

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

CENTRO INTERNACIONAL DE  
NEGÓCIOS DA MADEIRA -  
AUXÍLIO DE ESTADO SOB A  
FORMA FISCAL E O PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE

---

Tereza Guia Arraiano

Lisboa, 31 de outubro de 2018



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E  
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

CENTRO INTERNACIONAL DE  
NEGÓCIOS DA MADEIRA - AUXÍLIO  
DE ESTADO SOB A FORMA FISCAL E  
O PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE

Tereza Guia Arraiano

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica de Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, Doutora em Ciências Jurídico Económicas, especialidade em Direito Fiscal.

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Doutor Paulo Nogueira Costa

Arguente: Prof. Especialista Jesuíno Alcântara Martins

Vogal: Prof.<sup>a</sup> Doutora Clotilde Celorico Palma

Lisboa, 31 de outubro de 2018



Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

## **Agradecimentos**

Ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) e a todo o corpo docente do Mestrado em Fiscalidade, pelos conhecimentos transmitidos durante este percurso.

À minha orientadora, Professora Doutora Clotilde Celorico Palma, pela sua disponibilidade e compreensão, bem como pelas suas críticas construtivas e sugestões efetuadas no decorrer da realização da presente dissertação.

À minha família, principalmente aos meus pais e à minha irmã, Irene, Aurélio e Beatriz, pelo apoio incondicional e incentivo que demonstrou ser crucial ao longo deste percurso.

Aos meus amigos, que desde o início desta etapa me apoiaram, motivaram e estiveram sempre presentes quando mais precisei.

## **Resumo**

Ao longo dos anos, o Centro Internacional de Negócios da Madeira tem vindo a desenvolver um papel fundamental a nível económico, fiscal e político. Ao mesmo tempo, diversas posições divergentes têm vindo a surgir relativamente ao facto de ser considerado um auxílio de Estado.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a problemática em questão, definindo o conceito de um auxílio de Estado bem como toda a sua envolvente, aliada ao princípio da proporcionalidade dado o seu papel fulcral não só a nível nacional, mas também internacional.

Palavras-chave: auxílio de Estado sob a forma fiscal, princípio da proporcionalidade, Centro Internacional de Negócios da Madeira

## **Abstract**

Throughout the years, the International Business Centre of Madeira has been developing a significant role at an economic, fiscal and political level. At the same time, innumerable questions have arisen about its' form as well as opposite opinions regarding it being considered as a State aid.

The aim of this study is to analyse this problem by giving an overview of the State aid concept as well as all the components surrounding it, and by associating it with the principle of proportionality due to its' fundamental role not only at a national, but also international level.

Key words: State aid, principle of proportionality, International Business Centre of Madeira

# Índice

I.	Introdução	4
1.1.	Objeto	4
1.2.	Objetivo	4
1.3.	Metodologia geral	5
1.4.	Estrutura da dissertação	5
II.	Auxílios de Estado sob a forma fiscal	6
2.1.	Noção de auxílio de Estado	6
2.2.	Critérios de classificação	7
2.2.1.	Origem estatal	7
2.2.1.1.	Imputabilidade	8
2.2.1.2.	Imputabilidade e obrigações decorrentes do Direito da União	9
2.2.1.3.	Recursos Estatais	10
2.2.2.	Vantagem	12
2.2.3.	Seletividade	13
2.2.3.1.	<i>Seletividade material</i>	13
2.2.3.2.	<i>Seletividade regional</i>	14
2.2.4.	Impacto sobre as trocas comerciais e a concorrência	15
2.3.	Regra de <i>minimis</i>	17
2.4.	Controlo e atribuição dos auxílios de Estado	18
2.4.1.	No plano interno	18
2.4.2.	No plano externo	19
2.4.3.	Fundamentos de atribuição de auxílios de Estado	20
2.5.	Auxílio de Estado como instrumento da Elisão Fiscal Internacional	20
2.5.1.	Breve introdução ao conceito de Elisão Fiscal Internacional	20
2.5.2.	Outros instrumentos da Elisão Fiscal Internacional	22
2.5.2.1.	Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas	22

2.5.2.2.	Relatório da OCDE para a Concorrência Fiscal Prejudicial	28
2.5.2.2.1.	Características de um regime fiscal preferencial	30
2.5.2.2.2.	Características de um paraíso fiscal	31
2.5.2.3.	Base Erosion and Profit Shifting	33
III.	Princípio da Proporcionalidade	36
3.1.	Enquadramento normativo	36
3.2.	Enquadramento histórico	38
3.3.	Subprincípios presentes no princípio da proporcionalidade	39
3.3.1.	Princípio da adequação	40
3.3.2.	Princípio da necessidade	40
3.3.3.	Princípio da proporcionalidade <i>stricto sensu</i>	41
3.4.	O princípio da proporcionalidade como limite do legislador fiscal na jurisprudência comunitária	41
IV.	Caso prático: Centro Internacional de Negócios da Madeira	43
4.1.	Enquadramento da Região Autónoma da Madeira	43
4.1.1.	Origem do CINM	43
4.1.2.	Enquadramento dos regimes anteriores do CINM	45
4.1.3.	Caracterização do regime atual do CINM	46
4.2.	CINM como auxílio de Estado sob a forma fiscal	50
4.3.	Contributo económico do CINM	55
4.3.1.	Produção efetiva de receita fiscal no CINM	56
4.4.	O CINM e o princípio da proporcionalidade	62
V.	Conclusão	67
	Referências bibliográficas	69

## **Índice de Quadros**

Quadro 4.3.1. - 1 Receita Fiscal 2012-2016 _____	56
Quadro 4.3.1. - 2 Receita Fiscal/Imposto 2014-2016 _____	57
Quadro 4.3.1. - 3 Número de sociedades por setor de atividade _____	59
Quadro 4.3.1. - 4 Emprego direto gerado pelo CINM (2015-2016) _____	60
Quadro 4.4. - 1 Distribuição do Investimento _____	63

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 4.3.1. -1 Evolução da contribuição da receita fiscal do CINM por imposto _____	58
Gráfico 4.4. - 1 Distribuição geográfica _____	63
Gráfico 4.4. -2 Distribuição do investimento na Zona Franca Industrial (2018) _____	64

## Lista de abreviaturas

Cfr. - Confronte

CINM – Centro Internacional de Negócios da Madeira

ECOFIN – *Economic and Financial Affairs Council*

RAM – Região Autónoma da Madeira

TFUE - Tratado do Funcionamento da União Europeia

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

N. ° - Número

OCDE – *Organization for Economic Cooperation and Development*

Ss. – Seguintes

ZFM – Zona Franca da Madeira

# I.Introdução

A presente dissertação foi elaborada no âmbito da conclusão do segundo ciclo do curso de Mestrado em Fiscalidade, do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, a qual propõe cumprir todos os requisitos estabelecidos de forma a obter o grau de Mestre do presente curso.

## 1.1. Objeto

O objeto de estudo da presente dissertação de Mestrado teve como base os auxílios de Estado sob a forma fiscal, tema que detém uma grande relevância tanto a nível nacional como internacional.

Adicionalmente, é estudado o princípio da proporcionalidade *lato sensu* dada a sua importância e transversalidade à legislação nacional e internacional sobre a matéria, a qual reveste um carácter fundamental na análise do tema em questão.

Por último, a investigação realizada no âmbito dos dois temas supracitados é aplicada diretamente ao caso prático do Centro Internacional de Negócios da Madeira, devido à sua atualidade e importância.

## 1.2. Objetivo

Com a presente dissertação pretende-se realizar uma investigação mais aprofundada dos auxílios de Estado sob a forma fiscal bem como do princípio da proporcionalidade *lato sensu*, das especificidades que os caracterizam, analisar a jurisprudência existente e o que já fora estudado até à data.

Com efeito, pretende-se aplicar as conclusões inferidas a partir do estudo realizado, com vista a obter uma conclusão no que respeita ao caso do Centro Internacional de Negócios da Madeira. O vigente regime transporta consigo algumas questões no tocante às suas especificidades e se, de facto, estamos perante um auxílio de Estado sob a forma fiscal.

Espera-se que a presente investigação consiga, de algum modo, revelar-se útil no estudo desta temática, a qual transporta consigo algumas opiniões opostas e alguma discussão no seio académico.

### **1.3. Metodologia geral**

A metodologia utilizada na presente dissertação foi assente numa pesquisa bibliográfica extensa que compreende a análise de suporte documental, designadamente artigos de publicações periódicas e monografias de referência da temática estudada, suportada pela legislação nacional e da União Europeia, pela doutrina e jurisprudência existente do Tribunal de Justiça da União Europeia.

### **1.4. Estrutura da dissertação**

A presente dissertação divide-se, essencialmente, em três partes das quais as duas primeiras pretendem estabelecer uma visão teórica que suporta a ideologia apresentada no terceiro capítulo.

Assim, a primeira parte do trabalho expõe a temática dos auxílios de Estado sob a forma fiscal, apresentando uma noção do conceito, os critérios de classificação que o definem, o controlo efetuado e a atribuição dos auxílios de Estado.

Além disso, é também analisada a temática da Elisão Fiscal Internacional, tendo em conta que os auxílios de Estado são considerados como um dos seus instrumentos. É efetuada uma breve análise a esta matéria bem como uma distinção entre paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais, com vista a completar o estudo do tema principal presente neste primeiro capítulo de análise.

Seguidamente, o capítulo referente ao princípio da proporcionalidade *lato sensu* tem como objetivo um enquadramento histórico e normativo, tendo em conta que não é um princípio que esteja diretamente estabelecido na legislação. Com efeito, é feita uma análise do mesmo como um princípio legislador na jurisprudência comunitária.

Por último, o caso prático utilizado na análise das duas temáticas supracitadas tem como base o Centro Internacional de Negócios da Madeira, atendendo à especificidade presente neste regime.

Desta forma, o terceiro capítulo de análise inicia com um breve enquadramento histórico da Região Autónoma da Madeira, enuncia as características do presente regime bem como apresenta uma interligação com os dois primeiros capítulos.

## **II. Auxílios de Estado sob a forma fiscal**

### **2.1. Noção de auxílio de Estado**

O conceito de auxílio de Estado é caracterizado como sendo amplo, visto que, segundo Santos (2003, p. 170), este detém uma «natureza funcional, podendo assumir diversos conteúdos, tendo em conta as realidades a regular pelos vários ramos de direito».

Note-se que, de acordo com Xavier (2014, p. 374), um auxílio de Estado sob a forma fiscal é definido como «toda a medida destinada a isentar, total ou parcialmente, as empresas de um determinado setor dos encargos derivados da aplicação normal do sistema geral, sem que tal isenção se justifique pela natureza ou economia do sistema».

Atendendo a que o legislador comunitário não apresentou uma definição concreta sobre o conceito de auxílio de Estado, este mesmo recai sobre a competência da Comissão, da Doutrina e, em larga medida, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante, TJUE).

Efetivamente, este é um conceito de direito da concorrência, presente no Tratado de Roma, o qual instituiu a Comunidade Económica Europeia, nos artigos 87.º a 89.º, os quais correspondem aos artigos 107.º a 109.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia (doravante, TFUE).

No artigo 107.º do TFUE, poderemos retirar as características dos auxílios de Estado, através de uma proibição genérica no que respeita à concessão destes, o qual dispõe

[s]alvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

Seguidamente, nos números 2 e 3 do mesmo artigo são apresentadas as exceções no que diz respeito à aplicação dos auxílios de Estado, isto é, as situações que «[s]ão compatíveis com o mercado interno» ou que «[p]odem ser considerados compatíveis com o mercado interno», sendo assim apresentadas como permitidas mediante aprovação do órgão competente, ou seja, a Comissão.

Os auxílios de Estado são definidos indiretamente através de uma proibição geral da sua concessão, podendo assumir diversas formas, sendo caracterizados através de quatro critérios fundamentais.

Com efeito, estes são enunciados pela Comunicação da Comissão 98/C 384/03, JO C 384, de 10 de dezembro de 1998, devendo encontrar-se preenchidos cumulativamente para estarmos perante um auxílio de Estado.

Primeiramente, um auxílio de Estado deverá conferir aos seus beneficiários uma vantagem, a qual origine uma diminuição nos seus encargos fiscais e na qual está implícita um benefício que não seria obtido através do decurso normal da sua atividade.

De acordo com o estipulado pela Comunicação acima mencionada, esta vantagem, que se traduz numa redução da carga fiscal da empresa, poderá assumir diversas formas, nomeadamente:

- Uma redução da matéria coletável, como por exemplo deduções ou amortizações extraordinárias;
- Uma redução total ou parcial da quantia do imposto, tal como uma isenção; ou,
- Um adiamento ou uma anulação.

Seguidamente, os auxílios de Estado devem ser concedidos pelo Estado ou através de recursos estatais, bem como deverão afetar a concorrência e as suas trocas comerciais entre os Estados-membros. Por último, a medida em causa deverá ser específica ou seletiva, uma vez que favorecerá certas empresas ou produções. Os critérios de classificação de um auxílio de Estado serão analisados em detalhe mais adiante na presente dissertação.

## **2.2. Critérios de classificação**

Os critérios de classificação estão previstos na Comunicação da Comissão (2016/C 262/01) sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, doravante denominado por Comunicação.

### **1. Origem estatal**

A origem estatal é o primeiro critério de classificação em análise, o qual remete à imputabilidade da medida concedida bem como aos recursos estatais em causa, de acordo com a qual a «[a] concessão de uma vantagem direta ou indiretamente através de recursos

estatais e a imputabilidade de tal medida ao Estado são duas condições distintas e cumulativas para a existência de auxílio estatal», ao abrigo da Comunicação supracitada.

### ***2.2.1.1. Imputabilidade***

Atendendo a que um auxílio de Estado tem origem estatal, significa que no momento em que uma autoridade pública concede uma vantagem a um beneficiário, a medida concedida é imputável ao Estado, independentemente da autoridade em questão gozar de autonomia jurídica face a outras autoridades públicas.

De igual modo, aplica-se, também, no momento em que uma autoridade pública designar determinado organismo, seja este de índole pública ou privada, para conceder determinada medida que confira essa mesma vantagem.

Com efeito, o Direito da União deverá criar mecanismos e instituições autónomas que se encarregam da distribuição efetiva dos auxílios estatais, uma vez que não será permitido que as regras sejam contornadas em prol de uma determinada instituição ou indivíduo.

Contudo, a imputabilidade de uma medida torna-se menos evidente quando esta é concedida por uma empresa pública<sup>1</sup>, tornando-se indispensável a determinação das autoridades públicas que estiveram envolvidas na adoção da medida, seja de uma forma ou de outra.

A imputabilidade de uma medida concedida pelo Estado não se caracteriza apenas pelo simples facto dessa mesma medida ser adotada por uma empresa pública, sendo que tal não é considerado como suficiente de forma a imputá-la ao Estado.

Inevitavelmente, perante as relações estreitas que se estabelecem entre o Estado e as empresas públicas, existe um risco inerente no qual os auxílios estatais são concedidos através de empresas, assentes numa base pouco transparente e, conseqüentemente, infringindo as regras em matéria de auxílios estatais transpostas no Tratado.

Atendendo à peculiaridade da situação, para que uma medida adotada por uma empresa pública seja imputável ao Estado, esta deriva de um conjunto de indícios, os quais resultam não só do contexto de cada caso em análise, mas igualmente das particularidades que o caracterizam.

---

<sup>1</sup> Segundo a Diretiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro de 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas, no nº2 da referida diretiva, uma «empresa pública» é caracterizada como sendo «qualquer empresa em que os poderes públicos possam exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante em consequência da propriedade, da participação financeira ou das regras que a disciplinam».

Assim, e de acordo com o Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, *França/Comissão (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, nº 55 e 56, foram estabelecidos possíveis indícios de forma a delimitar a imputabilidade de uma medida, dos quais:

- a) O facto de o organismo em questão não poder ter tomado a decisão contestada sem ter em conta as exigências das autoridades públicas;
- b) A presença de elementos de natureza orgânica que ligam a empresa pública ao Estado;
- c) O facto de que a empresa, por intermédio da qual foram concedidos os auxílios, teve de ter em conta as orientações emanadas dos organismos governamentais<sup>2</sup>;
- d) A integração da empresa pública nas estruturas da administração pública;
- e) A natureza das atividades da empresa pública<sup>3</sup> e o exercício destas no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados;
- f) O estatuto jurídico da empresa (se é regida pelo direito público ou pelo direito comum das sociedades), embora a mera circunstância de uma empresa pública ter sido constituída sob a forma de uma sociedade de capitais no regime de direito comum não possa ser considerada razão suficiente para excluir a imputabilidade<sup>4</sup>, tendo em conta a autonomia que esta forma jurídica lhe confere;
- g) A intensidade da que as autoridades públicas exercem sobre a gestão da empresa;
- h) Qualquer outro indício que demonstre a implicação das autoridades públicas na adoção da medida em causa ou a improbabilidade da sua não implicação, tendo em conta o alcance da medida, o seu conteúdo ou as condições nela contidas.

### ***2.2.1.2. Imputabilidade e obrigações decorrentes do Direito da União***

No que concerne à imputabilidade e obrigações decorrentes do Direito da União, é definido que, perante um Estado-membro que se sente obrigado a aplicar determinada medida, «por força do Direito da União, sem qualquer poder discricionário», a medida concedida não é

---

<sup>2</sup>Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de outubro de 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, nº 35.

<sup>3</sup>Por exemplo, quando forem adotadas medidas pelos bancos públicos de desenvolvimento que perseguem objetivos de política pública (acórdão do Tribunal Geral de 27 de fevereiro de 2013, *Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt. v Comissão*, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, nº 63) ou quando forem adotadas medidas por agências de privatização ou fundos de pensões públicos (acórdão do Tribunal Geral de 28 de janeiro de 2016, *Eslovénia/Comissão* («ELAN»), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, nº 86).

<sup>4</sup>Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, *França/Comissão (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, nº 57.

imputável ao Estado-membro uma vez que originária de um ato dos órgãos legislativos da União.

No entanto, não é aplicável, segundo a Comunicação (2016, p. 11),

nos casos em que a legislação da União simplesmente permite certas medidas nacionais e o Estado-membro dispõe de poder discricionário para i) adotar ou não as medidas em questão ou ii) definir as características da medida concreta que são relevantes de um ponto de vista dos auxílios estatais.

O Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 2013, *Comissão/Irlanda e outros*, C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, n.º 45 a 53 remete a uma decisão do Conselho relativamente a uma autorização concedida a um Estado-membro com vista a introduzir certas medidas de isenção fiscal. Com efeito, conclui que a noção de auxílio de Estado é caracterizada pela sua objetividade, tornando-se irrisória uma decisão concebida pelo Conselho no que respeita o domínio de harmonização da legislação.

Na possibilidade de estarmos perante uma medida que é adotada cumulativamente por vários Estados-membros, esta será imputável a todos os Estados-membros em causa, de acordo com o artigo 107.º, n.º 1, do Tratado<sup>5</sup>.

### **2.2.1.3. Recursos Estatais**

As vantagens que, direta ou indiretamente, foram concedidas através de recursos estatais estão sujeitas a constituir auxílios estatais, ao abrigo do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

Os recursos estatais englobam todos os recursos do setor público, designadamente os recursos das entidades intraestatais, sejam elas descentralizadas, federadas, regionais ou outras<sup>6</sup>, bem como os recursos de organismos privados, em certas situações.

No caso em concreto, é indiferente que a instituição do setor público seja autónoma<sup>7</sup>. Por norma, o banco central de um Estado-membro ao fornecer determinados fundos a uma instituição de crédito faz uma transferência de recursos estatais.

---

<sup>5</sup> Ver Decisão 2010/606/UE da Comissão, de 26 de fevereiro de 2010, relativa ao auxílio estatal C 9/2009 (ex NN 45/08; NN 49/08 e NN 50/08) concedido pelo Reino da Bélgica, pela República Francesa e pelo Grão-Ducado do Luxemburgo a favor da *Dexia SA* (JO L 274 de 19.10.2010, p. 54).

<sup>6</sup> Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de outubro de 1987, *Alemanha/Comissão*, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, N.º 17; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de março de 2002. Território Histórico de Alava e outros/Comissão, processos apensos T-92/00 e 103/00, ECLI:UE:T:2002:61, n.º 57.

<sup>7</sup> Ver Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de dezembro de 1996, *Air France/Comissão*, T-358/94, ECLI:UE:T:1996:194, n.º 58 a 62.

Com vista a complementar a ideologia apresentada, a Comissão apresenta-nos uma Comunicação sobre o setor bancário (JO C 201 de 30 de julho de 2013, p. 1, ponto 62) referente à aplicação das regras no que respeita aos auxílios de Estado de apoio aos bancos perante uma crise financeira.

Efetivamente, esta última comunicação clarifica o entendimento no qual um banco central, ao reagir a uma crise bancária, através de medidas gerais que afetem qualquer ator comparável no seio do mercado, não se qualifica, na maioria das vezes, como uma medida abrangida pelo âmbito de aplicação de controlo dos auxílios de Estado. Caso não aconteceria, se adotasse medidas com caráter seletivo com vista a favorecer apenas determinados bancos.

As transferências efetuadas dentro de um grupo público podem, igualmente, constituir um auxílio estatal, se estivermos perante determinadas situações, como por exemplo, quando «os recursos forem transferidos da empresa-mãe para a sua filial (mesmo nos casos de constituírem uma única empresa do ponto de vista económico)», como depreende o Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, *SFEI e outros*, C-39/94, ECLI:UE:C:1996:285, n.º 62.

Há que sublinhar que o exposto na Comunicação não se opõe a que uma autoridade pública adote uma medida, favorecendo determinadas empresas ou produtos, não perdendo assim o seu caráter de vantagem gratuita, visto que o seu financiamento, total ou parcial, incidirá sobre as entidades em causa e provém de contribuições impostas pela autoridade pública.

A título exemplificativo, os recursos estatais podem apresentar-se como subvenções diretas, empréstimos, garantias, investimentos diretos no capital de empresas e prestações em espécie.

Tendo em atenção a Comunicação (2016, p. 12), esta afirma que «[r]enunciar a receitas que, de outro modo, teriam sido pagas ao Estado constitui uma transferência de recursos estatais». Ou seja, é considerada como uma transferência de recursos estatais quando abdicam de receitas que, pelo decurso normal, seriam pagas ao Estado.

Adicionalmente, é considerado como uma transferência de recursos estatais no caso de «as autoridades públicas não cobrarem o montante normal de acordo com o seu sistema geral pelo acesso ao domínio público ou aos recursos naturais ou pela concessão de determinados direitos especiais ou exclusivos».

### 2.2.2. Vantagem

Segundo a Comunicação da Comissão (2016, p. 15), é considerada uma vantagem concedida «qualquer benefício económico que uma empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência da intervenção do Estado»<sup>8</sup>.

Ou seja, ao definirmos uma vantagem, apenas o efeito que esta tem sobre uma empresa é significativo e não o que originou a intervenção inicial do Estado.

Uma vantagem é definida por uma melhoria na situação financeira da empresa após a aplicação da mesma, isto é, atendendo à Comunicação (2016, p. 15), «[s]empre que a situação financeira de uma empresa melhorar como resultado da intervenção do Estado em condições diferentes das condições normais de mercado, existe uma vantagem».

Ao definirmos um auxílio de Estado, é indispensável que este conceda uma vantagem económica positiva, tornando-se essencial evidenciar que a isenção de encargos económicos pode efetivamente constituir uma vantagem, visto que tem como fim «qualquer mitigação dos encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa»<sup>9</sup>.

Perante a definição de uma vantagem, conclui-se que esta compreende «todas as situações em que os operadores económicos são dispensados dos custos inerentes às suas atividades económicas», como apresentado no Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de novembro de 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, n.º 28 a 31, relativamente à recolha bem como à eliminação gratuita de resíduos.

Do mesmo modo, a Comunicação (2016, p. 26) possibilita a concessão de vantagens indiretas, isto é, «[p]ode ser conferida uma vantagem a outras empresas que não aquelas para as quais são diretamente transferidos recursos estatais».

Assim, ao ser concedida uma medida benéfica para uma empresa, poderá significar uma vantagem indireta para outras empresas que estejam ligadas ao nível das atividades com a empresa que obteve o benefício direto.

---

<sup>8</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, *SFEI e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999, *Espanha/Comissão*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41

<sup>9</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de março de 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, n.º 13; acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2000, *Alemanha/Comissão*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, n.º 25; acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de maio de 1999, *Itália/Comissão*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, n.º 15; acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, n.º 36.

### 2.2.3. Seletividade

Na aceção do artigo 107.º do TFUE, decorre que uma medida estatal deverá auxiliar «certas empresas ou produções», todavia nem todas as medidas estatais são abrangidas pelas características de um auxílio estatal, sendo essencial analisar as que atribuem uma vantagem de forma seletiva a determinadas empresas, categorias de empresas ou setores de atividade económica.

Por norma, as medidas de carácter geral vão de encontro ao disposto na legislação sobre a noção de auxílio de Estado. Contudo, atendendo ao disposto na Comunicação (2016, p. 27), «mesmo as intervenções que, à primeira vista, são aplicáveis à generalidade das empresas podem ser seletivas em certa medida e, portanto, ser consideradas medidas destinadas a favorecer certas empresas ou produções», como esclarece a jurisprudência no Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 1999, *DMTransport*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, n.o 27.

#### 2.2.3.1. Seletividade material

A seletividade material de uma certa medida compromete que esta apenas se aplique a determinadas empresas, ou grupo de empresas, ou determinados setores da economia de um dado Estado-membro. Deste modo, a seletividade material poderá ser estabelecida como *de jure* ou *de facto*.

Primeiramente, a seletividade *de jure* advém dos critérios jurídicos para a cedência de uma medida que esteja formalmente reservada apenas a certas empresas, como por exemplo, empresas de uma dada dimensão ou que sejam responsáveis por determinadas funções num grupo<sup>10</sup>.

Por outro lado, a seletividade *de facto* ocorre nas situações em que, mesmo estando estabelecidos os critérios formais para a aplicação da medida de forma geral e objetiva, a estrutura da mesma irá recair sobre o favorecimento significativo de um grupo específico de empresas<sup>11</sup>. De igual modo, a seletividade *de facto* resulta de condições que foram impostas pelos Estado-membro e que impedem que certas empresas beneficiem de tal medida.

---

<sup>10</sup> Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de junho de 2006, Bélgica e *Forum 187*/Comissão, processos apensos C-182/03 e C-217/03, ECLI: EU:C:2006:416, n.º 122.

<sup>11</sup> Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2011, Comissão e Espanha/Governo de Gibraltar e Reino Unido, processos apensos C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

### ***2.2.3.2. Seletividade regional***

A seletividade regional decorre do artigo 107.º n.º 1 do TFUE na medida em que «o sistema de referência não tem necessariamente de ser definido como a totalidade de um Estado-Membro», como presente na Comunicação (2016, p.32). Isto é, ao aplicarmos uma determinada medida, esta poderá não ser aplicável à totalidade do território, mas sim a certa parte do mesmo.

De acordo com a Comunicação (2016, p. 32), a seletividade regional apresenta três cenários possíveis:

- 1) No primeiro cenário, que resulta na seletividade regional de uma medida, o governo central de um Estado-membro decide unilateralmente aplicar um nível inferior de tributação numa área geográfica definida.
- 2) O segundo cenário corresponde à desconcentração simétrica dos poderes fiscais — um modelo de repartição das competências fiscais no qual todas as autoridades infraestatais a um determinado nível (regional, distrital ou outro) de um Estado-Membro têm o mesmo poder autónomo de direito para decidir a taxa de imposto aplicável no seu território de competência, independentemente da administração central. Neste caso, as medidas decididas pelas autoridades infraestatais não são seletivas, uma vez que é impossível determinar uma taxa de imposto normal capaz de constituir o quadro de referência.
- 3) No terceiro cenário — o cenário com a desconcentração assimétrica de poderes fiscais —, só determinadas autoridades regionais ou locais podem adotar medidas fiscais aplicáveis no seu território. Neste caso, a apreciação do carácter seletivo da medida em causa depende do facto de a autoridade em questão ser suficientemente autónoma em relação à administração central do Estado-Membro. É este o caso quando forem preenchidos três critérios cumulativos de autonomia: autonomia institucional, processual e económica e financeira. Se todos estes critérios de autonomia estiverem presentes quando uma autoridade regional ou local decidir adotar uma medida fiscal aplicável apenas no seu território, a região em causa, e não o Estado-Membro, constitui o quadro geográfico de referência.

Com efeito, a autonomia de uma determinada área geográfica pode ser analisada de três perspetivas. Primeiramente, se uma dada medida fiscal foi decidida a partir de uma autoridade regional ou local de acordo com o seu próprio estatuto constitucional, político e administrativo, uma vez que se distingue do estatuto do governo central, como esclarecido

no Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de setembro de 2006, *Portugal/Comissão*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, n.º 70.

De forma a analisar esta categoria de autonomia e se efetivamente dispõe do seu próprio estatuto político e administrativo, tanto a Constituição da República Portuguesa como as restantes legislações aplicáveis a tal Estado-membro deverão ser tidas em consideração.

Seguidamente, a autonomia processual, isto é, quando estamos perante uma decisão de uma medida fiscal, na qual a definição do seu conteúdo não teve qualquer intervenção do governo central. Este critério recai sobre a capacidade de um determinado organismo ter a competência para «adotar uma decisão sobre uma medida fiscal de modo independente», como disposto na Comunicação (2016, p. 33).

Por último, a autonomia económica e financeira é instituída quando uma entidade infraestatal detém responsabilidade pelas consequências não só políticas, mas também financeiras de dada medida fiscal. Ou seja, terá de controlar a gestão de um orçamento, das receitas e das despesas.

#### **2.2.4. Impacto sobre as trocas comerciais e a concorrência**

Ao abrigo do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE, apenas se consideram como auxílio estatal as medidas que «falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções» e que detenham impacto nas trocas comerciais entre os Estado-membro. Embora estejamos diante de dois conceitos distintos, muitas vezes são analisados em conjunto.

Por um lado, está implícita uma distorção da concorrência, visto que uma determinada medida concedida no âmbito dos auxílios de Estado, tem de representar uma melhoria da posição concorrencial daquele que beneficia da mesma, face a outras empresas que lhe são concorrentes<sup>12</sup>.

Porém, a Comunicação (2016, p. 41) define quatro condições cumulativas nas quais se exclui a distorção da concorrência:

- a) Um serviço está sujeito a um monopólio legal (estabelecido em conformidade com o direito da UE);

---

<sup>12</sup> Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 1980, *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11; acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de junho de 2000, *Alzetta*, processos apensos T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, n.º 80.

- b) O monopólio legal não só exclui a concorrência no mercado como também a concorrência para o mercado, na medida em que impede toda a potencial concorrência de se tornar o prestador exclusivo do serviço em questão;
- c) O serviço não está em concorrência com outros serviços; e
- d) Se o prestador de serviços exercer a sua atividade noutra mercado (geográfico ou do produto) que está aberto à concorrência, há que excluir a subsidiação cruzada. Tal requer a utilização de contas separadas, uma afetação adequada dos custos e das receitas e a impossibilidade de o financiamento público concedido ao serviço objeto do monopólio legal poder beneficiar outras atividades.

Por outro lado, o TFUE define que os apoios públicos concedidos têm de ser suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre os Estado-membro, nomeadamente, segundo a Comunicação (2016, p. 42), esta afirma que «quando um auxílio financeiro concedido por um Estado reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes nas trocas comerciais intra-[União], deve entender-se que estas últimas são influenciadas pelo auxílio»<sup>13</sup>.

Note-se que não é suficiente apenas a definição hipotética de uma medida que tenha impacto nas trocas comerciais entre Estado-membro, considerando-se fulcral determinar a causa por detrás de tal medida, «a razão pela qual a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência».

Para tal, a Comunicação (2016, p. 43) apresenta, a título exemplificativo, diversas situações em que o apoio público não foi considerado como «suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estado-membros», nomeadamente:

- a) infraestruturas desportivas e recreativas que sirvam predominantemente um público local e não suscetíveis de atrair clientes ou investimento provenientes de outros Estados-membros;
- b) eventos culturais e entidades que desempenham atividades económicas que, no entanto, não são suscetíveis de desviar utilizadores ou visitantes de ofertas semelhantes de outros Estados-membros; a Comissão considera que só o financiamento concedido a grandes instituições e eventos culturais de renome num Estado-membro que são amplamente divulgados fora da sua região de origem tem o potencial para afetar as trocas comerciais entre os Estados-membros.

---

<sup>13</sup>Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, n.º 66; acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de maio de 2013, *Libert e outros*, processos apensos C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, n.º 77; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 4 de abril de 2001, *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, n. 41.

### 2.3. Regra de *minimis*

A regra *de minimis* está, atualmente, presente no Regulamento (UE) n.º 140/2013 da Comissão de 18 de dezembro de 2013 (doravante, o Regulamento), relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis*.

A presente regra tem como objetivo a definição de um limiar *de minimis*, no qual se pode considerar não ser aplicável o artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, tornando assim isentas as subvenções de montante reduzido, presumindo-se de que as mesmas são compatíveis com o TFUE, atendendo ao baixo impacto financeiro que detêm para o Estado.

Ao abrigo do artigo 1.º do Regulamento, este é aplicável a qualquer auxílio concedido a empresas de todos os setores, à exceção:

- a) Auxílios concedidos a empresas que desenvolvem atividades nos setores da pesca e da aquicultura, abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho<sup>14</sup>;
- b) Auxílios concedidos a empresas que desenvolvem atividades de produção primária de produtos agrícolas;
- c) Auxílios concedidos a empresas que desenvolvem atividades no setor da transformação e comercialização de produtos agrícolas, nos seguintes casos:
  - i) sempre que o montante dos auxílios seja fixado com base no preço ou na quantidade dos produtos adquiridos junto de produtores primários ou colocados no mercado pelas empresas em causa,
  - ii) sempre que os auxílios estejam subordinados à condição de serem total ou parcialmente repercutidos nos produtores primários;
- d) Auxílios concedidos a atividades relacionadas com a exportação para países terceiros ou Estados-Membros, nomeadamente os auxílios concedidos diretamente em função das quantidades exportadas, da criação e funcionamento de uma rede de distribuição ou de outras despesas correntes atinentes às atividades de exportação;
- e) Auxílios subordinados à utilização de produtos nacionais em detrimento de produtos importados.

---

<sup>14</sup> Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho, de 17 de dezembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no setor dos produtos da pesca e da aquicultura (JO L 17 de 21.1.2000, p. 22).

Na aceção do artigo 3.º do presente Regulamento, é definido que as medidas de um auxílio que não preencham todas as disposições estabelecidas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «estão isentas da obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, do Tratado».

Inicialmente, o limiar de *minimis* foi estabelecido com o montante de 100 000 euros<sup>15</sup> durante um período de três anos, o qual seria aplicável, não obstante à forma dos auxílios ou do fim prosseguido.

Atualmente, o limiar está estabelecido com um montante total de 200 000 euros durante um período de três exercícios financeiros atribuído por um EM a uma única empresa.

O auxílio *de minimis* é atribuído a partir do momento em que «o direito legal de receber o auxílio é conferido à empresa ao abrigo do regime jurídico nacional aplicável, independentemente da data de pagamento do auxílio de *minimis* à empresa».

## **2.4. Controlo e atribuição dos auxílios de Estado**

O aparecimento de novas formas de relação entre o Estado e o Direito originou uma substituição gradual, em termos genéricos, dos procedimentos autoritários de intervenção e decisão por processos submetidos a negociação.

No entendimento de Santos (2003, p. 126), o Estado tem vindo a substituir «progressivamente os procedimentos autoritários de intervenção e decisão por procedimentos negociados, concertados, dando preferência a formas contratuais e quase-contratuais em relação a formas legislativas e regulamentares típicas».

Por conseguinte, levou a que o Estado atual opte por orientar, ao invés de impor a sua vontade aos comportamentos dos seus agentes económicos. Segundo Santos (2003, p. 126), pode-se então afirmar que «a própria intervenção através da concessão de auxílios é, hoje em dia, em grande medida, “característica de um Estado liberal que não quer ou não pode impor autoritariamente as suas soluções, mas que tenta incitar”».

### **2.4.1. No plano interno**

De forma a controlar internamente a concessão dos auxílios de Estado, existem diversas instituições que estão encarregues de exercer as suas funções de controlo. Nomeadamente

---

<sup>15</sup> O primeiro Regulamento a estabelecer um limiar *de minimis* foi o Regulamento (CE) n.º 69/200 da Comissão de 12 de janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios de *minimis*, seguindo-se do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis*.

