



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

A Fiscalidade do Sector Financeiro Português em Contexto de Internacionalização

Comissão de Estudo da Tributação
das Instituições e Produtos Financeiros



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

***A Fiscalidade do Sector Financeiro
Português em Contexto
de Internacionalização***

Comissão de Estudo da Tributação das Instituições
e Produtos Financeiros

LISBOA • 1999

APRESENTAÇÃO

1. A tributação financeira – isto é, das instituições, mercados, operações e instrumentos financeiros – constitui matéria fundamental da definição de um sistema fiscal adequado à entrada de Portugal na sociedade do século XXI.

Não podemos ignorar a redistribuição crescente da actividade financeira na sociedade globalizada dos últimos anos, enquadramento decisivo para a competitividade da nossa economia no seu sector mais dinâmico, moderno e competitivo: o sector financeiro.

Mas tão pouco podemos ignorar que, num plano de justiça, a carga fiscal tem vindo a concentrar-se crescentemente nos rendimentos imobilizados – do trabalho e da propriedade tradicional – e a libertar crescentemente, por força da competição fiscal globalizada e crescente, os juros, lucros e mais-valias do capital.

Há que encontrar um equilíbrio entre estas duas tendências opostas – o que em País nenhum se logrou até hoje, carecendo de coordenação nos níveis europeu, da OCDE e mundial, a qual apenas agora está principiando e vai demorar tempo e terá de vencer fortes resistências.

Nada disto foi reflectido quando foram aprovadas as leis fiscais em vigor. *O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal* (ed. do Ministério das Finanças, 30 de Abril de 1996), presidida pelo Dr. José da Silva Lopes, abordou globalmente matérias relativas ao sistema financeiro, e em particular:

- Sigilo bancário (capítulo 9, pp. 359-389).
- Tributação das aplicações financeiras (capítulo 1, pp. 411-497).

- Tributação das instituições bancárias e seguradoras (capítulo 12, pp. 499-544).
- O imposto do selo (capítulo 16, pp. 727-754).

2. O debate sobre esta matéria foi disperso e ocorreu como pôde ser, e também – ao contrário do que anteriormente sucedeu com o debate sobre as matérias fiscais, coberto desde os anos 70, por injustificável secretismo – as suas peças relevantes foram publicadas pelo Ministério das Finanças (Ministério das Finanças. *Debate sobre a Reforma Fiscal: observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais, 1999*).

Das posições tomadas pelas empresas do sector foi possível concluir que a sua análise é profundamente diferente da da Comissão Silva Lopes, à qual cabe o mérito de ter iniciado o estudo e o debate do problema (como ao Ministério das Finanças do actual Governo deve imputar-se a elaboração e divulgação da documentação e informação existente, ao invés do que antes sucedia).

Importava, pois, clarificar e estudar mais aprofundadamente a situação, numa perspectiva global e comparativa, sem prejuízo das decisões políticas que o Governo tomou desde logo:

- A defesa intransigente do sigilo bancário, levantado apenas por decisão judicial, como peça essencial, no caso concreto português, da confiança e credibilidade do nosso sistema financeiro, num contexto marcado pela livre circulação de capitais e por perturbações recentes e conhecidas, que os agentes económicos ainda não esqueceram.
- A aprovação de uma Proposta de lei do Regime Geral do Imposto do Selo (Proposta de Lei nº 250/VII, publicada no Diário da Assembleia da República nº 45, II Série, de 18 de Maio de 1999), que revê de raiz esta arcaica espécie fiscal, que se encontra ainda pendente na Assembleia da República.

3. Para estudar a fundo as restantes questões, entendeu-se necessário promover o estudo aprofundado que não existia, ultrapassando o velho hábito de “decidir sobre o joelho” que inspira as críticas tolas repetidas

ao método seguido na preparação de uma Reforma Fiscal global, profunda e de raiz, a qual se encontra em execução.

Nada melhor do que recorrer à competência do Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha, inspirador teórico de uma das duas únicas reformas fiscais parcelares ocorridas na vigência do regime democrático – a reforma do imposto sobre o rendimento (IRS e IRC) de 1988-89 –, constituindo um grupo de trabalho, com as seguintes composição e mandato:

“Despacho 450/97-XIII de 29/10/97

Considerando o movimento de crescente globalização e liberação nos mercados financeiros mundiais;

Considerando que, ao nível global, a internacionalização dos mercados e as melhorias acentuadas nos meios de comunicação informáticos fomentaram um nível de integração e de condições concorrenciais elevado;

Considerando que os níveis internacionais de concorrência fiscal no sector financeiro estão a aumentar exponencialmente, quer a nível comunitário quer a nível global;

Considerando que toda esta problemática, baseada em preocupações de eficiência, não poderá ser desligada das preocupações equitativas fiscais deste Governo, focadas essencialmente no excessivo volume de tributação dos rendimentos provenientes do trabalho dependente;

Julga-se que a constituição da Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros, presidida pelo Senhor Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha será mais um passo na prossecução da política da Reforma Fiscal do XIII Governo Constitucional, no sentido da concretização dos objectivos enunciados no Programa do Governo e na Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, de 14 de Julho de 1997, que aprovou as bases da Reforma Fiscal, relativamente aos efeitos do novo enquadramento concorrencial global e do futuro impacto da União Económica e Monetária ao nível da política fiscal relativa ao sector financeiro.

Tal enquadramento, na inexistência de coordenação entre os

diversos Estados-membros, é potenciador de um elevado nível erosão fiscal, que se deverá a todo custo evitar, sendo simultaneamente necessário eliminar as desvantagens competitivas das instituições financeiras nacionais resultantes de regulamentação nacional.

Assim:

1. É constituída, no âmbito do Conselho Superior de Finanças, previsto no artigo 25º do Decreto-Lei nº 158/96, de 3 de Setembro, a Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros, na dependência do Ministro das Finanças, com faculdade de delegação.
 2. A Comissão será composta pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha, que presidirá, pelo Dr. João Coelho, pelo Dr. Jorge Costa Santos, pelo Dr. Jorge Patrício Paúl, pelo Dr. José Maria Calheiros, pelo Dr. Luís Máximo dos Santos, pela Drª Maria Teresa Veiga Faria, pelo Dr. Nuno Sampaio Ribeiro, pelo Dr. Rogério Manuel Ferreira, e pela Drª Isabel Marques da Silva, que secretariará.
 3. A Comissão tem como missão elaborar um relatório que identifique os pontos em sede de tributação das instituições e dos produtos financeiros, cuja reforma seja necessária tendo em consideração os desafios que se colocam ao sector financeiro nacional provenientes da globalização dos mercados e do advento da União Económica e Monetária, contendo as propostas de alterações legais que considere necessárias ao ordenamento jurídico tributário.
 4. O mandato da Comissão será de um ano, prorrogável por despacho do Ministro das Finanças»¹.
4. Publica-se com gosto o presente relatório, cujo mérito permitirá – agora que sobre a matéria já não há tempo para decidir na presente sessão legislativa – construir novas soluções, baseadas no diálogo e na

¹ Prorrogado até 31 de Maio de 1999, pelo Despacho 137/99-XIII.

decisão política democrática, duas componentes essenciais do *bom Governo e das decisões acertadas* em sociedades abertas, complexas e plurais.

Agradece-se à Comissão o serviço que prestou e que fica à disposição do público, dos especialistas e dos próximos Parlamento e Governo, aos quais caberá tomar sobre a matéria as decisões políticas oportunas, que o Euro e a modernização de Portugal – na competitividade e na justiça – exigem.

Lisboa, em 28 de Maio de 1999

O MINISTRO DAS FINANÇAS,



António de Sousa Franco

A FISCALIDADE DO SECTOR FINANCEIRO: DESAFIOS E CONSTRANGIMENTOS

I. Constituída com o específico propósito de estudar o regime fiscal do sector financeiro português e de propor as medidas de reforma desse regime que considerasse necessárias, devendo ter em atenção «os desafios que se lhe colocam provenientes da globalização dos mercados e do advento da União Económica e Monetária», a Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros desde logo se apercebeu de que, talvez mais do que desafios, estas novas realidades do enquadramento internacional da economia portuguesa representam fortes constrangimentos à elaboração de propostas de alteração ou de reforma do regime tributário do sector.

