostra importância da Zona Franca da Madeira para país*, Diário de Notícias, 2022, disponível em <https://www.dnoticias.pt/2022/4/27/308222-estudo-mostra-importancia-da-zona-franca-da-madeira-para-pais/> (página consultada pela última vez a 28-06-2022)

Agência Lusa, *Portugal defende em tribunal europeu que apoio à Zona Franca da Madeira ‘não é seletivo’*, EXPRESSO, 2022, disponível em <https://expresso.pt/economia/2022-05-17-Portugal-defende-em-tribunal-europeu-que-apoio-a-Zona-Franca-da-Madeira-nao-e-seletivo-b864c712> (página consultada pela última vez a 10-06-2022)

ANDRADE, Fernando António Portela Rocha, *Benefícios Fiscais – A consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento*, Tese de Doutoramento em Direito, na especialidade de Ciências Jurídica-Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014

AMARAL, Rita, *Saiba como a sua empresa pode beneficiar de uma taxa de IRC a 5%*, Royaltax, s/a, disponível em <https://royaltax.pt/beneficiar-taxa-irc-zona-franca-da-madeira> (página consultada pela última vez a 16-06-2022)

Deloitte, *Acordos de Dupla Tributação*, Jornadas Tributárias, Deloitte Tax Academy, 2019, disponível em [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/TaxAcademy/Jornadas%20Tribut%C3%A1rias%20-%20Acordos%20de%20Dupla%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Deloitte%20Tax%20Academy%20\(2019-12-10\).pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/TaxAcademy/Jornadas%20Tribut%C3%A1rias%20-%20Acordos%20de%20Dupla%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Deloitte%20Tax%20Academy%20(2019-12-10).pdf) (página consultada pela última vez a 19-06-2022)

EUR-Lex, *Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States (recast)*, versão consolidada, 2015, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0096-20150217> e, a respetiva versão em português, em <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0096-20150217&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0096-20150217&from=EN) (páginas consultadas pela última vez a 25-06-2022)

EUR-Lex, *Regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros da União Europeia diferentes*, 2012 (revisto pela última vez em 2022), disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32011L0096> (página consultada pela última vez a 25-06-2022)

EUR-Lex, *Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States*, versão consolidada, 2013, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0049-20130701> e, a respetiva versão em português, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0049-20130701&from=EN> (páginas consultadas pela última vez a 26-06-2022)

FERREIRA, Beatriz, *300 empresas da Zona Franca da Madeira obrigadas a devolver mil milhões de euros de ajudas ilegais*, Observador, 2021, disponível em <https://observador.pt/2021/11/22/300-empresas-da-zona-franca-da-madeira-obrigadas-a-devolver-mil-milhoes-de-euros-de-ajudas-ilegais/> (página consultada pela última vez a 10-06-2022)

Grupo de Trabalho, *Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, Metodologia e Práticas*, 2019, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzMDQwAgCG5%2bMmBAAAAA%3d%3d> (página consultada pela última vez a 08-07-2022)

KPMG, *OECD: Pillar Two model rules for domestic implementation of 15% global minimum tax*, 2021, disponível em <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2021/12/tnf-oecd-pillar-two-model-rules-domestic-implementation-global-minimum-tax.html> (página consultada pela última vez a 14-07-2022)

LAUKKANEN, Antti, *Madeira offshore centre and tax incentives*, Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisu D-204, Helsinki School of Economics and Business Administration, Helsinki, 1994

MARQUES, Paulo, SARMENTO, Joaquim Miranda e MARQUES, Rui, *IRC: Problemas actuais* AAFDL EDITORA, 2.º edição – Aumentada e Actualizada, 2018

MARTINS, João Pedro, *Suite 605, A história secreta de centenas de empresas que cabem numa sala de 100 m2*, SmartBook, AENL (Associação Editorial Nexo Literário), 3.º edição, 2012

MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *Aplicação das convenções sobre dupla tributação a empresas instaladas nas zonas francas da Madeira e de Santa Maria*, Direito e Justiça, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, volume 11, n.º 2, páginas 119-129, 1997, disponível em <https://revistas.ucp.pt/index.php/direitoejustica/article/view/11022> (página consultada pela última vez a 11-06-2022)

MORAIS, Rui Duarte, *Paraísos fiscais e regimes fiscais privilegiados*, Conferência proferida no Conselho Regional da Ordem dos Advogados da Madeira, 2006, disponível em <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista/ano-2006/ano-66-vol-iii-dez-2006/doutrina/rui-duarte-morais-paraisos-fiscais-e-regimes-fiscais-privilegiados/> (página consultada pela última vez em 12-06-2022)

MOREIRA, Tiago Marreiros, REIS, Miguel C., ALMEIDA, Samuel Fernandes e MATOS, Francisco Cabral, *Preventing misuse of shell entities for tax purposes – is Portugal ready for ATAD 3?*, VdA, Corporate Tax – Portugal, ILO – International Law Office, Lexology, 2022, disponível em https://www.vda.pt/xms/files/05_Publicacoes/2022/Artigos/Preventing_misuse_of_shell_entities_for_tax_purposes_is_Portugal_ready_for_ATAD_3_-_ILO_Lexology.pdf (página consultada pela última vez a 20-06-2022)

NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo, Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na FDUC, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 1998

NEWCO – Corporate Services Provider, *Investir na Madeira*, 2022, site oficial, disponível em <https://www.newco.pro/pt/investir-na-madeira> (página consultada pela última vez a 26-06-2022)

Nexia Santos Carvalho & Associados, SROC, S.A., *Tax Alert – Acordo de dupla tributação – Portugal e Suécia*, 2022, disponível em <https://santoscarvsroc.pt/2022/02/01/4133/> (página consultada pela última vez a 21-06-2022)

OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, site oficial, *s/a*, disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.htm> (página consultada pela última vez a 14-07-2022)

Parlamento Europeu, *Um quadro europeu em matéria de retenção na fonte*, 2022, Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2022, 2021/2097(INI), disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-03-10_PT.html#sdocta9 (página consultada pela última vez a 25-06-2022)

PLMJ, Advogados, SP, RL, *Interpretação pelo TJUE dos conceitos de abuso de direito e de beneficiário efetivo*, Informação Fiscal, 2019, disponível em https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_legislativas/2019/010_outubro/NL_Interpretacao_pelo_TJUE_dos_conceitos_de_abuso_de_direito_e_de_beneficiario_efetivo.pdf (página consultada pela última vez a 22-06-2022)

PLMJ, Advogados, SP, RL, *Reposição de benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira*, Nota Informativa, 2021, disponível em https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_legislativas/2021/12_dezembro/NI_beneficios_fiscais_daZona_Franca_da_Madeira.pdf (página consultada pela última vez a 28-06-2022)

Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *A Zona Franca da Madeira: Papel e Ponto de Situação*, III Congresso de Direito Fiscal, IDEFF/Almedina, 6.º Painel: “Benefícios Fiscais e Competitividade”, 2012, disponível em

[https://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW_HOW/Newsletters/2013/1 - Janeiro/IDEFF - Congresso Direito Fiscal - -149691 1-.pdf](https://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW_HOW/Newsletters/2013/1_-_Janeiro/IDEFF_-_Congresso_Direito_Fiscal_-_149691_1-.pdf) (página consultada pela última vez a 16-06-2022)

Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *Guia Fiscal da Madeira (Novos desenvolvimentos 2021)*, 2021, disponível em [https://www.rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Guias/Madeira/RFFa - Madeira - NL - Guia Fiscal da Madeira - 2021- - PT VF.pdf](https://www.rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Guias/Madeira/RFFa_-_Madeira_-_NL_-_Guia_Fiscal_da_Madeira_-_2021_-_PT_VF.pdf) (página consultada pela última vez a 03-07-2022)