Santos (2003, p. 129 e ss.) enumera «as entidades concessionárias, as instituições administrativas de hétero-controlo especializado (como, entre nós, a Inspeção-Geral de Finanças), os Tribunais judiciais e os Tribunais de Contas, certas autoridades administrativas independentes e, no plano político, os Parlamentos».

O controlo dos auxílios pode assumir três formas distintas: o controlo político, o controlo de legalidade e o controlo de eficácia.

Primeiramente, o controlo político resulta da atividade parlamentar, no que diz respeito à consagração legislativa dos diversos tipos de auxílios bem como na discussão e aprovação anual do Orçamento de Estado, no qual se fixam os parâmetros da despesa pública, incluindo a despesa fiscal.

Seguidamente, o controlo de legalidade é caracterizado pela verificação dos pressupostos legais respeitante à concessão ou manutenção do auxílio, designadamente relativo ao princípio da legalidade, ao princípio da igualdade, à prossecução do interesse público ou de interesse constitucionalmente relevante bem como à compatibilidade com as regras da concorrência.

Naturalmente, este tipo de controlo pode ser efetuado pela via administrativa ou pela via judicial, sendo que, regra geral, é da responsabilidade dos tribunais, a não ser que estejamos perante as regras de concorrência e, nesse caso, é da responsabilidade das autoridades administrativas independentes.

Por fim, o controlo de eficácia ou de mérito está presente na atribuição e na efetiva utilização dos auxílios, o que compreende uma análise económica com vista a apurar determinar e analisar a «eficácia, eficiência e pertinência da gestão dos recursos financeiros envolvidos».

#### **2.4.2. No plano externo**

No que respeita ao controlo dos auxílios de Estado no plano externo, os Tratados multilaterais detêm um papel fundamental, visto que, segundo Santos (2003, p. 132) através destes «os Estados autolimitam a sua soberania, sobretudo quando criam organizações internacionais que promovem formas avançadas de integração económica, jurídica e mesmo política, com exercício em comum da própria soberania de cada Estado membro».

### **2.4.3. Fundamentos de atribuição de auxílios de Estado**

A atribuição de auxílios de Estado depende, em termos económicos, não só da perspetiva teórica assumida, como também, «da visão, mais ou menos favorável, que se tenha acerca do intervencionismo estadual na economia», Santos (2003, p. 135).

Independentemente da visão que se tenha acerca do próprio intervencionismo estadual na economia, a intervenção dos poderes públicos, em regra, é aceite em determinadas circunstâncias com vista a retificar as determinadas falhas de mercado (designadas de *market failures*), como apresentada o autor acima referido.

## **2.5. Auxílio de Estado como instrumento da Elisão Fiscal Internacional**

### **2.5.1. Breve introdução ao conceito de Elisão Fiscal Internacional**

Os auxílios de Estado são considerados como um dos instrumentos da elisão fiscal internacional, apresentando-se como «os meios de que o sujeito utiliza para atingir os resultados em vista», de acordo com Xavier (2014, p. 356).

Existem duas formas de instrumentos possíveis: a primeira é relativa ao ordenamento mais favorável, designadamente os territórios de fiscalidade privilegiada, paraísos fiscais (*tax havens*), oásis fiscais (*Steuroasen*) ou regimes fiscais claramente mais favoráveis.

Adicionalmente, na continuação do entendimento do autor supracitado, os instrumentos podem ser relativos à escolha do ordenamento aplicável, nomeadamente «os atos jurídicos de cuja prática, isolada ou em conjunto com outro ou outros (“operações”), resulta a fixação ou localização do elemento de conexão em certo território, tais como a celebração de contratos em que se estipulem preços de transferência, ou a constituição de sociedades-base.»

É de realçar a importância de uma definição clara dos conceitos de evasão fiscal e elisão fiscal, atendendo à sua proximidade conceptual. O primeiro refere-se a um «ato ilícito pelo qual o contribuinte viola a sua obrigação tributária (conexa com mais do que uma ordem jurídica), prestando falsas declarações ou recusando-se ao seu cumprimento», como infere Xavier (2014, p. 351).

Em oposição, Xavier (2014, p. 351) explicita que a elisão fiscal consiste na «prática de atos (em princípio) ilícitos, realizados no âmbito da esfera da liberdade de organização mais

racional dos interesses do contribuinte, face a uma pluralidade de regimes fiscais de ordenamentos distintos».

A elisão fiscal assenta em dois pilares fulcrais para a sua definição. Primeiramente, o referido autor (2014, p. 352) afirma que «[a] existência de dois ou mais ordenamentos tributários, dos quais, um ou mais, se apresentam, face a uma dada situação concreta, como mais favoráveis que o outro ou outros».

E, seguindo a ideologia do autor, este estabelece «[a] faculdade de opção ou escolha voluntária pelo contribuinte do ordenamento tributário aplicável, pela influência voluntária na produção do facto ou factos geradores em termos de atrair a respetiva aplicação». Este último é frequentemente denominado de planeamento fiscal, montagens fiscais ou arquitetura ou engenharia fiscal.

Ao caracterizarmos este conceito, temos de ter em conta que este pode ser subjetivo ou objetivo, dependendo do elemento de conexão aquando a sua concretização. Por um lado, a elisão fiscal pode ser subjetiva, quando é realizada através de um elemento de conexão subjetiva, como por exemplo, a residência ou o domicílio do contribuinte.

Por outro lado, é objetiva, quando a mesma é efetuada através de um elemento de conexão objetivo, como exemplifica o referido autor, «o local onde se situa a fonte de produção ou de pagamento de um rendimento, designadamente o local do exercício da atividade, ou o local de instalação de um estabelecimento estável». Este tipo poderá dividir-se em três categorias distintas consoante o seu objetivo:

- a) [D]ividir o rendimento, distribuindo-o entre territórios fiscais distintos;
- b) [A]cumular o rendimento, fixando-o em território fiscalmente mais favorável, de tal modo, que a tributação seja diferida (*tax deferral*) para a eventualidade de o rendimento ser distribuído;
- c) [T]ransferir o rendimento de um ordenamento para outro que lhe conceda tratamento favorável.

No âmbito da elisão fiscal, seja esta a nível interno ou internacional, poderá ser de exclusão ou apenas de carácter redutivo/reductor.

Relativamente ao primeiro, estamos perante um conflito negativo de leis, visto que o facto tributário não incide sobre o campo de aplicação das normas que poderão ser aplicáveis.

No entanto, no segundo caso referente ao seu carácter redutor, o contribuinte situa-se numa posição em que o facto tributário localiza-se num território mais vantajoso para o efeito, ou seja, está sujeito a uma forma legal na qual lhe permite deter consequências fiscais menos onerosas.

Ao analisarmos a problemática em questão, não podemos confundir determinados conceitos, os quais, por vezes, originam a sua aplicação incorreta.

Nomeadamente, perante uma simulação, esta implica que existe inevitavelmente uma divergência entre a vontade real e a vontade declarada, por oposição à elisão fiscal internacional na qual os efeitos dos seus atos jurídicos decorrem da vontade real de quem os praticou.

Contrariamente, uma fraude institui uma violação direta e frontal das normas jurídicas, em particular, no que respeita às falsas declarações ou operações fictícias.

Por fim, diante de um abuso de direito, este coloca em causa a esfera de liberdade do indivíduo aquando da sua escolha dos meios utilizados que detém à sua disposição, a fim de obter o fim desejado.

Contudo, de forma a realizar os interesses pretendidos, o contribuinte poderá recorrer aos negócios jurídicos indiretos, isto é, o contribuinte poderá utilizar as estruturas típicas de direito interno ou estrangeiro, com vista a atingir determinados fins que lhe são atípicos.

## **2.5.2. Outros instrumentos da Elisão Fiscal Internacional**

### ***2.5.2.1. Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas***

Embora o trabalho do grupo «Política Fiscal» detenha um elevado contributo e atendendo aos «efeitos positivos de uma concorrência leal bem como à própria necessidade de consolidar a competitividade internacional da UE e dos seus Estados-membros»<sup>16</sup>, é também tido em consideração que a devida concorrência fiscal pode originar medidas fiscais de natureza prejudicial.

Com efeito, houve uma necessidade de criar um Código de Conduta no domínio da Fiscalidade das Empresas, com vista à eliminação de medidas fiscais prejudiciais. Este define no ponto B uma de medida fiscal como potencialmente prejudicial quando origina de

---

<sup>16</sup> Cfr. Anexo I do Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 6 de janeiro de 1998 – Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, de 1 de dezembro de 1997, relativa a um Código de Conduta no domínio da Fiscalidade das Empresas.

«um nível de tributação efetivo, inclui a taxa zero, significativamente inferior ao normalmente aplicado no Estado-membro em causa».

No entanto, é de referir que o presente Código de Conduta é considerado como um *gentleman's agreement*, ou seja, é visto como um compromisso político, o qual não interfere com os direitos e obrigações dos Estados-membros nem com as devidas competências de cada Estado-membro e da Comunidade resultantes do Tratado.

Adicionalmente, este não vincula juridicamente os Estados-membros, apenas se aplica no domínio da fiscalidade direta das pessoas coletivas, abrangendo todas as práticas legais administrativas que tenham ou sejam suscetíveis de ter uma incidência sensível na localização das atividades económicas na União Europeia.

Em 1998, foi constituído na União Europeia, o Grupo do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas, criado após a aprovação do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas, em sequência do Relatório da OCDE para as Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial.

De acordo com o Código de Conduta no ponto A, esclarece que a criação do mesmo tem em vista o controlo e o combate à concorrência fiscal prejudicial, visando «as medidas que tenham ou sejam suscetíveis de ter uma incidência sensível na localização das atividades económicas na Comunidade», sendo que estas abrangem a totalidade das atividades exercidas dentro de um grupo de sociedades. De igual modo, as medidas fiscais presentes no Código de Conduta compreendem, também, as disposições legais ou regulamentares e as práticas administrativas.

Como apresentado no ponto M do presente código, é de elevada relevância que este consiga abranger a maior amplitude possível relativamente ao seu quadro geográfico, incluindo, assim, não só os Estados-membros, mas também os seus territórios dependentes ou associados<sup>17</sup>, ou os territórios sobre os quais detenham responsabilidades especiais ou prerrogativas fiscais.

---

<sup>17</sup> Crf. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, nº 185 pp. 395 - Territórios dependentes ou associados: Gronelândia, Ilhas Faroé, Nova Caledónia, Polinésia Francesa, Ilhas *Wallis* e Futuna, Territórios Austrais e Antárticos Franceses, *Mayotte*, Autarquia de São Pedro e Miquelon, Antilhas Neerlandesas, Aruba, Timor Leste, Macau, Anguila, *Bailiwick* de *Guernsey* (incluindo *Alderney*), *Sark*, *Bailiwick* de Jérsia, Bermudas, Território Antártico Britânico, Território Britânico do Oceano Índico, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Caimão, Ilhas *Falkland*, Ilha de *Man*, Montserrat, Ilha *Pitcairn*, Santa Helena e dependências e Zonas cipriotas sob soberania britânica (*UK Sovereign Base Areas in Cyprus*).

Com efeito, estes comprometem-se não só a promover a adoção do Código de Conduta nos territórios onde o Tratado não é aplicável, mas também a assegurar a aplicação dos princípios apresentados nestes mesmos territórios.

O relatório com maior exposição do Grupo de Trabalho é o Relatório *Primarolo*<sup>18</sup>, de novembro de 1999, no qual constam as primeiras medidas qualificadas como prejudiciais.

Contudo, este mesmo relatório não é consensual, visto que a Bélgica, Luxemburgo, Áustria e Portugal sempre se questionaram sobre o prosseguimento dos trabalhos, sendo que nunca chegou a ser formalmente aprovado pelo *Economic and Financial Affairs Council* (doravante, Ecofin).

Com efeito, a partir do mesmo, foram reconhecidas 66 medidas como prejudiciais. Contudo, o relatório em questão foi colocado em causa, nomeadamente no âmbito da avaliação de certas medidas, colocando em causa a metodologia adotada.

Após a entrega do Relatório *Primarolo* em 1998, o Grupo do Código de Conduta concentrou os seus trabalhos na devida avaliação das medidas dos novos Estados-membros da União Europeia bem como ao «*rollback* das medidas qualificadas como prejudiciais e ao acompanhamento do *standstill* relativamente a eventuais novas medidas».

Numa primeira fase, considera-se a identificação das diversas medidas prejudiciais e numa segunda fase ao seu desmantelamento (*rollback*) e congelamento (*standstill*) devido.

Segundo Palma<sup>19</sup>, é-nos apresentada a ideia de que,

[a] competitividade fiscal tem uma dupla faceta. Se, por um lado, dentro de determinados limites, é desejável, funcionando como um fator dinamizador das economias, por outro pode assumir, voluntária ou involuntariamente, uma natureza perdedora, interferindo com o princípio da neutralidade conduzindo a uma erosão de receitas e pondo em risco os objetivos da construção do mercado único.

Tendo em consideração o relatório da Comissão de março de 1996 – *A Fiscalidade na União Europeia*, o Conselho propôs em abril do mesmo ano um amplo debate com vista a discutir o tema da concorrência fiscal prejudicial.

---

<sup>18</sup> O Relatório Primarolo foi o relatório final do Grupo «Código de Conduta» para o Ecofin de 29 de novembro de 1999 (SN 4901/99, de 23 de novembro), CCTF n° 185, Lisboa, 2000.

<sup>19</sup> Ver *Capítulo IV: Planeamento Fiscal Internacional*, Clotilde Celorico Palma.

No ano seguinte, a 1 de dezembro de 1997, foi então aprovado o Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas<sup>20</sup>, inserido num pacote mais amplo sobre a Fiscalidade, no qual está contemplada a tributação da poupança e dos fluxos transfronteiriços de juros e royalties entre empresas (Pacote Fiscal).

O Código de Conduta destina-se a todos os Estados-membros e aos seus territórios dependentes ou associados, restringindo-se ao âmbito da tributação das pessoas coletivas, e não abrange medidas de carácter geral como o Imposto sobre o Valor Acrescentado, Imposto sobre o Rendimento Singular, entre outros.

Segundo o Código de Conduta no domínio da fiscalidade das empresas, o Ponto A visa «as medidas que tenham ou sejam suscetíveis de ter uma incidência sensível na localização das atividades económicas na Comunidade».

As atividades económicas mencionadas abrangem todas as atividades exercidas dentro de um grupo de sociedades, nas quais as medidas fiscais abrangem não só as disposições legislativas ou regulamentares, como também as práticas administrativas.

Com efeito, é-nos apresentado o que se deve ter em conta aquando da avaliação do carácter prejudicial dessas medidas prejudiciais e este prevê um processo de avaliação das medidas potencialmente prejudiciais e, conseqüentemente, o seu desmantelamento.

Assim, a título exemplificativo, são apresentados cinco critérios de avaliação<sup>21</sup>:

1. Se as vantagens são concedidas exclusivamente a não residentes ou para transações realizadas com não residentes, ou
2. Se as vantagens são totalmente isoladas da economia interna, sem incidência na base fiscal nacional, ou
3. Se as vantagens são concedidas mesmo que não exista qualquer atividade económica real nem qualquer presença económica substancial no EM que proporciona essas vantagens fiscais, ou
4. Se o método de determinação dos lucros resultantes das atividades internas de um grupo multinacional se afasta dos princípios geralmente aceites a nível internacional, nomeadamente das regras aprovadas pela OCDE, ou

---

<sup>20</sup> Publicado no JOC 272 de 6.1.98, como Anexo 1 às conclusões do Conselho Ecofin.

<sup>21</sup> Ver *Capítulo IV: Planeamento Fiscal Internacional*, Clotilde Celorico Palma.

5. Se as medidas fiscais carecem de transparência, nomeadamente quando as disposições legais sejam aplicadas de forma menos rigorosa e não transparente a nível administrativo.

Com vista a identificar os regimes como prejudiciais, a aplicação da Cláusula Geral Anti-abuso e a transparência nos acordos sobre troca de informação podem ser utilizados como critérios para a identificação dos mesmos.

Numa perspetiva de defesa da manutenção, de forma a manter os trabalhos no âmbito da concorrência fiscal prejudicial, podem ser tidos em consideração dois meios de ação.

Por um lado, o congelamento (*standstill*) das medidas implica que os Estados-membros se comprometem a não introduzir novas medidas fiscais de carácter prejudicial e, conseqüentemente, terão de agir em concordância perante a apreciação realizada do carácter eventualmente prejudicial de qualquer nova medida fiscal.

Por outro lado, o desmantelamento (*rollback*) efetivo das medidas qualificadas como fiscalmente prejudiciais, pressupõe uma nova análise das disposições existentes e as práticas vigentes, por parte do Estado-membro em questão, bem como a alteração devida com vista a eliminar tais medidas identificadas com carácter prejudicial.

Relativamente à avaliação das medidas fiscais abrangidas pelo Código, os Estados-membro são convidados a comunicar informações pertinentes a pedido de outros Estados-membro, de acordo com o princípio da transparência e da abertura, bem como a comunicarem entre si as medidas fiscais que estejam em vigor e que estão sujeitas a serem abrangidas pela aplicação do Código de Conduta.

A partir do momento em que as medidas fiscais previstas necessitem de aprovação parlamentar, apenas poderão ser comunicadas após o Parlamento ter tomado conhecimento das mesmas.

No âmbito da avaliação das medidas prejudiciais, e atendendo aos potenciais efeitos na Comunidade, esta determinará se as medidas fiscais em causa são ou não prejudiciais. De igual modo, os Estados-membros podem requerer o debate de determinadas medidas fiscais que estejam a ser aplicadas noutros Estados-membros e que estão sujeitas ao Código de Conduta e, conseqüentemente, a solicitar a formulação de observações das mesmas.

Atendendo ao Ponto G do Código de Conduta, este «foi inserido devido à intervenção das delegações portuguesa e espanhola»<sup>22</sup>, visto que as medidas fiscais devem ser utilizadas para apoiar o desenvolvimento económico de regiões específicas e, como tal, deverão ser avaliadas no âmbito da proporcionalidade e se estas são, ou não, orientadas para os objetivos pretendidos.

Desta forma, «[s]erá prestada especial atenção às características e condicionalismos particulares das regiões ultraperiféricas e das pequenas ilhas, sem atentar contra a integridade e a coerência da ordem jurídica comunitária, incluindo o mercado interno e as políticas comuns» - este ponto coincide com o artigo 349.º do TFUE, na medida em que têm em linha de conta a proporcionalidade das medidas fiscais impostas.