Às limitações decorrentes da adopção de dispositivos – a nível internacional e comunitário – de combate à concorrência fiscal prejudicial, passando pelo reconhecimento das restrições suscitadas pelas regras vinculativas da União Europeia em matéria orçamental, acresce, aliás, num outro plano, a necessidade de arbitrar o conflito entre o objectivo de introduzir estímulos fiscais para reforço de competitividade do sector financeiro e o desígnio, em sede de equidade, que inspira a presente fase de alteração do quadro fiscal, de contrariar o excesso de carga fiscal sobre os factores imóveis, «maxime» o trabalho dependente.

Mas os aspectos da globalização e da inserção do País na União Europeia foram, sem dúvida, os dominantes. Sendo certo que a integração num bloco regional de vastas dimensões, como é o europeu, constitui uma resposta dos Estados ao repto de mundialização, não é menos certo que muitos dos problemas atinentes à fiscalidade do sector financeiro se perspectivam no contexto mais amplo do mercado global. Os esforços de

harmonização fiscal, empreendidos no plano comunitário, tendem, assim, a ser suplantados pela transposição desta dinâmica para o nível mais geral do mundo industrializado.

Podendo traduzir-se em instrumentos legislativos próprios da Comunidade Europeia, a harmonização tributária assume naturalmente, neste âmbito, carácter mais nitidamente vinculativo do que as fórmulas elaboradas em areópagos mais vastos, como é o caso do Conselho da OCDE.

A tributação da poupança e a tributação do rendimento das sociedades são as principais matérias visadas pelo esforço da harmonização dos impostos directos. E não deverá Portugal deixar de pugnar pela prossecução dos seus interesses, utilizando sem complexos, se necessário, o poder que lhe confere a regra da votação unânime, a qual continua válida para as deliberações comunitárias a nível da fiscalidade.

Seria preocupante que a União Europeia, no intuito de pôr termo à concorrência fiscal prejudicial, viesse a adoptar soluções de harmonização nas relações internas da Comunidade que afectassem as suas condições de competitividade com o mundo exterior.

2. *A internacionalização do sector financeiro português foi encarada numa dupla vertente: a do estímulo à penetração de instituições portuguesas no estrangeiro; a da melhoria de condições de atracção de operações financeiras para o País. Toda esta problemática se desenvolve no cenário complexo da mobilidade internacional dos capitais, quer a nível global, quer, reforçadamente, no contexto de normas comunitárias que esbatem a fronteira entre o mercado nacional e o comunitário.*

A plena mobilidade internacional dos capitais a nível mundial, conjugada, no plano comunitário, com a observância do princípio do tratamento nacional no âmbito do mercado único – equiparando aos nacionais de cada Estado os dos restantes membros da União Europeia –, leva ao esbatimento dos contornos do conceito de sector financeiro português.

Na verdade, neste novo condicionalismo tende a esvaír-se o controlo que as autoridades económicas nacionais tradicionalmente exerciam em relação à titularidade do capital de instituições financeiras operando no território nacional. Em face da crescente abertura do sector a entidades privadas, designadamente por via de um amplo programa de privatiza-

ções, e da aplicação das regras comunitárias sobre livre circulação e direito de estabelecimento, com realce para as específicas directivas nos domínios bancário e segurador, adensa-se o risco de passagem de segmentos significativos do sector financeiro para a detenção por não nacionais, ligados a centros de decisão situados fora do território português. Aquele risco é a inevitável consequência do avanço na integração – tal como, em outros planos, esse avanço implica o desaparecimento de instrumentos de política económica nacional, como é o caso das políticas monetária e cambial, por efeito da formação da união monetária.

Como referia «The Economist» anos atrás, a propósito da entrada de Portugal na então CEE, haveria dois possíveis futuros para o nosso país: tornar-se uma «pequena Califórnia na Europa», concentrando-se sobretudo nos sectores dos serviços e das transformadoras ligeiras, utilizando tecnologias e dedicando-se a fabricos do tipo dos do «Silicon Valley», ou acabar por ser «uma colónia permanente no interior da Europa», sendo as suas empresas objecto de compra por empresas de outros países. A experiência recente mostrou que a Irlanda enveredou, com o êxito que é conhecido, pela primeira opção, não parecendo ainda claro qual o rumo que seguirá a economia portuguesa.

Sendo naturalmente desejável que um sector de importância estratégica, como é o financeiro, permaneça, na medida do possível, na titularidade de empresários portugueses, o factor central será a capacidade de estes se rodearem de condições de competitividade no espaço comunitário e no plano internacional em geral. A fiscalidade poderá dar um contributo para a realização deste desígnio, contributo que, todavia, está longe de ser determinante. A resposta aos desafios que estão lançados depende sobretudo da eficácia do esforço de modernização (o qual, aliás, se vem processando, com êxito assinalável, no contexto das instituições financeiras do País) e da adopção das adequadas estratégias pelos empresários nacionais do sector:

3. Tendo analisado, nos seus diferentes ângulos, o problema da revisão do regime fiscal das instituições e dos produtos financeiros, ponderando em particular a influência dos constrangimentos existentes, concluiu a Comissão que não seria aconselhável propôr alterações radicais

do sistema – alterações que, aliás, as próprias entidades do sector financeiro não reclamam –, mas antes sugerir ajustamentos no interior do sistema existente.

Com efeito, é sua convicção que o reforço da competitividade do sector financeiro, em sede tributária, passará não tanto pela introdução de novas medidas específicas da fiscalidade do sector – para além de estímulos já existentes, como os que se ligam aos dispositivos proporcionados pelas zonas francas portuguesas (a coberto de condições irrepetíveis de ultraperificidade) –, como pelo recurso a incentivos criados a nível da fiscalidade das empresas em geral – como o que se traduzisse numa baixa sensível das taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.

Lisboa, Maio de 1999

*Paulo de Pitta e Cunha
Presidente da Comissão de Estudo da
Tributação das Instituições e Produtos Financeiros*

SUMÁRIO

1. **Introdução**
2. **O sector financeiro português: linhas gerais da sua evolução e características actuais**
 - 2.1 Considerações gerais
 - 2.2 As actividades bancária e seguradora
 - 2.3 A actividade bolsista
3. **A tributação das instituições e dos produtos financeiros: o quadro vigente**
 - 3.1 Considerações gerais
 - 3.2 A tributação das instituições financeiras
 - 3.2.1 O imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas
 - 3.2.2 O imposto do selo
 - 3.3 A tributação dos produtos financeiros
 - 3.3.1 Os produtos financeiros tradicionais
 - 3.3.2 Os produtos financeiros derivados
 - 3.4 Encargos para-fiscais: breve nota
 - 3.5 A dupla tributação e a evasão fiscal internacionais
 - 3.6 As zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria

4. O enquadramento internacional e comunitário

4.1 Considerações gerais

4.2 A fiscalidade no quadro da União Europeia

4.2.1 O estado da harmonização fiscal

4.2.2 A reacção à concorrência fiscal prejudicial

4.2.3 A posição da OCDE

4.2.4 O impacto do euro

5. Concorrência fiscal na União Europeia – os regimes fiscais mais favoráveis

5.1 Introdução

5.2 Alguns modelos

5.2.1 Holanda

5.2.2 Reino Unido

5.2.3 Irlanda

5.2.4 Luxemburgo

5.2.5 Espanha

5.2.6 Dinamarca

5.2.7 Bélgica

5.3 A avaliação dos modelos em face da situação portuguesa

6. Conclusões e recomendações

6.1 Medidas de alcance geral

6.2 Recomendações de natureza pontual

1. Introdução

1. A Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros (adiante designada por Comissão) foi nomeada pelo Despacho do Ministro das Finanças nº. 10 853/97, de 30 de Outubro de 1997, publicado no *Diário da República – II Série*, de 11 de Novembro de 1997, tendo sido previsto o prazo de um ano para a apresentação do seu relatório final.