Rogério M. Fernandes Ferreira & Associados (RFF – Sociedade de Advogados, RL), *Dupla Tributação Internacional em Portugal (update 2021)*, n.º 11/21, 2021, disponível em [https://rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Newsletters/2021/01 - Janeiro/RFFa - DT - NL - Dupla Tributacao Internacional update 2021 PT rev mma rff -002-.pdf](https://rfflawyers.com/xms/files/archive-2022-03/KNOW_HOW/Newsletters/2021/01_-_Janeiro/RFFa_-_DT_-_NL_-_Dupla_Tributacao_Internacional_update_2021_PT_rev_mma_rff_-002-.pdf) (página consultada pela última vez a 20-06-2022)

SANTOS, José Carlos Gomes, *Incentivos Fiscais ao Investimento em Contexto de Subdesenvolvimento e Competição Regional – O caso moçambicano*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 196, 2005

SANTOS, Rúben, *Zona Franca da Madeira com benefícios fiscais até 2027*, Diário de Notícias, 2022, disponível em <https://www.dnoticias.pt/2022/5/26/312810-zona-franca-da-madeira-com-beneficios-fiscais-ate-2027/> (página consultada pela última vez a 28-06-2022)

SARMENTO, Joaquim Miranda e DINIZ, Edmundo, *A Zona Franca da Madeira é um ‘off-shore’?*, Revista Portuguesa de Contabilidade, Volume II, n.º 006, 2012, páginas 253-268

SCHWALBACH, Teresa Pala e CERQUEIRA, Ana Margarida, *O fim do acordo fiscal entre Portugal e a Suécia: Consequências legais e fiscais do ponto de vista português*, Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL, 2022, disponível em [https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/01_PUBLIC_ACOES_SERVULO/2022/O fim do acordo fiscal entre Portugal e a Suecia Conseq](https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/01_PUBLIC_ACOES_SERVULO/2022/O_fim_do_acordo_fiscal_entre_Portugal_e_a_Suecia_Conseq)

[uencias legais e fiscais do ponto de vista portugues.pdf](#) (página consultada pela última vez a 21-06-2022)

SDM - Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, Centro Internacional de Negócios da Madeira, *Benefícios Fiscais*, disponível no site oficial em <https://www.ibt-madeira.com/pt/tax-benefits.html> (página consultada pela última vez a 28-06-2022)

SILVA, Amândio Fernandes, *O direito dos contribuintes ao Planeamento Fiscal*, em revista “TOC” n.º 104, pp. 42-45, 2008, disponível em [1227698706_42a45_fiscalidade.pdf \(occ.pt\) \(página consultada pela última vez a 16-06-2022\)](#)

SILVA, Amândio Fernandes e CRAVO, Domingos, *Conclusões da conferência internacional sobre planeamento fiscal*, em revista “TOC” n.º 106, pp. 23-26, 2009, disponível em [1232970833_23a26_gabinete_estudos.pdf \(occ.pt\) \(página consultada pela última vez a 16-06-2022\)](#)

VALENTE, António, *A importância de reduzir a carga fiscal*, CCIP – Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, disponível em <https://www.ccip.pt/pt/associados/artigos-a2a-know-e-boas-praticas/1469-beneficios-fiscais> (página consultada pela última vez a 11-06-2022)

VED, Uday e SONI, Wrutuja, *Consequences of BEPS and the GloBE rules under pillar two*, ITR – International Tax Review, 2022, disponível em <https://www.internationaltaxreview.com/article/2aaa5hiiweysnd7xygk5c/sponsored/consequences-of-beps-and-the-globe-rules-under-pillar-two> (página consultada pela última vez a 14-07-2022)

Your Europe, *Dupla tributação*, sítio Web oficial da UE, 2021, disponível em https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index_pt.htm (página consultada pela última vez a 21-06-2022)