O processo apresentado pelo Código em análise passa pela criação de um grupo de trabalho e tem como objetivo a avaliação das medidas fiscais compreendidas no âmbito de aplicação do presente código bem como a supervisão do fornecimento de informações relativas a essas mesmas medidas.

Atendendo ao presente código, este enuncia que o Grupo de Trabalho irá reunir-se regularmente, procedendo «à seleção e análise das medidas fiscais (...) apresentará regularmente um relatório sobre as medidas analisadas. Esses relatórios serão enviados ao Conselho para deliberação e publicados se este o determinar».

Em 1998, foram enunciadas as diretrizes para a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade direta das empresas.

Com vista ao combate contra à evasão e à fraude fiscais, os Estados-membro são convidados pelo Conselho à sua cooperação no que respeita ao intercâmbio de informações entre os mesmos.

É de salientar o papel fulcral que as disposições anti-abuso nas legislações fiscais bem como nas convenções relativas à dupla tributação desempenham no âmbito da luta contra a evasão e fraude fiscal.

Relativamente ao ponto M do Código, referente ao âmbito geográfico do mesmo, este ainda não se concretiza até aos dias de hoje, embora seja considerado como benéfico que o quadro geográfico fosse o mais amplo possível.

---

<sup>22</sup> Conforme supra explanado, a citação presente no *Capítulo IV* - «insere-se na lógica da filosofia subjacente ao disposto no artigo 299º do Tratado da UE, introduzido pelo Tratado de Amsterdão, atual artigo 349º do TFUE.

Com efeito, os Estados-membro pertencentes comprometem-se não só com a promoção do mesmo na sua adoção nos países terceiros, mas também a promovê-lo nos territórios nos quais não se aplique o Tratado.

Atualmente, os trabalhos do Grupo do Código de Conduta têm tido em linha de conta os trabalhos relacionados com o Relatório BEPS, concentrando as suas atividades em:

- Monitorizar as obrigações de congelamento e desmantelamento
- Analisar o alargamento dos princípios do Código de Conduta a países terceiros, tendo já sido celebrado um acordo com a Suíça e estabelecido contactos com o Liechtenstein, e
- Na análise da aplicação das cláusulas anti-abuso.

Por último, o Grupo tem desenvolvido trabalhos na ordem do «critério da substância económica aos chamados regimes de *patent box*, que se caracterizam pela aplicação de benefícios fiscais à propriedade intelectual».

#### ***2.5.2.2. Relatório da OCDE para a Concorrência Fiscal Prejudicial***

O Relatório da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - para a Concorrência Fiscal Prejudicial (doravante, o Relatório da OCDE)<sup>23</sup>, aprovado a 9 de abril de 1998, tem em vista «disciplinar as práticas da concorrência fiscal prejudicial quer ao nível dos paraísos fiscais quer ao nível dos regimes fiscais preferenciais dos países membros»<sup>24</sup>.

Este apresenta-se não só como um compromisso político, como também jurídico, no sentido em que os Estados-membros responsabilizam-se em integrar medidas de «conformação» dos respetivos regimes fiscais que implicam a adoção de obrigações jurídicas.

Nos anos 80, seguindo a posição apresentada por Xavier (2014, p. 357), houve uma «tendência generalizada de introdução de regimes fiscais preferenciais ou privilegiados», nomeadamente com a constituição de centros financeiros, sociedades *holding*, centros de coordenação, de serviços, atividades de resseguros, entre outros. Todos estes regimes fiscais

---

<sup>23</sup> «*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris, France, OCDE, 28 de abril de 1998. Essencialmente por motivos relacionados com as práticas de acesso às informações bancárias, a Suíça e o Luxemburgo abstiveram-se da sua aprovação.»

<sup>24</sup> Ideologia presente no *Capítulo IV: A Concorrência Fiscal Prejudicial - Reações no seio da OCDE e na EU* de Clotilde Celorico Palma.

tinham em comum a redução da taxa do imposto sobre as sociedades tendo em vista a atração de investimento estrangeiro.

Atendendo à generalização assistida deste tipo de regimes, esta provocou uma reação nos países em causa, resultando numa crescente integração bem como numa ausência de coordenação.

Nos anos 90, tanto a nível da União Europeia como da OCDE, assistiu-se a uma tentativa de combater ou controlar os efeitos perversos causados pela concorrência fiscal prejudicial.

Efetivamente, os trabalhos da União Europeia e da OCDE têm na sua génese as preocupações sentidas no então G7, sendo que atualmente não só o Fundo Monetário Internacional, como também a Organização Mundial do Comércio, têm vindo a trabalhar na presente temática.

A nível da União Europeia, em 1992, o Relatório *Ruding* analisou oficialmente, pela primeira vez, o fenómeno da concorrência fiscal. Até então, o controlo da mesma sempre foi feito de forma fragmentada, aplicando-se as regras dos auxílios de Estado.

O Relatório da OCDE apresenta-nos, também, as diferenças na identificação e qualificação de um território como paraíso fiscal ou regime fiscal preferencial.

Com efeito, de acordo com o Relatório da OCDE, os Estados-membros «comprometem-se a controlar a adoção de novas medidas abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação ou a não reforçar e a rever as já existentes, bem como a remover as práticas prejudiciais ou os regimes preferenciais já vigentes».

Efetivamente, um dos atuais problemas analisados pelo *Forum* das Práticas da Concorrência Fiscal Prejudicial é a aplicação de medidas defensivas contra os paraísos fiscais não cooperantes<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A 5 de dezembro de 2017, a UE publicou a sua primeira *blacklist of tax havens*, ou seja, a «lista negra» de paraísos fiscais não cooperantes, ratificada pelos Ministros das Finanças da UE e preparada pelo Grupo de Trabalho do Código de Conduta, a qual apresenta 17 países, designadamente: Namíbia, Trinidad & Tobago, Tunísia, Bermuda, *The Cayman Islands*, *the Isle of Man* and Jersey, American Samoa, Bahrain, Barbados, Grenada, Guam, Macau, *the Marshall Islands*, *Palau*, St. Lucia and Samoa. Fonte: <https://www.forbes.com/sites/davidschrieberg/2017/12/05/e-u-names-and-shames-17-countries-in-its-first-ever-blacklist-of-tax-havens/#15b952543be8>; <https://www.theguardian.com/business/2017/dec/05/eu-blacklist-names-17-tax-havens-and-puts-caymans-and-jersey-on-notice>, ambos consultados a 11 de dezembro de 2017.

Um território ao ser classificado como um paraíso fiscal não cooperante significa que as suas práticas não vão de encontro às políticas apresentadas pelo Relatório e, conseqüentemente, os países da OCDE aplicam medidas sancionatórias, conhecidas como *defensive measures*.

À luz do relatório em análise, os Estados-membro têm como objetivo refrear, rever e remover as práticas prejudiciais, denominada a regra dos três R, isto é, têm em vista a não adoção de «novas medidas que estejam abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação ou a não reforçar e a rever as já existentes, bem como a remover as práticas prejudiciais ou os regimes preferenciais já existentes»<sup>26</sup>.

A diferenciação dos conceitos de paraíso fiscal e regime fiscal preferencial é definida por uma linha muito ténue que, por vezes, resulta numa aplicação errónea dos próprios conceitos.

No presente relatório é feita a distinção entre paraíso fiscal e regime fiscal preferencial, sendo que «em última instância a distinção entre estes dois conceitos consiste no facto de as práticas prejudiciais dos países membros nunca chegarem, na prática, a merecer a qualificação de paraísos fiscais».

#### **2.5.2.2.1. Características de um regime fiscal preferencial**

- Taxas de tributação efetivas nulas ou mínimas - «é visto como um ponto de partida necessário para determinar se um regime fiscal é ou não nocivo, devendo, contudo, ser conjugado com a verificação de um ou alguns dos outros fatores chave previstos»;
- Regimes *ring fencing*, isto é parcial ou totalmente isolados dos mercados domésticos do país em causa - «pode assumir diversas formas, por exemplo, implícita ou explicitamente, o regime excluir os residentes dos benefícios ou proibir as empresas beneficiárias de operar no mercado nacional»;
- Falta de transparência ao nível da conceção do regime e da respetiva aplicação prática;
- Falta de uma troca efetiva de informações relativamente aos contribuintes que beneficiam do regime.

No que respeita a definição de um regime fiscal preferencial, há que ter outros fatores em linha de conta, como por exemplo:

- A definição artificial de base tributável;

---

<sup>26</sup> Ideia presente no *Capítulo IV: Planeamento Fiscal Internacional* de Clotilde Celorico Palma.

- O não acolhimento dos princípios internacionais de fixação dos preços de transferência, concretamente, das diretrizes da OCDE;
- A isenção do pagamento de imposto no país de residência relativamente aos rendimentos estrangeiros;
- A existência de níveis de taxas ou de bases tributáveis negociáveis;
- A existência de regras sobre confidencialidade;
- O facto de a medida fiscal ser o motivo principal para a decisão dos exercícios da atividade;
- O rácio entre as atividades desenvolvidas e o volume do investimento e do rendimento obtido; e,
- A falta de uma rede ampla de convenções para evitar a dupla tributação.

De forma a analisar os critérios apresentados e, conseqüentemente, identificar determinado território como sendo um regime fiscal preferencial, temos de ter em consideração o contexto de cada território de forma minuciosa bem como os efeitos económicos, visto que existem motivos extrafiscais os quais estão na base de justificação de determinada manutenção de certos regimes.

Segundo Xavier (2014, p. 357), quando estamos perante determinados ordenamentos fiscais que

isentam certos factos que deveriam tributar “normalmente”, de harmonia com os princípios gerais comumente aceites, ou os tributam a taxa “anormalmente” baixa – via de regra para atrair capitais estrangeiros – são considerados refúgios, oásis, paraísos fiscais ou regimes fiscais privilegiados ou preferenciais.

#### ***2.5.2.2.2. Características de um paraíso fiscal***

- Tributação nula ou mínima dos rendimentos;
- Falta de uma troca efetiva de informações, quer legislativamente quer através de práticas administrativas;
- Falta de transparência relativamente às disposições legais ou administrativas;
- Ausência de atividades económicas substanciais.

No que toca aos paraísos fiscais, este prevê a elaboração de uma lista dos mesmos, bem como a existência de medidas adequadas. Estes podem ser considerados como cooperantes ou não cooperantes.

Um paraíso fiscal cooperante é obrigado a fazer uma «declaração de compromisso a alto nível» (*commitment letter*), com vista a respeitar os princípios estabelecidos no Relatório de 1998, adaptando a sua legislação e as suas práticas administrativas internas, estando sujeito a uma verificação periódica, de forma a controlar se o compromisso declarado está ou não a ser cumprido, correndo o risco de ser qualificado como um paraíso fiscal não cooperante.

A lista na qual constam os paraísos fiscais não cooperantes tem vindo a diminuir ao longo dos anos e a partir de 2009 não consta nenhum país, tendo a esta lista sido substituída pela lista elaborada pelo G20 em colaboração com a OCDE.

Esta última detém três níveis:

1. As jurisdições que implementaram substancialmente os *standards* internacionais de troca de informações, denominada de lista branca, caso tenham celebrado pelo menos 12 Acordos de Dupla Tributação com países da OCDE;
2. As que se comprometeram com os *standards*, mas que ainda não os implementaram substancialmente, denominada de lista cinzenta;
3. As que não se comprometeram com estes standards, denominada de lista negra; é de frisar que não consta nenhum país que pertença ao *Forum* Global de Transparência Fiscal da OCDE<sup>27</sup>.

Nomeadamente, se um território é caracterizado como um paraíso fiscal não cooperante, este irá pertencer à lista de paraísos fiscais não cooperantes e, por conseguinte, significa que os países da OCDE poderão aplicar medidas sancionatórias (*defensive measures*), como por exemplo:

- A não concessão de deduções, isenções, créditos fiscais e outros benefícios às operações efetuadas com a jurisdição;
- Aplicação de uma retenção na fonte relativamente a determinados pagamentos a favor de sujeitos passivos nela residentes;
- Consagração da não dedução de custos para a constituição ou aquisição de sociedades na jurisdição, entre outros.

---

<sup>27</sup> «Este Fórum funciona desde 2000 com países membros da OCDE e não membros, contando atualmente com 132 membros. O seu mandato consiste em assegurar que todas as jurisdições aderem aos mesmos standards de cooperação internacional em matéria tributária.»

Inicialmente, começou por se elaborar uma lista na qual figura os paraísos fiscais. É de salientar que não só o Estado de *Delaware* dos Estados Unidos da América, como Singapura nunca pertenceram a nenhuma lista dos paraísos fiscais da OCDE.

Com vista aos trabalhos revistos pelo Relatório da OCDE, foi então constituído o *Forum* para as práticas da concorrência fiscal prejudicial, constituído por representantes de todos os países membros da OCDE.

Atualmente, os trabalhos do grupo prendem-se na análise dos temas mais influentes nos dias de hoje, nomeadamente a globalização, o progresso tecnológico e as mudanças demográficas. A título exemplificativo, alguns dos projetos mais atuais do presente ano foram a análise do efeito da utilização do computador na qualidade do trabalho, o lançamento do *G7 FOW Forum*, a análise dos postos de trabalho que estão em risco face ao fenómeno da automação bem como as novas formas de trabalho atendendo aos três temas com que nos debatemos diariamente.

#### ***2.5.2.3. Base Erosion and Profit Shifting***

No ano de 2009, foi criado o *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* com vista a assegurar a implementação consistente e eficaz dos standards de transparência internacionais e, atualmente, conta com a participação de mais de 130 países e jurisdições.

Em setembro de 2013, os líderes do G20 solicitaram à OCDE a elaboração de um plano de ação com vista a combater a erosão das bases tributáveis e o desvio de lucros. Atendendo à mudança que se tem assistido no panorama fiscal internacional ao longo dos últimos anos, a comunidade internacional, com o apoio dos líderes do G20 tem em vista aumentar a transparência e troca de informações ao nível fiscal, bem como combater as fragilidades do sistema fiscal internacional, no que respeita ao sigilo bancário.

Assim, foi criado o projeto *Base Erosion and Profit Shifting* (doravante, BEPS) de forma a combater as técnicas de planeamento fiscal internacional agressivo perpetrado pelas empresas multinacionais.

Com efeito, o plano de ação BEPS assenta em três pilares fundamentais, designadamente o reforço dos requisitos essenciais nos padrões internacionais existentes, a introdução de coerência nas leis domésticas que afetam atividades entre os diversos países e, por último, tem como objetivo melhorar a transparência no plano comunitário.

Consiste em quinze ações, estabelecendo a definição de uma variedade de medidas, agrupadas por áreas, relativamente às quais se espera que os Estados-membros intervenham.

Com o intuito de apresentar as ações presentes no presente plano de ação, apresenta-se uma breve introdução de cada uma das ações<sup>28</sup>:

- Ação 1 – Economia Digital: visa combater os desafios fiscais presentes na economia digital e identifica as maiores dificuldades que esta acarreta na aplicação das leis fiscais internacionais existentes. No presente ano, a OCDE divulgou um relatório intercalar sobre os desafios fiscais decorrentes da digitalização nos dias de hoje;
- Ação 2 – Híbridos: faz referência a um modelo de disposições e recomendações relativamente ao modelo de regras nacionais, de forma a neutralizar os efeitos de entidades e instrumentos híbridos, como por exemplo, dupla não tributação, dedução dupla ou diferimentos a longo prazo;
- Ação 3 – *Controlled Foreign Corporations* (CFC): apresenta recomendações com vista a fortalecer as regras para a tributação de empresas estrangeiras controladas;
- Ação 4 – Dedução de juros: diz respeito à limitação da erosão da base tributável através da dedução de juros e outros rendimentos equivalentes. Esta ação apresenta uma abordagem comum baseada nas melhores práticas de prevenção da erosão da base tributável através da utilização das despesas de juros como, por exemplo, através da utilização da dívida de terceiros de forma a obter deduções de excessivas ou para financiar produções de rendimentos isentos ou diferidos;
- Ação 5 – Práticas tributárias prejudiciais: renova o trabalho efetuado até então com o intuito de se focar na melhoria da transparência e substância, incluindo a troca espontânea de decisões relacionadas com regimes preferenciais e solicitando as atividades substanciais para regimes preferenciais;
- Ação 6 – Convenções: desenvolve um modelo de disposições e recomendações relativamente à prevenção da utilização abusiva das convenções a fim de evitar a dupla tributação;

---

<sup>28</sup> A informação apresentada foi baseada no relatório *Background brief: Inclusive framework on BEPS*, de janeiro de 2017, realizado pela OCDE.

- Ação 7 – Estabelecimento Estável: contém as alterações à definição de estabelecimentos permanentes, com o objetivo de prevenir que se evite artificialmente o seu reconhecimento;
- Ação 8, 9 e 10 – Preços de transferência: contém as disposições recomendadas com vista a alinhar os preços de transferência com a criação de valor dos intangíveis, com a criação de valor relativa aos riscos e ao capital e com a criação de valor em relação a outras transações de maior risco, respetivamente;
- Ação 11 – Recolha de dados: estabelece metodologias para recolher e analisar os dados sobre o BEPS e quais as ações para o seu combate de uma forma recorrente;
- Ação 12 – Divulgação do planeamento fiscal agressivo: o qual contém recomendações relativas ao desenho de regras obrigatórias no que respeita aos acordos de planeamento fiscal agressivo dos contribuintes, tendo em consideração os custos administrativos para as administrações tributárias e os negócios;
- Ação 13 – Documentação dos preços de transferência: contém uma revisão da documentação de preços de transferência, incluindo os modelos de *reporting* de país por país, de forma a melhorar a transparência tendo em consideração os custos de *compliance*. Em julho de 2017 foram divulgadas as diretrizes dos preços de transferência e, em maio do presente ano, a primeira fase da compilação de relatórios de revisão. Isto é, cada fase irá focar-se em três áreas chaves: a estrutura jurídica e administrativa interna, o quadro de troca de informações e a confidencialidade e utilização adequada dos relatórios de país por país;
- Ação 14 – Resolução de conflitos: com o intuito de melhorar os mecanismos de resolução de conflitos, tornando-os mais eficazes. Em outubro de 2018, foram divulgadas as estatísticas do *Mutual Agreement Procedure* de 2017; e,
- Ação 15 – Instrumentos multilaterais: fornece uma análise das questões jurídicas relacionadas com o desenvolvimento de um instrumento multilateral, permitindo que os países simplifiquem a implementação das medidas propostas no projeto BEPS.