Este prazo, que terminava em 11 de Novembro de 1998, foi prorrogado, por Despachos do Ministro das Finanças de 1 de Outubro de 1998 e de 1 de Março de 1999, até final de Maio de 1999.

Nos termos do nº. 3 do Despacho que a constituiu, a Comissão tem como missão “elaborar um relatório que identifique os pontos em sede de tributação das instituições e dos produtos financeiros cuja reforma seja necessária, tendo em consideração os desafios que se colocam ao sector financeiro nacional provenientes da globalização dos mercados e do advento da União Económica e Monetária, contendo as propostas de alterações legais que considere necessárias ao ordenamento jurídico-tributário”.

O imparável processo de globalização e liberalização dos mercados financeiros levou a que estes alcançassem um grau de concorrência e integração sem precedentes, fenómeno que, à escala europeia, ainda mais se acentua com a criação do euro.

Como se assinala nos considerandos do Despacho de 30 de Novembro de 1997, esse processo veio intensificar extraordinariamente a concorrência fiscal internacional, com particular incidência no domínio financeiro, tendo-se verificado por parte de muitos países uma crescente

utilização da fiscalidade como instrumento para ganhar posições no mercado global.

Situação que é tanto mais preocupante quanto vem acentuar um fenómeno de erosão das bases da tributação – já em curso em razão de outros factores –, tendendo a carga fiscal a recair por forma cada vez mais intolerável sobre os factores imóveis, em especial o trabalho dependente.

Por isso, o objectivo de eliminar as “desvantagens competitivas das instituições financeiras resultantes da regulamentação nacional”, igualmente referido nos considerandos do Despacho que cria a Comissão, teve de ser entendido no quadro complexo em que a sua missão se desenvolveu.

É inegável que existem áreas de conflitualidade na prossecução dos objectivos constantes do mandato da Comissão.

Os constrangimentos externos que pesam sobre a política fiscal portuguesa são também extremamente importantes.

Assim, o processo de consolidação orçamental e a necessidade de respeitar os compromissos decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento, vigente no quadro comunitário, impõem a maior cautela na proposição de medidas susceptíveis de gerar perdas de receita fiscal.

A adopção de medidas fiscais visando a promoção da competitividade do sector financeiro português está ainda condicionada pelas limitações decorrentes do processo de harmonização tributária na União Europeia, designadamente no que toca ao combate à chamada concorrência fiscal prejudicial, matéria que, aliás, tem vindo também a ser objecto de tratamento na OCDE.

A definição da política fiscal, em especial no que toca ao sector financeiro, passa em larga medida pelo modo como se combina e concilia a realização dos seus diversos objectivos. O carácter compromissório da política fiscal é hoje mais evidente do que nunca.

Daí que, como já se deixou dito, a Comissão tenha procurado contemplar equilibradamente os objectivos presentes no seu mandato, evitando propor medidas que, embora desejáveis à luz de alguns deles, comprometessem intoleravelmente a realização de outros.

2. A Comissão iniciou os seus trabalhos em 10 de Novembro de 1997, definindo a metodologia de trabalho a adoptar, a distribuição dos temas a tratar inicialmente pelos seus diversos membros e a periodicidade (tendencialmente semanal) das reuniões plenárias.

Foram realizadas 64 reuniões plenárias, cujas actas figuram em anexo ao presente relatório (Anexo 1), tendo, também, sido efectuadas numerosas sessões de trabalho em sub-grupo, para o estudo de determinadas questões e preparação de documentos para apreciação em plenário.

A Comissão considerou conveniente ouvir a opinião de algumas personalidades que, a título individual ou institucional, poderiam, em face do teor do mandato, melhor transmitir as suas preocupações quanto ao estado actual da fiscalidade incidente sobre o sector e os produtos financeiros e quanto aos novos desafios que se lhes colocam ¹.

No final de Junho de 1998, com o objectivo de apresentarem as sugestões que entendessem relevantes, foram ainda consultadas por escrito diversas entidades do sector financeiro ².

¹ Assim, foram ouvidas, sucessivamente, a título individual, as seguintes personalidades: Dr. João Salgueiro, Dr. José da Silva Lopes, Conselheiro Manuel de Freitas Pereira, Dr. Artur Santos Silva, Dr. Francisco Sousa da Câmara. Foram ouvidas, a título institucional, as seguintes personalidades: (a) do Gabinete do Ministro das Finanças: Dr. Rodolfo Vasco Lavrador – Chefe de Gabinete e Dr. Carlos Lobo – Adjunto, (b) da Administração fiscal: Dr. António Nunes dos Reis – Director-Geral dos Impostos, José João Duarte – Subdirector Geral para os impostos sobre o património, José Rodrigo de Castro – Subdirector Geral para os impostos sobre o rendimento, Dr. Carlos Brito da Fonseca – Subdirector Geral para a inspecção tributária, Dr. Joaquim Águeda Petisca – Director de Serviços do IRS, Dr. Manuel Sousa de Meireles – Director de Serviços do IRC, Dr. Carlos Tavares – Director de Serviços dos Benefícios Fiscais e Dr. António da Silva Pereira – Director de Serviços do Imposto do Selo, (c) de outras instituições: Dr. João do Amaral Tomaz – Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, Dr. João Paulo Martins de Almeida – Comissão Euro, Dr. João Lopes – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, Dr. José Joaquim de Brito Antunes – Instituto de Gestão do Crédito Público, (d) de instituições representativas do sector financeiro e dos operadores nos mercados financeiros: Dr. Luís Laranjo – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Dr. Fernando Costa de Lima – Presidente do Conselho de Administração da Bolsa de Derivados do Porto, Eng. José Carlos Maia – Presidente da Direcção da Associação Portuguesa de Sociedades Gestoras de Fundos de Investimento e Fernando Nogueira – Direcção da Associação Portuguesa de Seguradores.

² Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal, Comissão do Mercado de

Grande parte destas entidades respondeu à consulta que lhes foi dirigida. Da análise das respostas recebidas (Anexo 2) e das audições realizadas, conclui-se que as preocupações reveladas incidem sobre aspectos específicos, traduzidas em sugestões pontuais. De facto, para além de um sentimento geral quanto à conveniência e ao interesse na preservação da estabilidade das normas fiscais e da sua aplicação, não houve propostas de alteração estrutural do sistema fiscal vigente.

No decurso do seu mandato, a Comissão elaborou dois relatórios intercalares e um esclarecimento a um desses relatórios. Assim, em 4 de Maio de 1998 a Comissão entregou ao Ministro das Finanças o primeiro relatório intercalar, epígrafado “algumas recomendações de medidas imediatas em matéria fiscal e áreas conexas” (Anexo 3), no qual se continham algumas sugestões que, no entender da Comissão, pareciam apresentar carácter mais urgente, pelo que as correspondentes recomendações de alteração legislativa poderiam desde logo ser consideradas, sem necessidade de se aguardar pela elaboração do relatório final.

Posteriormente, em 14 de Setembro de 1998, e tendo em vista a preparação do Orçamento de Estado para 1999, a Comissão apresentou ao Ministro das Finanças o segundo relatório intercalar, intitulado “recomendação de medidas fiscais com vista à preparação do Orçamento de Estado para 1999” (Anexo 4). Este relatório foi completado por um documento enviado ao Ministro das Finanças em 13 de Outubro de 1998, no qual, em resposta ao solicitado no seu Despacho n.º 1394/98, de 18 de Setembro, a Comissão prestou esclarecimentos complementares sobre algumas das recomendações formuladas (Anexo 5).

3. O relatório final que ora se apresenta inicia-se com esta Introdução – onde fundamentalmente se dá conta da metodologia de trabalho – seguindo-se os restantes cinco pontos (2 a 6).

Valores Mobiliários, Instituto de Gestão do Crédito Público, Associação Portuguesa de Bancos, Associação Portuguesa de Seguradores, Associação Gestora da Bolsa de Valores de Lisboa, Associação Gestora da Bolsa de Derivados do Porto, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Associação Portuguesa de Empresas de Leasing, Associação Portuguesa de Empresas de Factoring, Associação de Sociedades Financeiras para Aquisições a Crédito.