As ações presentes no projeto BEPS podem ser divididas em dois ramos. Por um lado, determinadas ações representam apenas uma iniciativa, ainda que preferencialmente coordenada, de cada um dos Estados-membros da OCDE.

Por outro lado, ações de ampla ou exclusivamente dependentes de um elevado grau de harmonização a nível, pelo menos, europeu. A título exemplificativo, este tipo de ação é a ação 1 relativa ao comércio eletrónico, a ação 11 sobre a troca de informações, a ação 14 respeitante à eficácia do mecanismo de resolução de litígios e, por fim, a ação 15 referente à negociação de uma convenção fiscal multilateral.

Atualmente, o plano de ação BEPS tem como objetivo atrair mais países para o projeto e tem em vista a continuação da análise e publicação da compilação de relatórios de revisão das medidas inicialmente propostas. Espera-se que, no final do presente ano, sejam apresentados desenvolvimentos referentes aos preços de transferência de transações financeiras.

### **III.Princípio da Proporcionalidade**

#### **3.1. Enquadramento normativo**

O princípio da proporcionalidade *lato sensu* ou princípio da proibição do excesso é um princípio transversal, que não está consagrado diretamente na legislação, ou seja, é invocado como um auxiliar na aplicação de outros princípios, como por exemplo, o princípio da segurança jurídica.

Este tem vindo a assumir um papel fulcral tanto ao nível do Direito fiscal nacional como também ao nível do Direito da União Europeia, no contexto da fiscalidade internacional.

De igual modo, o princípio da proporcionalidade é caracterizado como sendo um princípio orientador do exercício das competências da União Europeia, ou seja, qualquer decisão originária de uma instância comunitária deverá ser considerada como necessária com vista a ser posteriormente adotada, e não como excessiva, de forma a ir ao encontro do exposto no Tratado da União Europeia (doravante, TUE).

A nível comunitário, nos termos do artigo 5.º do TUE, este dispõe os princípios sob os quais as competências da União Europeia se regem, nomeadamente, o princípio da atribuição e da subsidiariedade, bem como o princípio da proporcionalidade, sendo que «o conteúdo e a forma da ação da União Europeia não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados».

De igual forma, o princípio da proporcionalidade está enunciado no artigo 296.º do TFUE, o qual expõe que «[q]uando os Tratados não determinem o tipo de ato a adotar, as instituições

escolhê-lo-ão caso a caso, no respeito dos processos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade».

Segundo Casalta Nabais (2015, p. 145), o princípio da proporcionalidade que «assume a configuração de um princípio jurídico fundamental, é integrante de um dos princípios estruturantes do estado constitucional – o princípio do estado de direito».

A nível nacional, o princípio da proporcionalidade está constitucionalmente consagrado como sendo um dos princípios fundamentais presentes no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP), o qual expõe que «[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé».

De igual modo, está consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da CRP no âmbito das medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias, «devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos».

No artigo 19.º, n.º 4, da CRP subentende-se que a declaração e execução do estado de sítio ou de emergência deverá respeitar o princípio da proporcionalidade, o qual deverá limitar a sua extensão, duração e meios utilizados ao que apenas é estritamente necessário com vista ao restabelecimento da normalidade constitucional.

Seguidamente, o princípio da proporcionalidade está enunciado, também no artigo 272.º, n.º 2, da CRP, no que respeita às medidas policiais, afirmando que estas não deverão «ser utilizadas para além do estritamente necessário».

No que respeita à sua aplicação nos diferentes diplomas nacionais, este está enunciado como um dos princípios fundamentais do procedimento tributário, nos termos do artigo 55.º da Lei Geral Tributária, sendo que a Administração Tributária deverá exercer as suas funções de acordo com o princípio da proporcionalidade, com vista à prossecução do interesse público.

Igualmente, está presente no Código do Procedimento e Processo Tributário bem como no Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária e Aduaneira, nos artigos 46.º e 5.º, 7.º, respetivamente, no sentido em que todas as ações dos procedimentos em questão deverão obedecer ao princípio da proporcionalidade, sendo que estas devem ser «adequadas e proporcionais aos objetivos de inspeção tributária».

Assim, é fulcral que o direito nacional vigente esteja de acordo com os pressupostos comunitários, sendo que tanto a evasão fiscal como o abuso de direito são caracterizadas como situações excepcionais.

Atendendo a que não existe uma uniformização doutrinal relativamente ao número e à natureza dos princípios, a Comissão apresenta, através da jurisprudência, alguns princípios e critérios primordiais com vista a orientar a ação dos Estados.

Entre eles, está presente o princípio da proporcionalidade que, segundo Santos (2003, p. 242), «surge como um prolongamento do princípio da necessidade e traduz-se na aplicação, neste contexto, de um princípio geral de direito comunitário: o auxílio (o seu montante e a sua intensidade) deve ser proporcional à gravidade dos problemas a resolver».

Assim, Santos (2003, p. 242) apresenta-nos o princípio da degressividade como um corolário do princípio da proporcionalidade, tendo em conta a natureza temporária dos auxílios, visto que «[à] medida que o projeto se realize e que a intensidade do problema a resolver se esbata, a medida de apoio deve decrescer em proporção».

De acordo com a Comissão Europeia, esta entende que apenas se considera alguma ação dos Estados-membros como legítima, se for proporcional, ou seja, se estivermos perante uma situação de abuso. Esta é caracterizada pela existência de um expediente puramente artificial, o qual tem como único objetivo a obtenção de uma vantagem fiscal.

Consequentemente, os Estados-membros deverão estruturar os seus sistemas fiscais de forma a não colocarem em causa as diretrizes preconizadas pelo direito europeu, criando as condições necessárias para limitar o abuso de direito e garantir a segurança jurídica.

### **3.2. Enquadramento histórico**

O princípio da proporcionalidade remota à época de Platão e Aristóteles associado à ideia de igualdade e de justiça. Isto é, assumindo a «distinção entre justiça como virtude universal, a soma de todas as virtudes, e justiça como virtude particular ou legal»<sup>29</sup>, aceitando esta última com a igualdade.

---

<sup>29</sup> Ideologia apresentada por Laura Nunces Vicente no seu artigo *O Princípio da Proporcionalidade: Uma Nova Abordagem em Tempos de Pluralismo*, baseada na posição de Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Livro V, II: «A própria justiça é, então, uma excelência completa, não de uma forma absoluta, mas na relação com outrem. É por esse motivo que frequentemente a justiça aparece como a mais poderosa das excelências.» Por outro lado, «há uma certa forma de injustiça que é particular, diferente daquela forma de injustiça em geral, (...) A própria injustiça particular é parte da injustiça universal, tal como a justiça particular é parte da justiça universal. Temos ainda de discutir o que diz respeito à justiça e injustiça em sentido particular; bem como o que diz respeito à

Com efeito, dividia a justiça legal em justiça distributiva e em justiça comutativa, a primeira identificava-a como uma igualdade proporcional, nomeadamente aplicando-a à distribuição de honras e cargos que deveria ser feita consoante e proporcionalmente ao mérito de cada um.

Posteriormente, o filósofo holandês Hugo Grócio acrescentou a componente teleológica aos estudos já existentes, afirmando que «em todos os casos de deliberação, a proporção, através da qual os meios e os fins se relacionam, deve ser devidamente considerada»<sup>30</sup>.

Atendendo à evolução histórica do princípio da proporcionalidade, este deteve uma maior predominância na segunda metade do século XIX, tendo origem na Alemanha como princípio jurídico expandindo-se posteriormente pelos restantes países de *Common Law*, «enquanto *rule of reason*»<sup>31</sup>, resultado de uma ideia de necessidade como subprincípio de *Rechtsstaat*<sup>32</sup>.

Na década de 50, perante o clima de pós-guerra que se vivia, as condições estavam alinhadas para o aparecimento do novo princípio de direito – o princípio da proporcionalidade.

Aliado ao Estado-providência que tinha como objetivo na sua génese a promoção da felicidade e bem-estar dos cidadãos, estes adquiriram novos direitos económicos e sociais que precisavam de uma proteção até então inexistente, facto que contribuiu também para o aparecimento do princípio da proporcionalidade e uma definição concreta do mesmo.

### **3.3. Subprincípios presentes no princípio da proporcionalidade**

O princípio da proporcionalidade é caracterizado por três dimensões aplicadas cumulativamente sem ordem específica de aplicação, visto que uma norma terá de ser adequada, isto é, quando é apta a atingir determinado fim pretendido.

---

disposição justa e injusta em sentido particular. (...) A lei obriga, portanto, a viver de acordo com cada excelência em particular e proíbe agir segundo cada forma particular de perversão».

<sup>30</sup> Idem, atendendo à posição de Hugo Grócio, *De Jure Belli ac Paris*: «V. In all cases of deliberation, not only the ultimate but the intermediate objects leading to the principal ends are to be considered. The final object is always some good, or at least the evasion of some evil, which amounts to the same. The means are never to be considered by themselves, but only as they have a tendency to the proposed end. Wherefore in all cases of deliberation, the proportion, which the means and the end bear to each other, is to be duly weighed, by comparing them together». Tradução inglesa do original em latim, *The Rights of War and Peace*, disponível em:

<[http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=553&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=553&Itemid=27)>.

<sup>31</sup> No entendimento de Paulo Nogueira da Costa, seguindo J.J. Canotilho.

<sup>32</sup> Referência à doutrina de *Rechtsstaat* originária na Alemanha que se traduz como *rule of law*.

Seguidamente, uma norma terá de ser proporcional em sentido estrito, ou seja, quando o benefício esperado com a medida a conceder é superior ao custo imposto por essa medida. E, por fim, a norma terá de ser necessária, sendo que não haverá outra medida alternativa igualmente apta com vista a atingir o fim visado, que seja menos onerosa, gravosa.

Efetivamente, não existe uma exigência de densificação por parte das entidades, acabando por ser um conceito vago, o qual não é aplicado de forma metódica e regular, embora estejamos perante um reconhecimento geral das três dimensões que caracterizam este princípio. Assim, analisaremos com mais detalhe cada uma das presentes dimensões.

### **3.3.1. Princípio da adequação**

O princípio da adequação ou da conformidade subjacente ao princípio da proporcionalidade consiste numa verificação da relação existente entre a medida a conceder e o fim pretendido. Ou seja, está implícita uma necessidade de analisar se a medida proposta irá satisfazer o objetivo pretendido com a concessão da mesma, segundo Costa (2014, p. 323) «a medida adotada deve revelar-se apropriada (apta e conforme) ao fim prosseguido».

### **3.3.2. Princípio da necessidade**

Por sua vez, perante o princípio da necessidade ou da exigibilidade subentende-se a ideia de que, ao ser concedida determinada medida, o Estado deverá ter em atenção que «o meio escolhido deve ser o menos oneroso possível para os cidadãos, de entre os meios igualmente aptos a prosseguir o fim pretendido», no entendimento de Costa (2014, p. 323).

Ao analisar o presente princípio, podemos subdividi-lo em quatro requisitos<sup>33</sup>, designadamente em necessidade material, impõe que as restrições aos direitos fundamentais sejam mínimas; a necessidade espacial, visto que o âmbito de intervenção de determinada medida deverá estar delimitado, a necessidade temporal, a qual se deverá restringir o tempo da mesma medida e, por último, a necessidade pessoal, a qual afirma que a medida a conceder deverá abranger apenas os indivíduos que são efetivamente lesados.

---

<sup>33</sup>De acordo com a posição apresentada por Laura Nunes Vicente no seu artigo *O Princípio da Proporcionalidade: Uma Nova Abordagem em Tempos de Pluralismo*.

### **3.3.3. Princípio da proporcionalidade *stricto sensu***

Após a verificação da aplicabilidade da adequação e da necessidade da medida a ser concedida, esta é sujeita a um último teste de acordo com o princípio da proporcionalidade *stricto sensu* ou da justa medida, com vista a aferir a sua validade material.

De acordo com Costa (2014, p. 323), o presente princípio caracteriza-se por «uma ponderação entre o benefício social esperado com a medida e os custos sociais impostos pela mesma, só se considerando justificada uma medida em que os benefícios esperados sejam iguais ou superiores aos custos impostos»<sup>34</sup>.

### **3.4. O princípio da proporcionalidade como limite do legislador fiscal na jurisprudência comunitária**

O princípio da proporcionalidade não está diretamente consagrado na legislação nacional e comunitária, embora seja transversal à mesma desempenhando um papel fulcral na jurisprudência do TJUE.

Com vista à obtenção de uma harmonização prática entre os direitos fundamentais e as medidas legais que estes restringem, o princípio da proporcionalidade é utilizado como instrumento central, visto que exige uma análise aprofundada em termos de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito.

Assim, no entendimento de Sanches (2006, p. 276), o presente princípio detém

uma particular aptidão para um julgamento sobre a relação entre as normas anti-abuso – sem sentido amplo, as normas que se dirigem quer à prevenção de certos tipos de fraude, quer à evitação fiscais – e os direitos do contribuinte, uma vez que (...) o conhecido arsenal de medidas legais destinadas a impedir que o comportamento abusivo tem como ponte essencial a criação de limites para o exercício de direitos do sujeito passivo.

De acordo com o autor supracitado, este afirma que perante uma norma anti-abuso, esta terá de se sujeitar a diversos testes, designadamente terá de ir ao encontro do princípio da proporcionalidade, a fim de avaliar se as condições impostas ao contribuinte estão dentro

---

<sup>34</sup>Ideologia apresentada por Paulo Nogueira da Costa, baseada em J. J. Gomes Canotilho, op. cit., pág. 269 e ss.

dos parâmetros aceitáveis bem como se é a norma mais adequada para o objetivo que se pretende alcançar.

O princípio da proporcionalidade é considerado como um direito fundamental aplicável aos deveres fundamentais, os quais «pertencem ou integram a matéria dos direitos fundamentais, ou seja, a (sub)constituição do indivíduo», segundo Casalta Nabais (2015, p. 117).

O referido autor afirma que,

os direitos e os deveres fundamentais não constituem categorias totalmente separadas nem domínios sobrepostos, encontrando-se antes numa relação de “conexão funcional” que, por um lado, impede o exclusivismo ou a unilateralidade dos direitos fundamentais.

Com efeito, o princípio da proporcionalidade *lato sensu* é considerado como um direito fundamental, tal como o princípio da igualdade ou o princípio da universalidade consagrados na Constituição.

O princípio da proporcionalidade é interpretado como um dos «(sub)princípios integrantes do princípio do Estado de direito resultante de específicas expressões na nossa Constituição»<sup>35</sup>, tais como as intervenções restritivas nos direitos, liberdades e garantias, presentes no art. 18.º, n.º 2 da Constituição, ou a declaração e execução do estado de sítio ou de emergência, no art. 19.º, n.º 4.

Após termos analisado anteriormente as três dimensões na qual se desdobra o princípio da proporcionalidade e, ao mesmo tempo seguirmos a ideia apresentada pelo autor supracitado, este enuncia que o juízo,

que efetivamente acaba por revelar em termos do regime geral dos deveres fundamentais (...) é, por via de regra, apenas o juízo da proporcionalidade *stricto sensu* ou da justa medida, uma vez que tanto o juízo da indispensabilidade como o juízo da aptidão cabe necessariamente ao legislador constituinte, pois é ele que decide da sua consagração constitucional ou não.

De igual modo, os deveres estão sujeitos ao princípio da proporcionalidade no seu todo, embora apenas no que respeita à sua materialidade em restrições aos direitos, liberdades e garantias.

---

<sup>35</sup> Ideologia apresentada por Casalta Nabais, na sua publicação O Dever Fundamental de Pagar Impostos, 2015, p. 121.

## IV. Caso prático: Centro Internacional de Negócios da Madeira

### 4.1. Enquadramento da Região Autónoma da Madeira

#### 4.1.1. Origem do CINM

A Região Autónoma da Madeira (doravante, RAM) está situada a 900 km do sudoeste de Lisboa e, atualmente, detém uma população total 254.368 habitantes<sup>36</sup>. Cada vez mais, a Madeira tem tido uma maior atratividade tanto a nível turístico, como também a nível de investimento internacional, através do contributo fulcral do regime da Zona Franca da Madeira (doravante, ZFM) ou Centro Internacional de Negócios da Madeira (doravante, CINM).

Na génese do regime do CINM está a zona franca industrial da Madeira, situada no Caniçal, uma zona menos afortunada da região, embora uma com um potencial elevado dada às suas características: é uma zona de livre circulação de mercadorias. Ao mesmo tempo, detém um vasto leque de atividades de diferentes setores, designadamente entidades relacionadas com novas tecnologias e outras que trabalham com energias alternativas.

Deste modo, o regime do CINM foi criado em Portugal com o Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de outubro de 1980, com vista a criar um instrumento de desenvolvimento da RAM, de forma a combater as dificuldades económicas que persistiam na altura. É de salientar que, nesse ano, o PIB *per capita* da RAM correspondia a 54% da média da então Comunidade Económica Europeia.

Atendendo ao Decreto-Lei acima mencionado, este salienta a especial situação geoestratégica da RAM, a qual detém as características que «reclamam a necessidade de implementação de uma zona franca, cujo aspeto fulcral se projetará no aparecimento de novos setores industriais voltados para o desenvolvimento económico e social da Região».

Desta forma, o regime do CINM foi estabelecido com o objetivo fundamental de desenvolver uma região com dificuldades económicas e sociais notórias e, através do qual, se pretendeu instituir um programa que fosse de encontro a estas mesmas dificuldades atendendo às especificidades da economia da RAM.

---

<sup>36</sup> O dado estatístico apresentado foi retirado da Direção Regional de Estatística da Madeira e representa a população residente a 31 de dezembro de 2017. Fonte: <https://estatistica.madeira.gov.pt/>.

De igual modo, a partir da sua implementação constituiu uma área de livre importação e exportação de mercadorias, em que<sup>37</sup>

[a]s mercadorias entradas na zona franca que tenham sofrido manufaturação, transformação ou reparação, bem como as que se encontrem no mesmo estado em que nela deram entrada, poderão ser canalizadas para o restante território da República, sendo neste objeto de importação, com o pagamento de todas as imposições devidas, ou exportadas para terceiros países.