Atendendo à natureza do mandato da Comissão e às finalidades do relatório, entendeu-se que seria importante começar por proceder a uma descrição do sector financeiro português, enunciando as suas características fundamentais na actualidade e pondo em evidência igualmente os factores determinantes da evolução que conduziu à situação presente, com especial relevo para as profundas mutações verificadas nos últimos quinze anos. Na verdade, a consideração da natureza e das características do sector financeiro não poderia deixar de constituir o ponto de partida para a análise do tratamento fiscal das instituições e dos produtos financeiros.

Tal propósito foi prosseguido considerando sucessivamente as três actividades essenciais do sistema financeiro: a bancária, a seguradora e a bolsista. É disso, pois, que se ocupa o segundo ponto.

O estudo da tributação das instituições e dos produtos financeiros e a proposição de medidas visando os objectivos fixados no mandato da Comissão pressupunham naturalmente a caracterização do quadro fiscal vigente. É esse o objecto do terceiro ponto, no qual, após considerações gerais destinadas a evidenciar os critérios que presidiram à sua estruturação, se analisam separadamente a tributação das instituições e a dos produtos financeiros. No primeiro caso, consideram-se dois impostos (o IRC e o imposto do selo); no segundo, a análise foi feita tomando como referência a divisão fundamental dos produtos financeiros em produtos tradicionais e produtos derivados, opções que são justificadas nas referidas considerações gerais. São ainda referidos, em breve nota, os encargos parafiscais mais relevantes no sector.

O quadro da tributação das instituições e dos produtos financeiros não ficaria evidentemente completo se não se analisassem os problemas da fisco internacional relativos à dupla tributação e à evasão fiscal, bem como os regimes relativos às zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria, a primeira das quais alcançou sensível projecção.

No ponto quarto, considerando-se o enquadramento internacional e comunitário, examinam-se os aspectos que mais condicionam, quer no plano jurídico, quer no económico, a definição do regime fiscal das instituições e dos produtos financeiros.

Para o efeito, deu-se relevo ao processo de harmonização fiscal

comunitária e ao impacto do euro, bem como à concorrência fiscal prejudicial, cuja intensificação nos últimos anos tem levado as instituições internacionais a procurar caminhos que permitam combatê-la. Nesse sentido, analisam-se as iniciativas no âmbito da União Europeia e da OCDE.

No ponto quinto é analisado um conjunto significativo de países cuja fiscalidade, em maior ou menor grau, tem sido apontada como criadora de condições favoráveis à competitividade do sector financeiro e ao desenvolvimento económico em geral. Feita a descrição das características fundamentais de cada modelo, procede-se à respectiva avaliação, tendo em vista os ensinamentos que possam extrair-se para o caso português.

Finalmente, no ponto sexto contêm-se as conclusões do relatório, tratando separadamente as que dizem respeito a medidas de alcance geral, susceptíveis de melhorar a competitividade do sector financeiro nacional, e a questões mais concretas, que se traduzem em recomendações de natureza pontual.

2. O Sector Financeiro Português: Linhas Gerais da sua Evolução e Características Actuais

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. Apesar de se tratar de uma expressão que figura no texto constitucional e por vezes também na legislação ordinária, não existe no ordenamento jurídico português uma noção legal de sistema financeiro.

Com efeito, a Constituição da República, no seu artigo 101º., limita-se a estatuir que “o sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social”. Nada diz, pois, quanto ao conceito de sistema financeiro.

E o mesmo sucede na legislação ordinária, inclusivamente em diplomas estruturantes como o Código do Mercado de Valores Mobiliários, a Lei Orgânica do Banco de Portugal ou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, nos quais poderíamos esperar que essa noção se contivesse, atentos os respectivos objectos e finalidades.

Assim, qualquer noção de sistema financeiro a que nos possamos reconduzir, ainda que evidentemente construída a partir da realidade normativa relevante, terá carácter doutrinário. E na literatura jurídica portuguesa encontramos, com efeito, várias construções do conceito de sistema financeiro ¹.

¹ Sem pretensões de exaustão, vejam-se SOUSA FRANCO, António – “Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1976”, in Estudos sobre a Constituição, vol. III, Petrony, Lisboa, 1979 (pp. 487 a 493). MENEZES CORDEIRO,

Na concepção e na estrutura do presente relatório não se ignoraram as diversas posições quanto aos critérios a ter em conta para a definição das fronteiras do sistema financeiro, a maior ou menor extensão que se lhe pode conferir, a possibilidade de formular o conceito em termos materiais ou formais.

Mas também não se tomou como irredutível ponto de partida uma específica noção, pois um tal conceptualismo poderia revelar-se inconsistente com as finalidades do relatório. E, mais do que isso, seria totalmente incoerente com o tempo presente, caracterizado pela desintermediação e pelo desaparecimento dos contornos rígidos da actividade financeira.

Se deliberadamente não nos vinculámos a um específico conceito – opção que se reflecte na própria terminologia, já que na designação do presente capítulo optámos pela expressão “sector financeiro”, menos rigorosa mas mais operativa, em lugar da expressão “sistema financeiro”, mais conceptual –, isso não significa, no entanto, que tenhamos abandonado aquela que é a orientação tradicional. Ou seja, tomando como referência a actuação em que se envolvem, consideraram-se os três tradicionais subsectores do sector financeiro: o bancário, o segurador e o do mercado de valores mobiliários, este último circunscrito à sua dimensão mais expressiva, a correspondente à actividade que se desenvolve no âmbito das bolsas de valores.

2. De notar, no entanto, que para alguns autores o sector segurador não integra o sistema financeiro, pois, privilegiando uma óptica jurídico-formal, entendem que nele só cabem as instituições de crédito e as sociedades financeiras, uma vez que o artigo 6º., nº. 3 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, para os efeitos da sua aplicação, exclui as seguradoras do âmbito das sociedades financeiras².

António – *Manual de Direito Bancário*, Coimbra, 1998 (pp. 49 a 53), CONCEIÇÃO NUNES, Fernando – *Direito Bancário*, vol. I, Lisboa, 1994 (em especial pp. 21 a 26, 119 a 122 e 356 a 363) e SARAIVA MATIAS, Armindo – *Direito Bancário*, Coimbra, 1998 (pp. 49 a 51).

² É o caso, por exemplo, de António Menezes Cordeiro, para quem a ideia de sis-

Sem se entrar na discussão do seu fundamento, sempre se dirá que se trata de uma óptica que se nos afigura demasiado redutora, a qual obviamente não poderia aqui ser adoptada, tendo em conta a natureza do mandato da Comissão e as finalidades do relatório.

Sucede, aliás, que o artigo 8º., n.º1 do Decreto-Lei n.º. 94 – B/98, de 17 de Abril, que regula as condições de acesso e de exercício da actividade seguradora e resseguradora, qualifica expressamente as seguradoras como “instituições financeiras”.

3. Poder-se-á perguntar por que não se seguiu idêntico critério quanto à actividade dos fundos de pensões, cujas sociedades gestoras, tal como sucede com as seguradoras, e por força do mesmo preceito, são igualmente excluídas do âmbito das sociedades financeiras para efeitos de aplicação do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

A resposta reside no facto de as seguradoras – pelo seu peso e tradição – serem mais relevantes do que as sociedades gestoras de fundos de pensões para caracterização do sector financeiro português, caracterização essa que, recorde-se, constitui o objecto deste segundo capítulo.