Em 1982, o Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de agosto alargou o âmbito da ZFM, autorizando que nela se exercessem todas as atividades, não apenas de índole industrial, mas também de carácter comercial ou financeiro.

Passados quatro anos, as atividades financeiras, nomeadamente as sucursais financeiras exteriores, foram regulamentadas com o Decreto-Lei n.º 163/86, de 26 de junho de 1986 com o objetivo de desmaterializar e internacionalizar a ZFM.

Por conseguinte, a fim de promover e captar investimento foram delineados os benefícios fiscais e financeiros de âmbito regional com vista a<sup>38</sup>,

- a) Promover a instalação de novos projetos de investimento;
- b) Atrair e fixar fatores de produção;
- c) Apoiar o arranque e a estabilização das empresas instaladas.

Posteriormente, o Estatuto de Benefícios Fiscais (doravante, EBF) acolheu o regime com quatro setores de atividade: zona franca industrial, *shipping*, serviços financeiros e serviços internacionais, sendo que os dois primeiros têm se destacado, ao invés dos serviços financeiros que tem apresentado um declínio.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 96/89, de 28 de março de 1989, definindo a aplicação de benefícios fiscais às empresas e às tripulações bem como criando o Registo Internacional de Navios da Madeira (doravante, MAR), funcionando como um

importante fator de dinamização económica da Região Autónoma da Madeira e do País, quer criando emprego neste setor, em que os Portugueses têm historicamente revelado aptidões especiais, quer permitindo o crescimento de atividades direta e indiretamente

---

<sup>37</sup> De acordo com o artigo n.º 4 do Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de outubro de 1980.

<sup>38</sup> Ver artigo n.º 1 do Decreto-Lei n.º 165/86, de 26 de junho de 1986.

relacionadas com o MAR, tanto no campo económico como da educação e da investigação.

Atualmente, o regime fiscal do CINM está presente nos artigos 36.º e 36.º - A do EBF, caracterizado como um regime global unitário de 3 setores de atividade, nomeadamente os serviços internacionais, o MAR e a Zona Franca Industrial.

#### **4.1.2. Enquadramento dos regimes anteriores do CINM**

No artigo 33.º do EBF, está presente o Regime I que fora avaliado no âmbito da UE pelo Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas e da OCDE pelo *Forum* para a Concorrência Fiscal Prejudicial, o qual apresenta um conjunto de benefícios fiscais, destacando-se uma isenção de IRC. Este produziu efeitos até 31 de dezembro de 2011, sendo que até 31 de dezembro de 2000 foi admitido o licenciamento de entidades neste mesmo regime.

Posteriormente, o Regime II, ao abrigo do artigo 35.º do EBF<sup>39</sup>, introduziu novos requisitos resultantes de negociações em sede de auxílio de Estado, resultando numa perda de competitividade do regime do CINM após a saída de diversas empresas.

Com efeito, as alterações introduzidas detinham exigências ao nível de admissão das entidades de acordo com o número de postos de trabalho criados, do contributo efetivo no respeitante à diversidade e modernização da RAM, bem como ao nível da instituição de *platfonds* para os benefícios fiscais em sede de IRC.

Consequentemente, os quatro setores de atividade que, inicialmente, se estabeleciam ficaram reduzidos a três com a saída do setor dos serviços financeiros, visto que não se coadunava com as novas restrições impostas.

Assim, os setores que permanecem são o setor da zona franca industrial, o dos serviços internacionais e do *shipping*. Note-se que, a 31 de dezembro de 2016, o CINM apresentava cerca de 1.996<sup>40</sup> entidades na totalidade dos três setores de atividade, das quais 1 458 faziam parte dos serviços internacionais, o MAR detinha 491 sociedades e as restantes 47 pertenciam à zona franca industrial.

---

<sup>39</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/2003, de 24 de junho.

<sup>40</sup> Informação recolhida a partir da fonte <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/centro-internacional-de-negocios-da-madeira-com-balanco-muito-positivo-em-2016-124508>, notícia de 20 de fevereiro de 2017.

No respeitante aos termos de admissão de licenciamento de entidades, o Regime II esteve presente desde 2003 até 2006, no qual os beneficiários dos auxílios que foram admitidos até a essa mesma data, puderam continuar a tê-los até 31 de dezembro de 2011.

Adicionalmente, ao abrigo do artigo 36.º do EBF, está previsto o Regime III que perdurou entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2013, e fora aplicável às empresas que se licenciaram nesse mesmo período no regime do CINM.

O Regime III não diferiu substancialmente do Regime II, caracterizando-se por uma tributação à taxa reduzida do IRC e a existência de um *plafond* máximo à matéria coletável objeto do benefício fiscal em sede de IRC, limitando assim a concessão do mesmo.

No tocante às entidades do setor industrial, comercial, de transportes marítimos e serviços de natureza não financeira, licenciadas desde 1 de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2013, é aplicável o regime geral degressivo dos benefícios concedidos, no qual se tributa os rendimentos em sede de IRC à taxa de 3% de 2007 a 2009, de 4% de 2010 a 2012 e de 5% a partir de 2013.

A 1 de janeiro de 2014, com a reforma do IRC, foi instituído o regime de *participation exemption*, com vista a eliminar a dupla tributação dos lucros recebidos e mais-valias que foram realizadas, levando assim à revogação do artigo 31.º do EBF.

#### **4.1.3. Caracterização do regime atual do CINM**

Atualmente, vigora o Regime IV do CINM foi aprovado pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria, aplicável desde 29 de agosto de 2008 até 31 de dezembro de 2013, o qual tem como objetivo principal a simplificação e uma melhoria na orientação das diretrizes referentes aos auxílios estatais, com o intuito de favorecer o crescimento e o emprego.

Com efeito, o Regulamento Geral de Isenção por Categoria veio automatizar a aprovação de 26 tipos de medidas de auxílio que têm um originam benefícios reais na criação de emprego bem como na competitividade no seio da comunidade europeia.

Assim, provocou uma redução nos encargos administrativos tanto para as administrações públicas como para a Comissão, permitindo aos Estados-membros uma redução no tempo de concessão dos auxílios estatais e incentivando-os a utilizar os seus recursos de forma mais eficaz e eficiente.

O Regime IV está presente no artigo 36.º-A aditado ao EBF, aplicável às entidades que se licenciarem de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2020, produzindo efeitos de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2027.

As características primordiais dos regimes que o sucederam mantêm-se, nomeadamente ao nível da baixa taxa de tributação em sede de IRC e da limitação da concessão de benefícios fiscais através de *platfonds*.

Igualmente, e com vista a beneficiarem dos benefícios fiscais existentes, na aceção do n.º 2 do artigo 36.º - A do aditado EBF, as entidades presentes no regime do CINM têm de cumprir com um dos requisitos abaixo:

- Nos primeiros seis meses de atividade, têm de ter criado até 5 postos de trabalho bem como terão de efetuar um investimento em ativos fixos, corpóreos ou incorpóreos, nos dois primeiros anos, com um montante mínimo de 75.000€; ou,
- Criar seis ou mais postos de trabalho, nos primeiros seis meses de atividade.

Note-se que, com a implementação do novo regime, este instituiu um limite máximo aos benefícios, isto é, as empresas presentes no regime do CINM estão subjugadas a um *platfond* máximo ao qual é aplicado à matéria coletável sujeita à taxa reduzida em sede de IRC. Porém, tal acontece aquando da aplicação do regime de tributação em sede de IRC exclusivo ao CINM, origina num tratamento fiscal mais favorável ao que seria aplicado no regime geral português.

Ao abrigo do n.º 3 artigo 36.º - A aditado do EBF, as entidades licenciadas no presente regime estão sujeitas a um dos limites máximos anuais impostos e aplicáveis aos benefícios fiscais previstos:

- a) 20,1% do valor acrescentado bruto anual; ou,
- b) 30,1% dos custos anuais de mão-de-obra incorridos; ou,
- c) 15,1% do volume anual de negócios.

Tal acontece porque a limitação máxima anual existente tem como base o valor acrescentado bruto obtido nas atividades desenvolvidas, os custos de mão-de-obra considerados anualmente e o volume anual de negócios das entidades beneficiárias. Atente-se que, em nenhuma situação descrita, terá a possibilidade de obter, cumulativamente, auxílios da mesma natureza que estejam previstos noutros regimes locais, regionais ou nacionais, de acordo com o n.º 15 do artigo acima mencionado.

Na aceção do n.º 5 do referido artigo, as entidades que estejam presentes no setor industrial, beneficiam de uma dedução de 50% à coleta em sede de IRC, desde que apresentem, no mínimo, dois dos requisitos seguintes:

- a) Contribuam para a modernização da economia regional, nomeadamente através da inovação tecnológica de produtos e de processos de fabrico ou de modelos de negócio;
- b) Contribuam para a diversificação da economia regional, nomeadamente através do exercício de novas atividades de elevado valor acrescentado;
- c) Contribuam para a fixação na Região de recursos humanos de elevado mérito e competência nos domínios técnico-científicos;
- d) Contribuam para a melhoria das condições ambientais;
- e) Criem, pelo menos, 15 postos de trabalho, que deverão ser mantidos durante um período mínimo de cinco anos.

Ao abrigo do n.º 7 do artigo 36.º - A aditado do EBF, as entidades licenciadas no regime do CINM, desde 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2020, podem exercer as atividades económicas relacionadas com:

- a) Indústrias transformadoras (NACE Rev. 2, secção C);
- b) Produção e distribuição de eletricidade, gás e água (NACE Rev. 2, secção D, divisão 35; NACE Rev. 2, secção E, divisões 36, 37, 38 e 39);
- c) Comércio por grosso (NACE Rev. 2, secção G, divisões 45 e 46);
- d) Transportes e comunicações (NACE Rev. 2, secção H, divisões 49, 50, 51, 52 e 53; NACE Rev. 2, secção N, divisão 79; NACE Rev. 2, secção J, divisão 61);
- e) Atividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas [NACE Rev. 2, secção L, divisão 68 (Atividades imobiliárias); NACE Rev. 2, secção N, divisão 77 (Atividades de aluguer); NACE Rev. 2, secção J, divisões 58, 59, 60, 62 e 63; NACE Rev. 2, secção C, divisão 33; NACE Rev. 2, secção S, divisão 95; NACE Rev. 2, secção M, divisões 69, 70, 71, 72, 73 e 74; NACE Rev. 2, secção N, divisão 77, grupo 77.4; NACE Rev. 2, secção N, divisões 78, 80, 81 e 82; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.6, classe 8560; NACE Rev. 2, secção K, divisão 64, grupo 64.2, classe 64.20 (Atividades das sociedades gestoras de participações sociais não financeiras)];

- f) Ensino superior, ensino para adultos e outras atividades educativas (NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupo 85.3, classe 85.32; NACE Rev. 2, secção P, divisão 85, grupos 85.4, 85.5 e 85.6);
- g) Outras atividades de serviços coletivos (NACE Rev.2, secção E, divisão 37; NACE Rev.2, secção J, divisões 59, 60 e 63; NACE Rev.2, secção R, divisões 90, 91, 92 e 93; NACE Rev.2, secção P, divisão 85, grupo 85.5, classe 85.51; NACE Rev.2, secção N, divisões 78 e 79; NACE Rev.2, secção S, divisão 96; NACE Rev.2, secção R, divisão 91, classe 91.04; NACE Rev.2, secção J, divisão 94, grupo 94.9, classe 94.99).

Por outro lado, ao abrigo do n.º 8 do artigo supracitado, estão excluídas do regime do CINM,

- a) As entidades que exerçam atividades intragrupo e cuja atividade principal se insira nas subdivisões 70.10 «Atividades das sedes sociais» ou 70.22 «Atividades de consultoria para os negócios e outra consultoria para a gestão» da secção M da NACE Rev.2, bem como as entidades cuja atividade principal se insira na secção K «Atividades financeiras e de seguros» da NACE Rev.2, sem prejuízo do disposto na parte final da alínea e) do número anterior;
- b) As entidades que exerçam atividade nos setores siderúrgico e das fibras sintéticas, tal como definidos nos parágrafos 43 e 44 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, bem como nos setores do carvão e da construção naval, nos termos da alínea a) do artigo 13.º do mesmo Regulamento;
- c) As entidades que exerçam atividade nos setores da agricultura, da silvicultura, da pesca, da aquicultura e da indústria extrativa, nos termos das subalíneas i) e ii) da alínea c) do artigo 13.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014;
- d) As entidades consideradas empresas em dificuldade nos termos do disposto no parágrafo 18 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014;
- e) As entidades sujeitas a uma injunção de recuperação, ainda pendente, na sequência de uma decisão da Comissão Europeia que declare um auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno.

De acordo com o n.º 12 do presente artigo, este enuncia as empresas licenciadas ao abrigo do regime do CINM, detém benefícios no que respeita ao imposto do selo, imposto municipal sobre imóveis, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis,

derramas regional e municipal e taxas, ficando assim sujeitos «à limitação de 80% relativamente a cada um destes tributos e a cada ato ou período a eles sujeitos».

Nos dois momentos de avaliação do regime do CINM, os trabalhos tiveram em consideração a prejudicialidade dos regimes que beneficiam as atividades mais móveis, como por exemplo, as atividades de natureza financeira, que determinou a consideração como «prejudiciais» das atividades financeiras prosseguidas no CINM no Relatório Primarolo de 1999 (Grupo do Código de Conduta) e no primeiro Relatório de Progressos dos Trabalhos do Fórum da OCDE.

No Ecofin de 20 e 21 de janeiro de 2003, em sede do Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas, foi salvaguardada expressamente a data de produção de efeitos do regime das atividades financeiras do CINM previsto no artigo 33.º do EBF até 31.11.2011. Tal decisão foi, igualmente, respeitada ao nível da OCDE.

No que respeita aos Regimes I e II, embora se apresentem como essenciais nos seus fundamentos e finalidades estruturais para o desenvolvimento da RAM, não são, na sua conformação concreta, adequados para atingir os objetivos a que se propuseram.

A principal razão está, em conformidade com entrevistas efetuadas para o efeito, na imposição de limites máximos sobre os lucros tributáveis a taxas reduzidas, limites esses inexistentes em regimes europeus afins, isto é, na existência dos plafonds tal como se encontram concebidos.

As economias beneficiárias da perda de competitividade do CINM são aquelas que têm regimes alternativos com níveis muito baixos de tributação efetiva, como os do Luxemburgo, da Holanda, de Malta, de Chipre ou das Ilhas Anglo-Normandas e do Canal da Mancha, economias mais desenvolvidas e desprovidas de muitos dos constrangimentos impostos à RAM Madeira em sede de auxílios de Estado.

#### **4.2. CINM como auxílio de Estado sob a forma fiscal**

O Decreto-Lei 165/86, de 26 de junho, enuncia que o objetivo primordial da criação do regime teve em vista a promoção e a captação de novos investimentos que fosse de encontro ao desenvolvimento económico e social da RAM.

Desta forma, no artigo 1.º do referido Decreto-lei, são concedidos benefícios fiscais e financeiros às entidades que preenchessem os seguintes objetivos:

- a) Promover a instalação de novos projetos de investimento;
- b) Atrair e fixar fatores de produção;
- c) Apoiar o arranque e a estabilização das empresas instaladas.

De forma a que estes objetivos sejam realizados, o artigo 6.º do diploma acima mencionado enuncia os incentivos fiscais aos sócios, nomeadamente:

- a) Será considerada custos do exercício para efeitos da contribuição industrial do exercício a que respeita a totalidade da sua participação no capital social da sociedade constituída;
- b) Serão isentas de imposto de capitais e de imposto complementar relativamente aos rendimentos provenientes de lucros de empréstimos, suprimentos, bem como os de outros abonos feitos àquelas sociedades, bem como os rendimentos resultantes dos lucros não levantados até ao fim do ano em que foram colocados à sua disposição;
- c) Serão isentas de imposto de mais-valias devido pelos aumentos de capital das mesmas sociedades;
- d) Serão isentas de sisa e do imposto sobre as sucessões e doações as transmissões, a título oneroso ou gratuito, consoante o caso, de partes sociais, quotas, ações e de outros bens que integrem o património das empresas instaladas na zona franca da Madeira, desde que a respetiva atividade seja exercida exclusivamente naquela zona franca.

Por conseguinte, enumera também os incentivos fiscais às entidades que se licenciem na ZFM dos quais,

- a) Isenção de sisa e de imposto sobre as sucessões e doações devidos pelas aquisições de bens imóveis destinados à sua instalação;
- b) Isenção de imposto de mais-valias relativamente a transmissões onerosas de terrenos para construção e de bens ou valores do ativo imobilizado por elas mantidos como reserva ou para fruição;
- c) Isenção até 31 de dezembro de 2011 de contribuição predial, contribuição industrial e de imposto complementar respeitantes aos rendimentos derivados do exercício da sua atividade na zona franca da Madeira;
- d) Isenção de taxas e impostos locais;
- e) Isenção de impostos extraordinários sobre lucros e despesas.

Do mesmo modo, no seu artigo 8.º, faz referência aos incentivos fiscais às operações de capitais, uma vez

[s]ão isentos de imposto de capitais e de imposto complementar os juros de empréstimos contraídos por empresas instaladas na zona franca da Madeira junto de instituições de crédito estrangeiras, bem como os juros de obrigações emitidas pelas mesmas empresas, desde que o produto desses empréstimos se destine à realização de investimentos e ao seu normal funcionamento naquela zona franca.

Assim, Xavier (2014, p. 566) afirma que,

a “nacionalidade” estrangeira das empresas, bem como dos respetivos sócios, foi apenas prevista pelo Decreto-Lei n.º 165/86 como requisito do regime de liberdade cambial, consistente na liberdade de transferência de fundos referentes a operações comerciais, não imposição de restrição à importação de capitais e simplificação dos respetivos procedimentos administrativos.

Uma vez que as isenções a ser concedidas não se sujeitam a nenhuma nacionalidade ou residência dos titulares do seu capital social específicos, denota que estas se apliquem a qualquer indivíduo, seja este residente em Portugal ou no estrangeiro, tenha nacionalidade portuguesa ou estrangeira e seja uma pessoa singular ou coletiva.

Ao abrigo do artigo 174.º e ss do TFUE, este apela ao desenvolvimento do conjunto da União com vista a reforçar a coesão económica, social e territorial, na qual procura «reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas».