Acresce que a actividade dos fundos de pensões e das sociedades que os gerem, não obstante o seu carácter materialmente financeiro, corresponde a um domínio de grande especificidade, que envolve um con-

tema financeiro consiste no “conjunto ordenado das entidades especializadas no tratamento do dinheiro”, tratamento esse que, “no sentido mais amplo, é feito pelo banqueiro”, pelo que o sistema financeiro seria assim “o conjunto ordenado dos bancos ou entidades similares” (cfr. ob. cit. p. 53). Mais à frente acrescenta que hoje em dia se fala de sistema financeiro e não de sistema bancário “para abranger, ao lado dos bancos propriamente ditos, outras instituições de crédito e, ainda, as sociedades financeiras”, todas elas podendo, no entanto, “ser reconduzidas à noção ampla de banco ou de banqueiro” (cfr. idem). Em idêntico sentido se pronuncia Fernando Conceição Nunes, que afirma que para caracterizar o sistema financeiro não basta “recorrer a critérios materiais, baseados na substância social e económica que lhe subjaz: é, ainda, indispensável ter em conta critérios jurídico-formais utilizados pelo legislador para delimitar as suas fronteiras. Donde resulta que o sistema financeiro não encerra toda a realidade financeira” (cfr. ob. cit., p. 362, nota n.º. 317). Como actividades que, apesar do seu cariz materialmente financeiro, não se integram no sistema financeiro aponta precisamente a actividade seguradora e os serviços financeiros dos CTT.

junto de variáveis e incidências que vão além do estrito domínio financeiro, desde logo por força das suas conexões com a matéria da segurança social.

Por tudo isto, e não obstante o facto de ambas partilharem a característica de não serem consideradas sociedades financeiras para os efeitos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, entendeu-se que, ao contrário da actividade seguradora, a actividade das sociedades gestoras de fundos de pensões não justificava uma contemplação autónoma.

2.2 AS ACTIVIDADES BANCÁRIA E SEGURADORA

a) Evolução

I – Sector Bancário

1. No que respeita ao enquadramento jurídico, os anos de 1957 a 1959 marcaram a reorganização e estruturação do sistema, assente em diplomas legais cujas grandes linhas se mantiveram até 31 de Dezembro de 1992.

Com efeito, os princípios fundamentais da estrutura bancária e a regulamentação básica do sistema e das funções de crédito foram, até essa data, os estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º. 41 403, de 27 de Novembro de 1957, complementado pelo Decreto-Lei n.º. 42 641, de 12 de Novembro de 1959, não obstante se terem modificado muitas das disposições relativas ao direito de estabelecimento e ao exercício da actividade dos bancos.

O quadro geral fixado por aqueles diplomas começava por reservar, para o Estado e para as instituições de crédito, o exercício de funções de crédito e demais actos inerentes à actividade bancária.

Eram consideradas instituições de crédito: os institutos de crédito do Estado – essencialmente, a Caixa Geral de Depósitos –, os bancos emissores, os bancos comerciais e os estabelecimentos especiais de crédito, os quais abrangiam os bancos de investimento, as caixas económi-

cas, as cooperativas de crédito e a Companhia Geral de Crédito Predial Português.

Com funções de auxiliares de crédito referiam-se as bolsas, os corretores e as casa de câmbio.

As potencialidades – aliás modestas – abertas pelo Decreto-Lei nº. 41 403 para outras entidades exercerem funções de crédito só lentamente foram sendo aproveitadas.

Apenas em 13 de Novembro de 1958 o Decreto-Lei nº. 41 957 instituiu o primeiro banco de investimento. O Decreto-Lei nº. 49 273, de 27 de Setembro de 1969, veio criar a Sociedade Financeira Portuguesa, de difícil enquadramento institucional.

2. Em 1974 e 1975, na sequência das transformações sócio-políticas ocorridas em Portugal, foi nacionalizada a actividade bancária: primeiro, ainda em 1974, os bancos emissores e, em 1975, as restantes instituições de crédito com sede no Continente e nas Regiões Autónomas. Exceptuaram-se as caixas económicas, as caixas de crédito agrícola mútuo e os três bancos estrangeiros na altura estabelecidos em Portugal – o Crédit Franco-Portugais, o Bank of London and South America e o Banco do Brasil.

A Constituição de 1976 consagrou a irreversibilidade das nacionalizações, princípio que ainda se manteve na revisão de 1982, mas que deixou de figurar nela após a revisão constitucional de 1989. Definiu a existência de três sectores de propriedade social – público, privado e cooperativo – e remeteu para a lei a definição dos sectores básicos da actividade económica fechados à iniciativa privada.

A Lei nº. 46/77, de 8 de Julho, dando cumprimento ao artigo 85º. da Constituição de 1976, veio delimitar os sectores público e privado da economia, vedando o acesso das empresas privadas e outras actividades da mesma natureza ao exercício, nomeadamente, da actividade bancária, situação que se manteve até 1983. A iniciativa privada podia, porém, estabelecer-se livremente no que se refere às caixas económicas, caixas de crédito agrícola mútuo, sociedades de desenvolvimento regional e instituições parabancárias.

No período de 1975 a 1983, foram tomadas medidas e publicada

legislação visando a reestruturação do sistema bancário e a adaptação da orgânica, do estatuto e da actividade das suas diferentes componentes aos novos condicionalismos e à evolução entretanto registada.

Assim, dotou-se o Banco de Portugal com uma nova lei orgânica, operou-se a fusão de alguns bancos comerciais e reorganizou-se a gestão e a fiscalização das instituições de crédito. Procedeu-se também à alteração do regime jurídico regulador das caixas económicas e das caixas de crédito agrícola mútuo.

3. A partir de 1983, modificou-se o regime jurídico do sistema bancário, sendo de referir os seguintes diplomas principais, apresentados por ordem cronológica:

- Lei n.º 11/83, de 16 de Agosto, que autorizou o Governo a alterar a referida Lei n.º 46/77 e a legislar no sentido de abrir à iniciativa privada o exercício da actividade bancária e de outros sectores básicos; tal autorização veio a concretizar-se para as actividades bancária e seguradora no Decreto-Lei n.º 406/83, de 19 de Novembro;
- Decreto-Lei n.º 51/84, de 11 de Fevereiro, que, em execução do disposto nos textos legais anteriores, estabeleceu as normas reguladoras da constituição de bancos comerciais e de investimento por entidades privadas; este Decreto-Lei foi entretanto substituído pelos dois primeiros diplomas a seguir indicados;
- Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro, que definiu o novo regime jurídico aplicável à constituição e às condições de funcionamento de instituições de crédito com sede em Portugal, bem como de filiais ou sucursais de instituições de crédito com sede no estrangeiro e, ainda, à abertura de agências no País por qualquer das referidas instituições. Este diploma veio adaptar o regime legal português de licenciamento das instituições de crédito às orientações do direito comunitário, em especial as decorrentes da Directiva n.º 77/780/CEE, de 12 de Dezembro de 1977, com as derrogações acordadas no decurso do processo negocial de adesão à CE;

- Decreto-Lei n.º. 24/86, da mesma data, que alterou normas do Decreto-Lei n.º. 51/84, adaptando-as ao regime comunitário de autorização de instituições de crédito. Os Decretos-Leis n.ºs 23 e 24/86 revogaram o que, sobre os mesmos assuntos, se dispunha nos já mencionados diplomas de 1957/59;
- Decreto-Lei n.º. 25/86, ainda da mesma data, que determinou passarem a ser fiscalizadas, em base consolidada, as instituições de crédito que possuíssem participação de montante igual ou superior a 25% no capital social de outras instituições de crédito ou de instituições financeiras com sede em outros Estados-membros da Comunidade, assim vertendo, para o direito interno, o disposto na Directiva n.º. 83/350/CEE, de 13 de Junho de 1983;
- Decreto-Lei n.º. 318/89, de 23 de Setembro, que reformulou o regime jurídico do exercício da actividade financeira, visando eliminar algumas restrições à actividade financeira e torná-la mais flexível, ao mesmo tempo que conferia ao Banco de Portugal poderes de definição de limites e de rácios prudenciais que salvaguardassem a solvabilidade do sistema;
- Decreto-Lei n.º. 186/91, de 17 de Maio, que estabeleceu regras prudenciais relacionadas com a participação das instituições de crédito noutras empresas e com o rácio do imobilizado. Os três Decretos-Lei de 18 de Fevereiro de 1986 e os dois últimos diplomas mencionados mantiveram-se em vigor até ao final de 1992, tendo sido revogados pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGIC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º298/92, de 31 de Dezembro;
- Lei n.º. 84/88, de 20 de Julho, que veio permitir a transformação dos bancos nacionalizados, de empresas públicas em sociedades anónimas de capitais públicos, assim abrindo a possibilidade à reprivatização parcial do respectivo capital;
- Lei n.º. 11/90, de 5 de Abril, a lei-quadro das privatizações, que possibilitou a reprivatização da totalidade do capital dos bancos nacionalizados.

II – Sector segurador

4. A actividade seguradora também passou, naturalmente, por diversas fases, muitas resultantes de alguns dos diplomas atrás referidos, nomeadamente no período posterior a 25 de Abril de 1974.

As condições de acesso e exercício da indústria seguradora começaram por ser definidas no Decreto de 21 de Outubro de 1907. Não havia um verdadeiro mercado nacional de seguros, tudo estando concentrado nas regiões de Lisboa e Porto.

Uma segunda fase iniciou-se na década de 30 e perdurou até meados dos anos 80. Caracterizou-se por uma expansão territorial das seguradoras e por um alargamento progressivo dos seguros a todos os sectores da actividade económica.

Podem aqui identificar-se diversos períodos.

Um primeiro período nasce com o Grémio dos Seguradores e caracterizou-se por um crescimento do mercado, mantendo-se vigente, no entanto, com alterações, o citado Decreto de 21 de Outubro de 1907. Este período culminou com a Lei de bases do sector segurador (n.º 2/71, de 12 de Abril).

Um segundo período principiou com a revolução de 1974 e as nacionalizações. Tratou-se do período em que se consagrou a irreversibilidade das nacionalizações, pela Constituição de 1976, e se interditou, pela já citada Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, o acesso das entidades privadas à actividade seguradora, situação modificada, como foi dito, com a Lei n.º 11/83, de 16 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 406/83, de 19 de Novembro.

Neste período, nasceu (com o Decreto-Lei n.º 11-B/76, de 13 de Janeiro) o Instituto Nacional de Seguros³, cujas funções foram assumidas, entretanto (em 1982), pelo Instituto de Seguros de Portugal⁴. Prolongou-se até meados da década de 80 e culminou nos Decretos-Leis n.ºs

³ O seu estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/76, de 26 de Maio; a Inspeção-Geral de Seguros foi criada, depois, pelo Decreto-Lei n.º 513-B1/79, de 27 de Dezembro.

⁴ Cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 302/82, de 30 de Julho, hoje substituído pelo Decreto-Lei n.º 251/97, de 26 de Setembro.

188/84, de 5 de Junho, e 85/86, de 7 de Maio, por via dos quais o exercício da actividade seguradora dependia de autorização administrativa prévia e os produtos e os preços eram resultado de apólices e de tarifas uniformes, aprovadas pelo Instituto de Seguros de Portugal. É um período que se identifica com o da “regulamentação” do sector segurador.

5. Na segunda metade da década de oitenta entrou-se na transição para a fase actual, que coincidiu com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias.

A regra passou a ser, com o Decreto-Lei n.º. 375/91, de 9 de Outubro⁵, a do registo prévio das condições gerais e especiais das apólices de seguros e das respectivas alterações, com excepção das dos ramos “Vida”, “Acidentes”, “Doença”, “Assistência”, “Protecção Jurídica”, “Crédito” e “Colheitas” e das dos seguros obrigatórios, em que se manteve o regime da autorização administrativa prévia.

Esta última fase culminou com a entrada em vigor, em 1 de Julho de 1994, do Decreto-Lei n.º. 102/94, de 20 de Abril – hoje substituído pelo Decreto-Lei n.º. 94-B/98, de 17 de Abril –, sobre o acesso e o exercício da actividade seguradora, que corresponde, neste sector, ao já referido Regime Geral das Instituições de Crédito, aprovado pelo citado Decreto-Lei n.º. 298/92.

6. A primeira metade da década de noventa ficou, assim, ligada à transposição das chamadas directivas de “terceira geração” e à adopção das regras comunitárias relativas às contas anuais e consolidadas das empresas de seguro⁶. As primeiras foram transpostas para o ordena-

⁵ Que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Segunda Directiva 88/357/CEE do Conselho, de 22 de Junho de 1988.

⁶ O mercado interno dos seguros tem por base, essencialmente, as seguintes directivas comunitárias: Primeira Directiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa ao acesso à actividade de seguro directo não-Vida e ao seu exercício; Primeira Directiva 79/267/CEE do Conselho, de 5 de Março de 1979, relativa ao seguro directo Vida e ao seu exercício; Segunda Directiva 88/357/CEE do Conselho, de 22 de Junho de 1988, que modifica a Directiva 73/239/CEE relativa ao seguro directo não-Vida, contendo disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços; Segunda Directiva 90/619/CEE do Conselho, de 8 de Novembro de 1990,

mento jurídico nacional pelo indicado Decreto-Lei nº. 102/94, enquanto as últimas deram origem ao Plano de Contas da Actividade Seguradora, aprovado pela Norma nº. 7/94-R, de 27 de Abril, do Instituto de Seguros de Portugal.

Todas estas alterações consagraram novos princípios na actividade seguradora: o controlo *a priori* veio a ser substituído por um controlo *a posteriori*, e o controlo pelo Estado-membro de origem fez transitar a supervisão das agências gerais de seguradoras comunitárias para as autoridades competentes dos Estados-membros das respectivas sedes sociais.

Este controlo *a posteriori* veio criar a necessidade, por seu turno, de se redefinirem os mecanismos de protecção e de defesa dos segurados, pelo que houve que introduzir regras específicas de transparência para a actividade seguradora, através do Decreto-Lei nº. 176/95, de 26 de Julho.

A supervisão e o controlo pelo Instituto de Seguros de Portugal – cujo novo estatuto foi, entretanto, aprovado pelo Decreto-Lei nº. 251/97, de 26 de Setembro – passou a abranger quer as seguradoras com sede em Portugal, quer as sucursais portuguesas de seguradoras não comunitárias, mas não as seguradoras comunitárias que aqui exerçam actividade, em “estabelecimento” ou em “prestação de serviços”, nos termos que adiante se descrevem, e que hoje constam do citado Decreto-Lei nº. 94-B/98, de 17 de Abril.

relativa ao seguro directo Vida, contendo disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços, e que modifica a Primeira Directiva 79/267/CEE; Terceira Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa ao seguro directo não-Vida, que modifica a Primeira Directiva 73/239/CEE e a Segunda Directiva 88/357/CEE; Terceira Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, relativa ao seguro directo Vida, que modifica a Primeira Directiva 79/267/CEE e a Segunda Directiva 90/619/CEE; Directiva 91/674/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1991, relativa às contas anuais e contas consolidadas das empresas de seguros.

b) Funcionamento

I – Sector Bancário

7. Como já foi referido anteriormente, o sistema do Decreto-Lei n.º 41 403, de 27 de Novembro de 1957, apesar de muito fragmentado, manteve-se em vigor até ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou o mencionado Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. Este diploma visou, essencialmente, liberalizar a Banca, simplificar e racionalizar o sistema e adequá-lo aos imperativos decorrentes da integração europeia ⁷.