Atendendo ao artigo 107.º n.º 3 alínea a) do TFUE (ex-artigo 87.º TCE), como analisamos anteriormente, afirma que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno,

[o]s auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no artigo 349.º, tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social.

Por conseguinte, e na aceção do artigo 349.º do TFUE, (ex-segundo, terceiro e quarto parágrafos do n.º 2 do artigo 299.º do TCE), decorre que,

[t]endo em conta a situação social e económica estrutural (...) da Madeira (...), agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu

desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns. Quando as medidas específicas em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu.

As medidas mencionadas no artigo acima mencionado incidem, nomeadamente,

sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União.

Com efeito, a RAM figura no artigo mencionado acima como uma região dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação apresentando-se como um auxílio de Estado sob a forma fiscal com vista ao seu desenvolvimento regional.

Atualmente, ao abrigo do artigo 36.º-A do EBF, a partir de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2020 aplica-se às entidades licenciadas para operar na ZFM, que produzirá efeitos desde 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2027, à taxa de 5%, nas seguintes condições:

- a) as entidades licenciadas no âmbito da zona franca industrial relativamente aos rendimentos derivados do exercício das atividades de natureza industrial, previstas no n.º 1 e qualificadas nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 53/82, de 23 de agosto, e, bem assim, das atividades acessórias ou complementares daquela;
- b) as entidades devidamente licenciadas que prossigam a atividade de transportes marítimos e aéreos, relativamente aos rendimentos derivados do exercício da atividade licenciada, excetuados os rendimentos derivados do transporte de passageiros ou de carga entre portos nacionais;
- c) as entidades referidas na alínea a), relativamente aos rendimentos derivados das atividades exercidas na zona franca industrial não abrangidas por aquela alínea, e as restantes entidades não mencionadas nas alíneas anteriores, relativamente aos rendimentos derivados das suas atividades compreendidas no âmbito institucional da zona franca, desde que, em ambos os casos, respeitem a operações realizadas com entidades instaladas na zona franca ou com não residentes em território português, excetuados os estabelecimentos estáveis aí situados e fora da zona franca.

Assim, irá manter os princípios subjacentes aos dois regimes estabelecidos anteriormente, relativos à tributação a taxas reduzidas de IRC bem como à limitação da concessão do benefício através da aplicação de plafonds máximos à matéria coletável, objeto do benefício fiscal em sede de IRC.

O novo regime do CINM mantém, não só a tributação dos rendimentos em sede de IRC à taxa de 5%, mas como também aplica esta mesma taxa ao disposto no artigo 36.º do EBF (Regime III).

Do mesmo modo, o regime do CINM não se comporta como um regime típico de um paraíso fiscal nem de um regime offshore, visto que este se apresenta como de acesso apenas a não residentes, produzindo efeitos económicos somente em relação ao exterior.

É de salientar que a RAM até à data nunca esteve presente em nenhuma lista oficial de territórios ou regiões qualificadas como paraísos fiscais, quer da OCDE, quer do Grupo de Ação Financeira, instituído pelo G-7 para o combate ao branqueamento de capitais proveniente do tráfico de droga.

As características do regime do CINM vão de encontro às de um regime fiscal preferencial em que efetivamente são aplicadas taxas de tributação mais baixas, apresentando transparência na troca de informações de acordo com as orientações estabelecidas pela OCDE.

A partir do momento da criação do regime, todas as entidades licenciadas para o exercício de qualquer tipo de atividades estão sujeitas às mesmas regras, condições e requisitos que as atividades exercidas no resto do território nacional, bem como que no respeito a regras de fiscalização, supervisão e controlo, visto que não só está sujeito a inspeções a nível nacional, mas também a nível regional.

As empresas pertencentes ao regime do CINM são sujeitas a um controlo de observação das condições tanto de acesso como de permanência no mesmo que é realizado aquando da sua admissão, justificando a atividade a que se propõem exercer e o montante mínimo de investimento a que estão obrigadas.

Após a entrada das empresas no regime do CINM, todos os anos têm de demonstrar a manutenção de emprego criado bem como o exercício efetivo da atividade que estão a declarar como principal, assentando no valor acrescentado custo dos fatores ou outras variáveis, tais como o volume de negócios, vendas e custos com o pessoal, caso exerçam

mais do que uma atividade. Posteriormente, a manutenção dos benefícios fiscais previstos na legislação para as empresas está sujeita à observância destas mesmas regras.

#### **4.3. Contributo económico do CINM**

Ao longo de 28 anos do regime do CINM, este tem cada vez mais revelado o seu papel fulcral para a RAM, devido ao grande impacto no mercado de trabalho com a criação de postos de trabalho para jovens licenciados bem como com a recuperação de indivíduos qualificados que exerciam atividade no exterior. O CINM tem contribuído significativamente para o aumento da produtividade com a aquisição de *know-how* especializado e introdução de novas tecnologias.

A título exemplificativo, durante o presente ano de 2018, a Sociedade de Desenvolvimento da Madeira (doravante, SDM) tem desenvolvido um plano promocional com vista a integrar o CINM nas feiras tecnológicas internacionais mundialmente reconhecidas, de forma a proporcionar diversas oportunidades de contacto com empresas de diversos países e com diferentes segmentos relacionados com as novas tecnologias.

Desta forma, permite apresentar e demonstrar que a RAM e, por conseguinte, o CINM representa um fator competitivo e estável no que respeita à realização de negócios não só a nível nacional, como também internacional.

Em particular, em março de 2018, o SDM levou o CINM até Barcelona à *Mobile World Congress*, seguidamente em maio esteve presente no evento *VIVA Technology* de Paris e, em novembro, irá marcar presença no maior evento a nível europeu e um dos mais importantes mercados de tecnologia atualmente, a *Web Summit* em Lisboa.

Consequentemente, tem tido um impacto indireto nos restantes setores de atividade, designadamente através do elevado turismo da RAM contribui com visitas não só de investidores, mas também de clientes e fornecedores que detêm um fator fundamental para o desenvolvimento da região.

Assim, com o aumento do turismo, os restantes setores de atividade, como por exemplo, o setor do imobiliário e das telecomunicações beneficiam com o aumento da base de clientes bem como o comércio local e de menor dimensão.

### 4.3.1. Produção efetiva de receita fiscal no CINM

Com vista a exemplificar a produção efetiva de receita fiscal do CINM, o quadro 4.3.1.-1 mostra que a receita fiscal da CINM quase duplicou entre 2012 e 2016, atingindo perto de 200 milhões de euros. Em 2015 representou 17,07 % da receita fiscal da região autónoma. No ano de 2016 assistimos ao contínuo crescimento da receita fiscal do CINM em 4,72 milhões de euros que representou 21,79% da receita fiscal da RAM.

**Quadro 4.3.1.-1 Receita Fiscal 2012-2016**

	<b>RAM</b>	<b>CINM</b>	<b>Contribuição do CINM para a RAM (%)</b>
<b>2012</b>	651 970,00	100 479,00	15,41
<b>2013</b>	847 254,60	123 017,40	14,52
<b>2014</b>	875 631,00	134 254,10	15,33
<b>2015</b>	886 852,20	151 361,80	17,07
<b>2016</b>	916 002,90	199 608,20	21,79
<b>Crescimento (%) 2012-2016</b>	<b>28,82%</b>	<b>37,54%</b>	

Elaboração própria. Fonte: Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da RAM

As receitas fiscais geradas pelo CINM cresceram 37,54% entre 2012 e 2016, enquanto as receitas fiscais da Região Autónoma da Madeira aumentaram 28,8% no mesmo período.

Quanto à evolução dos vários impostos arrecadados, é de destacar o contributo para o IRC já que a receita gerada pelas empresas licenciadas no CINM representava, 60,4% e 90,1%, nos anos de 2015 e 2016, respetivamente, considerando todo o IRC arrecadado na Madeira.

O quadro 4.3.1.-2 apresenta a receita fiscal efetiva direta no período de 2014 a 2016 por imposto gerada pelo Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) para a Região Autónoma da Madeira (RAM).

**Quadro 4.3.1.-2 Receita Fiscal/Imposto 2014-2016**

Receitas da RAM (Milhares de euros)	Receitas Efetivas geradas pelo CINM (Milhares de euros)	%	
<b>2014</b>			
IRC	128 120,1	65 745,9	51,3
IVA	351 663,2	51 898,4	14,8
IRS	263 664,9	15 850,9	6
IS	21 631,4	758,9	3,5
Outras	110 551,3	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>875 631,0</b>	<b>134 254,1</b>	<b>15,3</b>
<b>2015</b>			
IRC	164 496,4	99 335,0	60,4
IVA	352 530,3	42 046,7	11,9
IRS	237 401,3	9 935,4	4,2
IS	20 848,9	44,7	0,2
Outras	111 575,4	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>886 852,2</b>	<b>151 361,8</b>	<b>17,1</b>
<b>2016</b>			
IRC	171 679,2	154 695,7	90,1
IVA	383 125,7	354 42,4	9,3
IRS	221 393,3	9 425,7	4,3
IS	19 550,9	44,4	0,2
Outras	120 253,8	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>916 002,9</b>	<b>199 608,2</b>	<b>21,8</b>

Elaboração própria. Fonte: Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da RAM

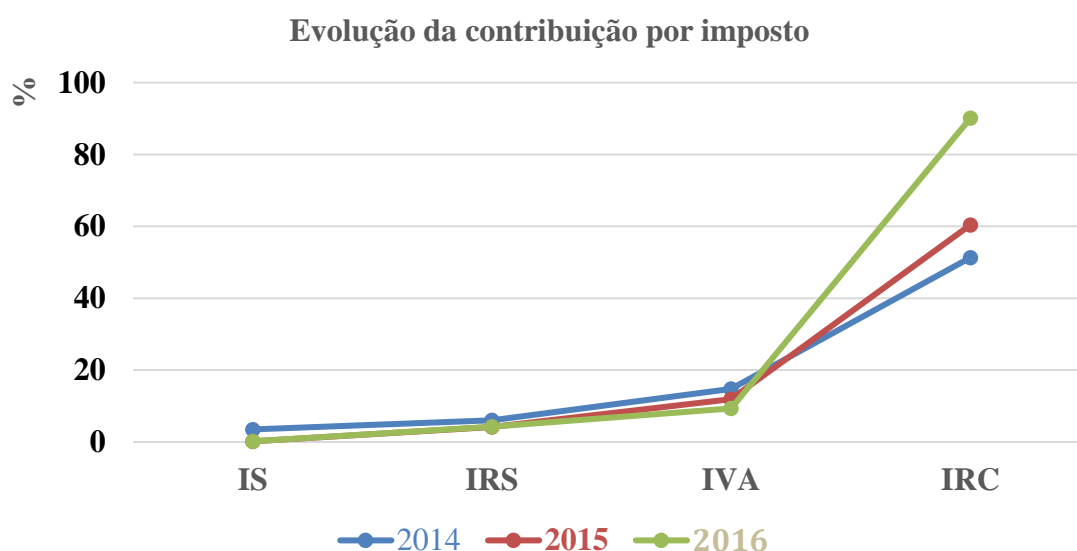
O designado regime do CINM consta de um regime fiscal que normalmente se qualifica como privilegiado, preferencial e transparente e, por vezes, denominado incorretamente como paraíso fiscal, devido à aplicação de taxas de tributação mais baixas. Nas suas linhas gerais, o Regime IV aplica-se às entidades licenciadas até 31 de dezembro de 2020, produzindo efeitos de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2027, e baseia-se na tributação a taxas reduzidas de IRC e limitação da concessão do benefício através da aplicação de plafonds máximos à matéria coletável de que é objeto do benefício fiscal em sede de IRC.

Com efeito, o gráfico 4.3.1. evidencia claramente a evolução da contribuição da receita fiscal efetiva direta por imposto no período de 2014 a 2016 gerada pelo CINM para a RAM. O imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas – IRC é, de entre os impostos, o que mais contribui para a receita fiscal da RAM e o qual detém uma variação que tem sido crescente ao longo do período em análise. No ano de 2016, a contribuição do CINM para a RAM atingiu o seu máximo com o valor de 154 695,7 milhares de euros, o que corresponde 90,1%

da receita fiscal da RAM. A contribuição do CINM relativamente ao imposto IRC é muito acentuada a partir de 2015, ano em que entrou em vigor o Regime IV.

Ao longo do período em análise, a contribuição do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) decresceu ligeiramente em 2015 e 2016 relativamente à contribuição de 6% verificada no ano de 2014.

**Gráfico 4.3.1. Evolução da contribuição da receita fiscal do CINM por imposto**



Elaboração própria. Fonte: Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da RAM

De acordo com dados fornecidos pela Sociedade de Desenvolvimento da Madeira (SDM), os primeiros indicadores dos anos de 2017 e 2018 continuam a demonstrar as valias do Regime IV de benefícios fiscais do CINM e os resultados do trabalho promocional desenvolvido desde a sua aprovação e entrada em vigor em julho de 2015.

É de salientar que ao abrigo do regime IV do CINM, em 2015, o número de licenciamentos de novas sociedades foi de 57<sup>41</sup>, enquanto no ano de 2016 o número de licenciamentos aumentou em 120<sup>42</sup> sociedades, perfazendo um total de 177, o que significa durante um ano houve uma adesão média 15 novas sociedades por mês.

<sup>41</sup> Informação recolhida a partir da fonte <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/centro-internacional-de-negocios-da-madeira-com-balanco-muito-positivo-em-2016-124508>, notícia de 20 de fevereiro de 2017.

<sup>42</sup> Idem.

No início do ano de 2017, mais de 25% das sociedades presentes no regime do CINM operavam ao abrigo do Regime IV, sendo que desde que este entrou em vigor em 2015 que atraiu mais de 400 entidades para a RAM.

De acordo com dados fornecidos pela SDM, à data de a 31 de Dezembro de cada ano civil, os primeiros indicadores dos anos de 2017 e 2018 continuam a demonstrar as valias do Regime IV de benefícios fiscais do CINM e os resultados do trabalho promocional desenvolvido desde a sua aprovação e entrada em vigor em julho de 2015. No âmbito do CINM o número de sociedades licenciadas tem vindo a aumentar. Ao analisar o quadro 4.3.1.-3, podemos observar que de acordo com os três sectores de atividade do CINM, Serviços Internacionais, Zona Franca Industrial e Registo Internacional de Navios da Madeira – MAR o número de sociedades registadas tem assistido a um aumento significativo.

**Quadro 4.3.1.-3 Número de sociedades licenciadas por sector de atividade**

<b>Setor de atividade</b>				
	<b>Serviços Internacionais</b>	<b>Zona Franca Industrial</b>	<b>Entidades registadas no MAR</b>	<b>Total</b>
<b>2017</b>	1 468	48	511	2 027
<b>2018</b>	1 569	47	622	2 238
<b>Diferencial</b>	101	-1	111	<b>211</b>

Elaboração própria. Fonte: Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

Em 2017 encontravam-se a operar nos três sectores de atividade do CINM um total de 2.027 entidades, das quais 1.468 sociedades nos Serviços Internacionais, 48 empresas na Zona Franca Industrial e 511 navios no Registo Internacional de Navios da Madeira - MAR. No ano de 2018 foram licenciadas 211 novas sociedades, o que representa aproximadamente um acréscimo de 10%. O Registo Internacional de Navios da Madeira - MAR contava com mais 111 relativamente ao ano de 2017. O aumento do número de licenciamentos de novas sociedades ao abrigo do Regime IV é devido à entrada no novo regime, visto que tem vindo a atrair as empresas desde a sua entrada em vigor.

O número de sociedades licenciadas nos Serviços Internacionais aumentou em 101 sendo que o número de sociedades registadas no MAR essa diferença foi de 111. Considerando os três setores de atividade, o acréscimo no número de sociedades licenciadas de 2018 relativamente a 2017 foi de 211 sociedades

Em 2017 encontravam-se a operar nos três sectores de atividade do CINM um total de 2.027 entidades, das quais 1.468 sociedades nos Serviços Internacionais, 48 empresas na Zona Franca Industrial e 511 navios no Registo Internacional de Navios da Madeira - MAR. No ano de 2018 foram licenciadas 214 novas sociedades, e o Registo Internacional de Navios da Madeira - MAR contava com mais 107 relativamente ao ano de 2017. O aumento do número de licenciamentos de novas sociedades ao abrigo do Regime IV é devido à entrada no novo regime, visto que tem vindo a atrair as empresas desde a sua entrada em vigor.

A Zona Franca Industrial (ZFI) tem atualmente 49 empresas em operação dos quais 44 são investimentos de raiz no parque (89,8%), representando 552 postos de trabalho (81%) e 80,3% da área ocupada num investimento a rondar os 195 milhões de euros, segundo dados cedidos pela SDM relativamente a 2017. Até 31 de dezembro de 2017, a SDM tinha investido 24,7 milhões de euros o que somado ao dos operadores (237 milhões) perfaz 261,7 milhões de euros de investimento em infraestruturas, edifícios e equipamentos.

Em cinco situações ocorreram realocações de empresas que correspondem a (10,2%) do número total de empresas, como foi o caso da EMT, Insular, *Madeira Wine*, *Silomad* e Futurimatível.

Igualmente, em 2015, foram criados, de forma direta e indireta, sensivelmente 2.782 postos de trabalho derivados de empresas registadas no regime do CINM, dos quais 2.119 pertencem ao setor dos serviços internacionais, não contabilizando o emprego indireto, e as restantes 663 sociedades pertencem ao setor da zona franca industrial. O setor do MAR registou um total de postos de trabalho de 5.015, ou seja, representa o número de tripulantes dos navios registados no MAR. O emprego gerado no âmbito do CINM corresponde a cerca de 2,5% do total da população ativa na Madeira.

**Quadro 4.3.1.-4 Emprego direto gerado pelo CINM (2015-2016)**

Setor de atividade	Postos de trabalho		
	2015	2016	2017
Serviços Internacionais	2 119	2 156	2259
Zona Franca Industrial	663	682	727
<b>Sub - total</b>	<b>2 782</b>	<b>2 838</b>	<b>2986</b>
MAR - Tripulantes dos navios	5 015	5 747	5349
<b>TOTAL</b>	<b>7 797</b>	<b>8 585</b>	<b>8335</b>

Fonte: Informação Estatística <http://www.ibc-madeira.com/pt/about-ibc.html>

Este originou, também, quase 10% da massa salarial paga na RAM, à exceção do setor público administrativo, no qual o salário médio dos trabalhadores pertencentes ao presente regime foi superior ao salário pago na região.