⁷ Através dele foram aplicadas as regras constantes de algumas das mais importantes directivas comunitárias reguladoras da actividade bancária, de que se salientam as seguintes: Directivas 73/183/CEE, de 28 de Junho de 1973, que visou suprimir as restrições ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços por parte dos bancos e das demais instituições financeiras; Directiva 77/780/CEE, de 12 de Dezembro de 1977, primeira directiva de coordenação bancária; Directiva 86/635/CEE, de 8 de Dezembro de 1986, relativa às contas anuais e às contas consolidadas dos bancos e outras instituições financeiras; Directiva 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação de disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao crédito ao consumo; Directiva 89/117/CEE, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa às obrigações em matéria de publicidade dos documentos contabilísticos das sucursais estabelecidas num Estado-membro, de instituições de crédito e de instituições financeiras cuja sede social se situe fora desse Estado-membro; Directiva 89/299/CEE, de 17 de Abril de 1989, relativa aos fundos próprios das instituições de crédito; Directiva 89/646/CEE, de 15 de Dezembro de 1989, segunda directiva de coordenação bancária; Directiva 89/647/CEE, de 18 de Dezembro de 1989, relativa ao rácio de solvabilidade das instituições de crédito; Directiva 91/308/CEE, de 10 de Junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais; Directiva 92/30/CEE, de 6 de Abril de 1992, relativa à fiscalização das instituições de crédito numa base consolidada; Directiva 92/121/CEE, de 21 de Dezembro de 1992, relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos das instituições de crédito; Directiva 93/6/CEE, de 15 de Março de 1993, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimentos e das instituições de crédito; Directiva 93/22/CEE, de 10 de Maio de 1993, relativa aos serviços de investimento no domínio dos valores mobiliários; Directiva 94/19/CE, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos; Directiva 95/26/CE, de 29 de Junho de 1993, conhecida por Directiva “pós-BCCI”; Directiva 96/10/CE, de 21 de Março de 1996, relativa ao reconhecimento, pelas autoridades competentes, da compensação contratual; Directiva 97/5/CE, de 27 de Janeiro de 1997, relativa às transferências transfronteiriças; Directiva 97/9/CE, de 3 de Março de 1997, relativa aos sistemas de indemnização dos investidores.

Vamos proceder a uma breve análise do seu conteúdo.

No tocante a disposições gerais, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras definiu instituições de crédito e enumerou-as nos termos seguintes:

- Os bancos;
- A Caixa Geral de Depósitos;
- As caixas económicas;
- A Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo;
- As caixas de crédito agrícola mútuo;
- As sociedades de investimento;
- As sociedades de locação financeira;
- As sociedades de factoring;
- As sociedades financeiras para aquisições a crédito;
- Outras empresas que, correspondendo à definição de instituição de crédito, como tal sejam qualificadas por lei.

Além das instituições de crédito, a lei prevê as sociedades financeiras, que são as seguintes:

- As sociedades financeiras de corretagem;
- As sociedades corretoras;
- As sociedades mediadoras dos mercados monetário ou de câmbios;
- As sociedades gestoras de fundos de investimento;
- As sociedades emitentes ou gestoras de cartões de crédito;
- As sociedades gestoras de patrimónios;
- As sociedades de desenvolvimento regional;
- As sociedades de capital de risco;
- As sociedades administradoras de compras em grupo;
- As agências de câmbio;
- Outras empresas que sejam qualificadas por lei como sociedades financeiras.

As sociedades financeiras só podem efectuar as operações permitidas pelas normas legais e regulamentares que as disciplinam. De certo modo, elas acabam por ficar próximas das instituições de crédito que não possam ser consideradas bancos e que se sujeitam a regime idêntico ao destes.

8. O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras regulamenta a actividade no estrangeiro de instituições de crédito com sede em Portugal, a qual pode ocorrer por uma de duas modalidades: através do estabelecimento de sucursais ou mediante a simples prestação de serviços.

Pretendendo estabelecer uma sucursal num Estado membro da União Europeia, a instituição interessada deve notificar previamente o Banco de Portugal.

O deferimento da pretensão será comunicado à autoridade de supervisão do país comunitário de acolhimento, podendo, então, a sucursal efectuar nesse país as operações que a instituição possa efectuar em Portugal e que constem do seu programa de actividades. Trata-se da concretização do denominado “passaporte comunitário”.

Situação diferente se passa quando a instituição de crédito portuguesa pretende abrir uma sucursal num Estado não comunitário, pois, neste caso, terá de se submeter também às regras aplicáveis nesse país e deve notificar previamente o Banco de Portugal e obter dele a correspondente autorização.

Na hipótese de a instituição portuguesa pretender iniciar, em outro Estado comunitário, uma mera prestação de serviços (constante da lista anexa à Directiva n.º 89/646/CEE), o processo é bem mais simples, embora seja necessário que se trate de serviços autorizados em Portugal. Para tanto, a instituição interessada notificará previamente o Banco de Portugal da sua pretensão e este comunicá-la-á à entidade supervisora do Estado de acolhimento, certificando que as operações projectadas estão compreendidas na autorização.

9. O estabelecimento, em Portugal, de sucursais de instituições de crédito autorizadas noutros Estados da União Europeia e sujeitas à supervisão das autoridades respectivas depende da recepção, pelo Banco de Portugal, de uma comunicação da autoridade supervisora do país de origem.

A sucursal pode efectuar em Portugal as operações bancárias que reúnam as seguintes condições: constem da lista anexa à citada Directiva n.º 89/646/CEE; estejam autorizadas, no país de origem, à entidade

interessada; e constem de lista certificada, ao Banco de Portugal, pela entidade supervisora daquele Estado.

O estabelecimento de sucursais de instituições de crédito de Estados não comunitários fica sujeita a autorização do Ministro das Finanças ou do Banco de Portugal, por delegação, a qual só pode ser recusada em casos pontuais.

Na hipótese de filiais de instituições de crédito não comunitárias, a autorização é concedida, caso a caso, por portaria do Ministro das Finanças, o qual pode delegar essa competência no Banco de Portugal.

A autorização obedece a requisitos especiais, pois exige-se que “a criação da instituição de crédito concorra para o aumento da eficiência do sistema bancário nacional ou produza efeitos significativos na internacionalização da economia portuguesa, em conformidade com os objectivos da política económica, financeira, monetária e cambial do País.”

A instalação e o funcionamento em Portugal de escritórios de representação de instituições de crédito com sede no estrangeiro dependem de registo prévio no Banco de Portugal, mediante apresentação de certificado emitido pelas autoridades de supervisão do país de origem. A sua actividade decorre na estrita dependência das instituições de crédito que representam, apenas lhes sendo permitido zelar pelos interesses dessas instituições em Portugal e informar sobre a realização de operações em que elas se proponham participar.

10. Por força da Portaria n.º 95/94, de 9 de Fevereiro, as instituições de crédito e as sociedades financeiras devem possuir um capital social de montante não inferior a:

- Bancos – 3 500 000 contos;
- Caixas de crédito agrícola mútuo – 10 000 ou 500 000 contos, conforme façam ou não parte do sistema integrado de crédito agrícola mútuo;
- Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo – 1 500 000 contos;
- Sociedades de investimento – 1 500 000 contos;
- Sociedades de locação financeira – 750 000 contos, se tiverem por objecto apenas a locação financeira mobiliária, ou 1 500 000 contos, nos restantes casos;

- Sociedades de *factoring* – 200 000 contos;
- Sociedades financeiras para aquisições a crédito – 500 000 contos;
- Sociedades financeiras de corretagem – 500 000 contos;
- Sociedades corretoras – 50 000 contos;
- Sociedades mediadoras do mercado monetário ou de câmbios – 10 000 ou 100 000 contos, consoante operem exclusivamente no mercado monetário ou simultaneamente nos dois mercados;
- Sociedades gestoras de fundos de investimento – 50 000 ou 75 000 contos, conforme se trate, respectivamente, de sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliários ou imobiliários;
- Sociedades emittentes ou gestoras de cartões de crédito – 100 000 contos;
- Sociedades gestoras de patrimónios – 50 000 contos;
- Sociedades de desenvolvimento regional – 600 000 contos;
- Sociedades de capital de risco – 600 000 contos;
- Sociedades administradoras de compras em grupo – 100 000 ou 50 000 contos, consoante administrem ou não grupos constituídos para a aquisição de bens imóveis.

Nos termos do citado Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, compete ao Banco de Portugal a supervisão das instituições de crédito e das sociedades financeiras, com excepção das autorizadas em outros Estados comunitários e desde que sujeitas à supervisão das autoridades do seu país de origem.