Atendendo ao balanço semestral do CINM do presente ano, podemos concluir que o crescimento mantém-se bastante positivo. Isto é, entre 14 de janeiro e 30 de junho, foi registado um crescimento de, aproximadamente e, 13.9%<sup>43</sup> comparando com o período homólogo do ano passado, o que representa um licenciamento de 115 novas entidades ao abrigo do regime do CINM.

Ao analisarmos o crescimento do setor do MAR, é necessário aplicar três indicadores fundamentais: o número de embarcações, a tonelagem de arqueação bruta dos navios e a idade média.

A evolução assistida no primeiro semestre deste ano deve-se ao crescimento registado no setor do MAR, o qual registou um total de 618<sup>44</sup> embarcações em que 509 eram navios de comércio, 73 de embarcações de recreio e 36 iates comerciais. Ainda, a tonelagem de arqueação bruta dos navios fez um total de 15.536.463 toneladas, o que apenas confirma a evolução deste setor.

<sup>43</sup> Informação recolhida a partir de <https://www.ibc-madeira.com/pt/noticias/noticias/533-cinm-cresce-primeiro-semester-2018.html>, notícia publicada a 20 de julho de 2018.

<sup>44</sup> Idem.

O Registo Internacional de Navios da Madeira atingiu a melhor performance de sempre em 2018, voltando a bater todos os recordes com o número de registos, afirmando o seu contributo para o desenvolvimento do cluster marítimo na Região Autónoma da Madeira e no País.

Atualmente, o setor do MAR fortaleceu a sua posição nos mercados internacionais, visto que se posiciona em 3.º lugar no Registo Internacional de UE, em número de navios e tonelagem dos mesmos. Esta posição é um retrato da resposta dos mercados e armadores internacionais face à atividade promocional no meio internacional, reconhecendo a sua competitividade e atratividade.

#### **4.4. O CINM e o princípio da proporcionalidade**

Através da análise realizada do contributo económico do CINM, podemos concluir que, desde a sua implementação, os objetivos a que se propôs inicialmente estão a ser cumpridos bem como o seu percurso ao longo de 28 anos demonstra um progresso constante e um impacto bastante significativo não só a nível da RAM, mas também a nível nacional.

Recorde-se que o princípio da proporcionalidade subdivide-se em três princípios: o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade em *stricto sensu*.

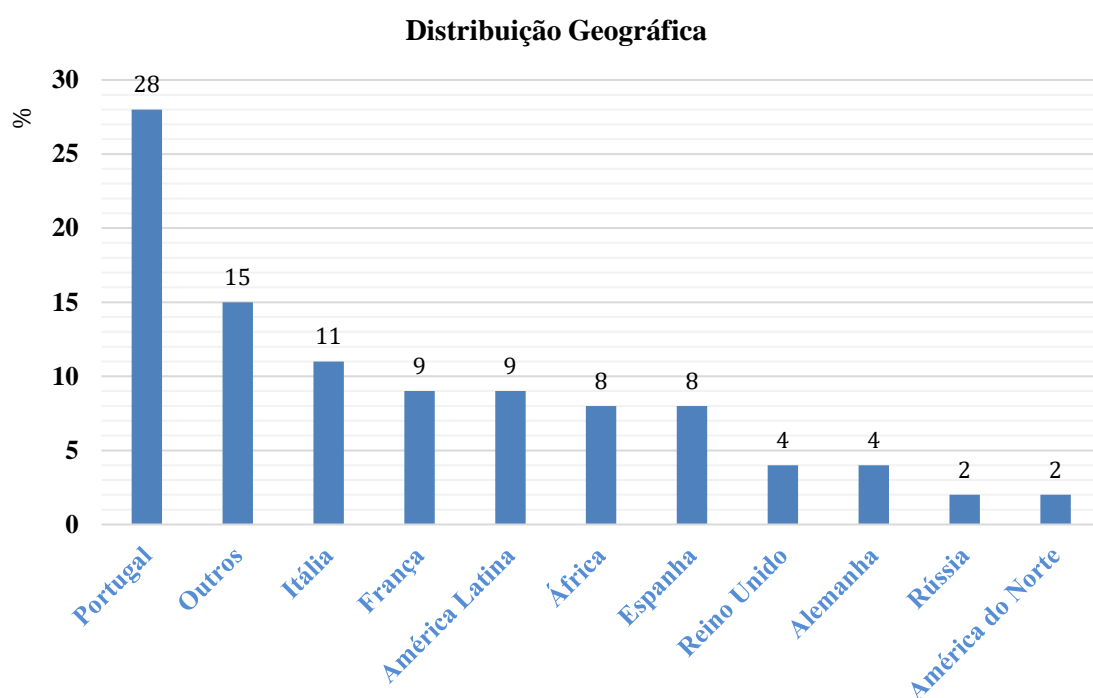
Primeiramente, à luz do subprincípio da adequação ou da conformidade, subentende-se que uma medida a ser adotada deverá estar apta a atingir o fim pretendido. No caso do regime do CINM, este foi desenvolvido com o objetivo de desenvolver a pequena ilha ultraperiférica da RAM, dada a sua condição geográfica e demográfica.

Assim, e como referido no Decreto-Lei n.º 500/80 que aprovou o Regime I do CINM, as características desta região precisavam de um programa que fosse de encontro às suas necessidades sociais e económicas com vista ao desenvolvimento da mesma.

Com efeito, a RAM tem tido um crescimento exponencial dado o impacto económico desde a implementação do regime do CINM nos três setores de atividade atuais de serviços internacionais, MAR e a Zona Franca Industrial. O presente regime não só teve um grande impacto no desenvolvimento económico da região, com o aumento de investimento estrangeiro e o aumento do número entidades licenciadas no regime, mas também ao nível do desenvolvimento no ramo de novas tecnologias e da mão-de-obra com um *know-how* especializado.

No que diz respeito aos Serviços Internacionais, o gráfico 4.4.1 apresenta a 31 de dezembro de 2018 a distribuição geográfica da origem das sociedades que operam no âmbito do CINM, em termos percentuais, em que “Outros” corresponde a um total de 61 países diferentes.

**Gráfico 4.4.-1 Distribuição geográfica da origem das sociedades (2018)**



Elaboração própria. Fonte: Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

Como podemos observar, Portugal é o país que detém a maior percentagem (28%) das sociedades licenciadas no CINM, seguido de Itália e França com 11% e 9%, respetivamente. O Reino Unido e a Alemanha contribuem com 4%, enquanto que a Rússia e América do Norte contribuem com 2% das sociedades licenciadas no CINM. De entre as sociedades 77% têm origem em países da OCDE enquanto 72% têm origem em Estados Membros da União Europeia.

Os dados relativos à distribuição do investimento realizado na Zona Franca Industrial pelos operadores à data de 31 de dezembro de 2017 são apresentados no quadro 4.4.1. O valor total de investimento no referido ano foi cerca de 238 milhões de euros ao qual se adiciona 24,9 milhões de investimento realizado pela Sociedade Desenvolvimento da Madeira

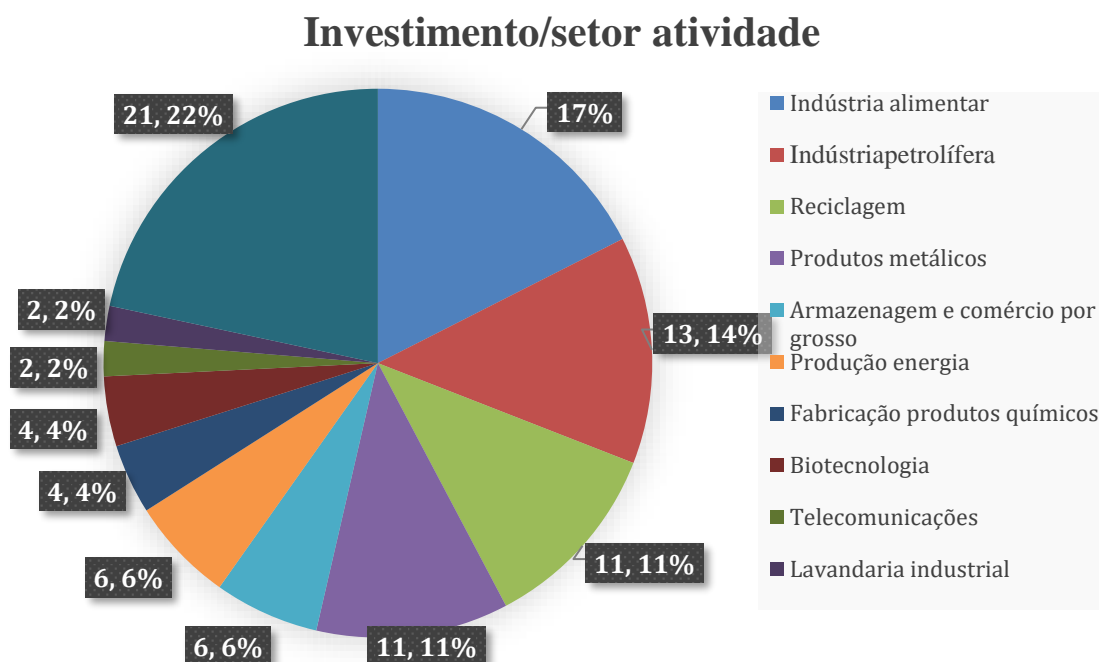
perfazendo um total de 262,7 milhões de euros. O investimento realizado na Zona Franca da Madeira pelos operadores teve como origem vários países, tais como a França, Itália, Portugal (incluindo a Madeira), Reino Unido, Suíça, Rússia e China.

**Quadro 4.4.-1 Distribuição do Investimento dos Operadores**

Em 31/12/2017	Nº Empresas	Postos de trabalho	Área ocupada	Valor do Investimento
<b>Investimento de Raiz</b>	42 (89,8%)	573 (81%)	80,2%	195 187 985 € (82%)
<b>Investimento por deslocalização</b>	5 (10,2%)	154 (19%)	19,8%	42 526 818 € (18%)
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>727</b>	<b>100%</b>	<b>237.714.803 €</b>

Elaboração própria. Fonte: Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

**Gráfico 4.4.-2 Distribuição do investimento na Zona Franca Industrial (2018)**



Elaboração própria. Fonte: Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

O gráfico acima apresenta a distribuição do investimento por setor de atividade à data de 31 de dezembro de 2018 na Zona Franca Industrial.

Quanto às atividades desenvolvidas, o setor da indústria alimentar, das bebidas e do tabaco representa 17% das empresas, a indústria petrolífera e derivados (13%). A produção de energia, a fabricação de produtos químicos, as biotecnologias, as telecomunicações, os plásticos, o processamento de produtos metálicos, as lavandarias industriais, entre outras, formam o leque de atividades que confirmam a diversificação existente no conjunto das indústrias a operar na Zona Franca Industrial.

Tendo em linha de conta que o objetivo inicial a que o presente regime se propôs está a ser cumprido, o CINM apresenta-se como um fator chave no desenvolvimento da região e, como tal, um meio apto para atingir o fim pretendido.

Seguidamente, o subprincípio da necessidade, ou exigibilidade, enuncia que a medida a ser adotada deverá ser o menos oneroso possível e exige a confirmação de quatro requisitos: a necessidade material, espacial, temporal e pessoal.

Perante o regime do CINM, asseguram-se as quatro necessidades anteriormente enunciadas, uma vez que o âmbito de intervenção do mesmo bem como a sua delimitação espacial e temporal foram bem definidas pelos regimes aprovados ao longo de todo o seu percurso.

No que respeita à necessidade pessoal, podemos afirmar que foi igualmente assegurada, visto que abrange os cidadãos da RAM que vivem e trabalham na pequena ilha ultraperiférica. E, por conseguinte, os cidadãos da região obtiveram melhores condições de trabalho com a criação de mais postos de trabalho e com o investimento nos diferentes setores de atividade da região.

Por último, a validade material da medida a ser adotada é requerida no âmbito do subprincípio da proporcionalidade *stricto sensu*. Este enuncia que o benefício social bem como os custos implícitos com a adoção da nova medida, sejam iguais ou superiores aos custos impostos.

O fator apresentado é um dos mais elucidativos quando analisamos o impacto que o regime do CINM deteve na RAM, visto que temos uma perceção visível do seu contributo económico.

Do mesmo modo, o regime do CINM não despoletou apenas benefícios económicos, mas também benefícios sociais, visto que o desenvolvimento económico da região, proporcionou uma evolução nas condições de trabalho e de vida para os cidadãos da pequena ilha ultraperiférica, resultando num aumento do turismo.

Consequentemente, levou a um aumento do investimento, tanto de fornecedores como de clientes, colocando a RAM como competidor a nível internacional. Note-se que a SDM tem auxiliado o CINM no desenvolvimento da sua imagem para o exterior, proporcionando-lhe oportunidades em feiras reconhecidas mundialmente.

Assim, podemos afirmar que a validade material do regime do CINM está assegurada, uma vez que, de ano para ano, os valores referentes aos diversos indicadores apresentados têm tido um aumento progressivo, superando sempre os montantes do ano anterior.

Por conseguinte, podemos afirmar, também, que a validade material do regime do CINM está assegurada, visto que os benefícios económicos associados ao projeto têm superado os seus custos, acarretando consigo diversos benefícios sociais como enunciado anteriormente.

## V. Conclusão

Os auxílios de Estado não estão diretamente definidos na legislação, sendo que compete à Doutrina e, em larga medida, à jurisprudência do TJUE auxiliar na sua definição. O artigo 107.º do TFUE prevê as características dos auxílios de Estado através de uma proibição genérica quanto à sua concessão.

Assim, as medidas são incompatíveis com o mercado interno quando afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros, provenientes do Estado ou outros recursos estatais, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, com vista a favorecer determinadas empresas ou produções.

O princípio da proporcionalidade expõe uma subdivisão na qual uma medida tem de ser adequada ao fim prosseguido, o meio escolhido para atingir o fim desejado deverá ser o menos oneroso para os cidadãos e, por fim, deverá sujeitar-se a uma ponderação entre o benefício social esperado com a medida a ser adotada e os custos sociais impostos pela mesma.

Com efeito, o CINM apresenta-se como um instrumento de desenvolvimento da RAM, com vista a combater as dificuldades económicas que perduravam na altura bem como as dificuldades inerentes à sua localização geográfica.

Atualmente, vigora o Regime IV na aceção do artigo 36.º e 36.º-A do aditado do EBF, no qual é aplicável a todas as entidades que se licenciem até 31 de dezembro de 2020 e persistem três setores de atividade, nomeadamente o setor da zona franca industrial, dos serviços internacionais e do *shipping*.

Ao abrigo do artigo 349.º do TFUE, este enuncia que, atendendo à situação social e económica estrutural bem como pelas suas características geográficas e territoriais, determinadas regiões e territórios, designadamente a Madeira, estarão sujeitos à aplicação de dadas medidas de forma a combater as suas dificuldades, no âmbito das políticas aduaneira e comercial, política fiscal, zonas francas, auxílios estatais, entre outros.

Consequentemente, as características do regime do CINM vão de encontro às disposições apresentadas no TFUE, cumprindo os objetivos a que se comprometeu inicialmente e que se mantêm até aos dias de hoje, considerando-se como um meio necessário e adequado para atingir o objetivo primordial do mesmo.

Adicionalmente, o regime do CINM é sujeito a um controlo anual no qual tem de demonstrar que as componentes do mesmo se mantêm, designadamente a manutenção de emprego criado, o exercício efetivo de atividade ou o valor acrescentado presente, entre outros.

## Referências bibliográficas

- CAMPOS, Diogo Leite de; CAMPOS, Mónica Horta Neves Leite de – *Direito Tributário*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Gomes – *Direito Constitucional e Teoria de Constituição*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- COSTA, Paulo Nogueira da – *O princípio da proporcionalidade na Fiscalidade Internacional: o seu relevo no contexto da União Europeia*. Jurismat – Revista Jurídica. Ed. Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes. Nº 4. Portimão. Maio, 2014. ISSN: 2182-6900.
- COURINHA, Gustavo Lopes - *Estudos de Direito Internacional Fiscal*. Lisboa: AAFDL, 2015.
- GOMES, Nuno de Sá – *Manual de Direito Fiscal – Vol. I*. 11ª ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2000. ISBN: 972-51-0947-3.
- NABAIS, José Casalta – *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. 4ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN: 978-972-40-1115-8.
- PALMA, Clotilde Celorico – O Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas e a Boa Governança Fiscal. *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. (2010) 211-225.
- PALMA, Clotilde Celorico – Características fundamentais do novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira. *Contabilista*. Abril 2016
- PALMA, Clotilde Celorico. Tributos e Confisco – Algumas reflexões. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*. Outono, 2012.
- PALMA, Clotilde Celorico – O controlo da concorrência fiscal prejudicial na União Europeia – Ponto de situação dos trabalhos do Grupo do Código de Conduta. In *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. ISBN: 972-32-1396-6. pp. 127-151.
- PEREIRA, Freitas – Planeamento Fiscal Internacional. In *Fiscalidade*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 401.
- SANCHES, J. L. Saldanha – *Os limites do planeamento fiscal: substância e forma no direito fiscal português, comunitário e internacional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. ISBN: 978-972-32-1433-4.
- TEIXEIRA, António Braz – *Princípios de Direito Fiscal*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1990.
- VICENTE, Laura Nunes – O princípio da proporcionalidade: uma nova abordagem em tempos de pluralismo. *Prémio Doutor Marnoco e Sousa*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico. ISBN: 978-989-8787-01-9. Dezembro, 2014.
- XAVIER, Alberto - Introdução ao Direito Tributário Internacional. In *separata do Boletim do Ministério da Justiça*. Lisboa, 1982. Nº 320.
- XAVIER, Alberto - *Direito Tributário Internacional*. 2ª ed atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN: 978-972-40-3048-7.

## **Legislação**

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (Anexo I) – Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 1 de dezembro de 1997, relativa a um Código de Conduta no domínio da fiscalidade das empresas.

Commission notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation (98/C 384/03).

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité económico e social europeu. Bruxelas, 28.4.2009. COM (2009) 201 final.

Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01).

Communication from the commission to the council, the European parliament and the European economic and social committee. The application of anti-abuse measures in the area of direct taxation – within the EU and in relation to third countries. Brussels, 10.12.2007. COM (2007) 785 final.

Convenção Modelo – OCDE, 2000/2005.

Portaria n.º 345-A/2016 de 30 de dezembro.