De acordo com o Aviso n.º 3/95 do Banco de Portugal, de 30 de Junho, as instituições de crédito e as sociedades financeiras devem constituir provisões com as seguintes finalidades:

- para risco específico de crédito, abrangendo a provisão para crédito vencido e a provisão para outros créditos de cobrança duvidosa;
- para riscos gerais de crédito, correspondente a 1% dos valores que constituem a sua base de incidência;
- para encargos com pensões de reforma e de sobrevivência, cujo quadro regulamentar foi completado através do Aviso n.º 6/95 do Banco de Portugal, de 8 de Setembro;

- para menos-valias de títulos e imobilizações financeiras, que, em princípio, devem corresponder ao total das menos-valias latentes dos respectivos activos;
- para menos-valias de outras aplicações, as quais devem corresponder ao total das diferenças apuradas entre o custo das aplicações, nomeadamente as decorrentes da recuperação de créditos, e o respectivo valor de mercado, quando este for inferior àquele;
- para risco-país, abrangendo os activos financeiros e os elementos extra-patrimoniais sobre residentes de países considerados de risco.

O Banco de Portugal poderá ainda determinar, caso a caso, que uma instituição reforce a sua política de provisionamento quando considere que, em face da situação dos mercados ou dos sectores de actividade em que ela seja mais activa, as provisões constituídas se mostram insuficientes.

11. No plano do funcionamento corrente, importa referir que a gestão dos bancos públicos foi conduzida, a partir de 1974, no quadro de um modelo administrado pelas autoridades monetárias, em que as variáveis fundamentais eram determinadas por estas.

A abolição dos limites máximos das taxas de juro, activas e passivas, ocorrida gradualmente a partir de 1988, e o levantamento dos chamados “plafonds” de crédito, verificado entre 1990 e 1991, permitiram o desenvolvimento de um mercado monetário que se constituiu como referência no estabelecimento das taxas de juro nos diferentes segmentos do crédito.

Assim, de um sistema dominado pelo sector público, estreitamente regulamentado e controlado pelas autoridades monetárias, passou-se para um regime aberto e competitivo, com predomínio da iniciativa privada e autoregulamentado pelo mercado.

As principais transformações registadas foram as seguintes:

- liberalização e desregulamentação financeira, seguida do estabelecimento gradual, em harmonia com as disposições comunitárias, de novas regras prudenciais visando prevenir o sistema dos riscos acrescidos daí resultantes (*fundos próprios, rácios de solvabili-*

- dade, controlo dos grandes riscos, supervisão bancária em base consolidada e sistema de garantia de depósitos);
- inovação e diversificação financeira, traduzida na criação de novos bancos, na reforma e desenvolvimento dos mercados monetário, cambial e de capitais e na multiplicação dos instrumentos financeiros oferecidos aos clientes;
 - desintermediação progressiva da actividade bancária tradicional, acompanhada do desenvolvimento do mercado de títulos, como forma alternativa de aplicação de poupanças e de financiamento das empresas, com o conseqüente incremento do fenómeno da “titularização”;
 - substituição do controlo directo do crédito por um sistema de gestão da política monetária baseado no controlo indirecto da liquidez e das taxas de juro;
 - liberalização dos movimentos de capitais e participação no mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu;
 - independência crescente do Banco Central na execução da política monetária – cambial e alteração do modo de financiamento do Estado, que passou a fazer-se quase em exclusivo através de instrumentos do mercado financeiro e nas condições aí prevalentes;
 - criação de um grupo financeiro do Estado, liderado pela Caixa Geral de Depósitos, e privatização do capital das restantes instituições de crédito e outras instituições financeiras, com a conseqüente estruturação de novos grupos financeiros privados;
 - globalização financeira, facilitada pelo desenvolvimento das novas estruturas de grupo do tipo conglomerado financeiro, procurando os bancos, por si ou através das suas participadas, oferecer aos clientes todos os produtos e serviços financeiros de que eles necessitam (*cross-selling*), contribuindo assim para o aumento da competitividade e para a fidelização da clientela;
 - modernização das instituições de crédito, nomeadamente através do equipamento informático e da implantação de redes modernas de transmissão de dados e de prestação de serviços financeiros automatizados, com a conseqüente utilização de tecnologias mais capital intensivas, e economizadoras de mão-de-obra;

- internacionalização crescente da actividade financeira, com a implantação de bancos estrangeiros em Portugal e a expansão no exterior dos principais bancos nacionais, sobretudo em Espanha e em França;
- desenvolvimento de estratégias de *marketing*, baseadas na segmentação da clientela e no aproveitamento de vantagens competitivas em nichos de mercado especializados;
- melhoria da qualidade e produtividade dos recursos humanos, traduzida, nomeadamente, na evolução do valor dos activos e passivos por trabalhador e do número de efectivos por agência;
- liberalização das taxas de juro e abandono dos indexantes estabelecidos por via administrativa e sua substituição por indicadores formados em mercado; peso crescente dos factores de risco na determinação das taxas de juro dos financiamentos, também facilitada pela introdução de *prime rates* e pela atribuição de notações de *rating*;
- reforço dos capitais próprios da generalidade das instituições de crédito, com a conseqüente melhoria dos rácios de solvabilidade global e ponderada em função dos riscos dos activos;
- aumento da concorrência interbancária e entre os diversos segmentos do sistema financeiro, com a conseqüente redução das taxas de juro e das margens de intermediação;
- diversificação da prestação de serviços, por forma a aumentar o respectivo contributo para o produto bancário.

12. Em síntese, podemos dizer que a evolução do sistema passou por três fases mais significativas.

A primeira, que podemos designar por fase de *regulamentação*, vigorou até ao início dos anos 80 e foi evoluindo gradualmente, caracterizando-se por:

- preços e quantidades fixados por via administrativa, designadamente as taxas de juro activas e passivas, os limites ao crescimento do crédito, a fixação dos câmbios e a limitação na compra e venda de moeda estrangeira;
- serviços gratuitos;
- abertura de balcões condicionada ou imposta;

- multiplicidade de esquemas de bonificação de taxas de juro indicadas no manual de linhas de crédito;
- apoio a empresas inviáveis;
- banco central dependente e financiamento monetário dos défices;
- especialização das instituições de crédito.

Com a liberalização das economias, que, no nosso caso, coincidiu com a adesão às Comunidades Europeias, ocorreu a fase seguinte, que podemos qualificar de *desregulamentação*.

A concorrência e a liberdade de escolha tornaram-se o modo de prestar o melhor serviço à economia e de defender os clientes, com os seguintes sinais exteriores:

- preços estabelecidos por mecanismos de mercado;
- política monetária dirigida à estabilidade dos preços tendo, como instrumento privilegiado, a intervenção nos mercados monetários (*open market*);
- política cambial subordinada ao objectivo anti-inflação;
- desintermediação;
- titularização (*securitization*);
- financiamento do défice em condições de mercado;
- universalização da actividade bancária;
- independência do banco central.

Por último, seguiu-se a terceira fase, de *re-regulamentação*, na qual se regulamentou de novo, mas, agora, com base em normas de inspiração comunitária (directivas e recomendações) e de acordo com o princípio da harmonização mínima. No novo conjunto de normas existem dois grandes grupos, as normas prudenciais e as de protecção do consumidor.

Os principais domínios abrangidos pelas normas prudenciais são:

- acesso à actividade;
- definição do conteúdo dos fundos próprios;
- rácio de solvabilidade;
- limites aos grandes riscos;
- limites às participações financeiras e não financeiras;
- supervisão em base consolidada;
- adequação dos fundos próprios.

A defesa do consumidor, para além da que decorre do funciona-

mento da concorrência, está reflectida basicamente em duas áreas específicas:

- informação e transparência;
- garantia de depósitos.

II – Sector segurador

13. As entidades que podem exercer a actividade seguradora são, nos termos do citado Decreto-Lei nº. 94-B/98, de 17 de Abril, as seguintes:

- as sociedades anónimas;
- as mútuas de seguros;
- as sucursais de seguradoras com sede no território de outros Estados membros;
- as sucursais de seguradoras com sede fora do território da Comunidade Europeia;
- as seguradoras públicas ou de capitais públicos criadas pela lei portuguesa;
- as empresas de seguros que adoptem a forma de sociedade europeia.

As empresas de seguros são qualificadas como instituições financeiras e têm por objecto exclusivo o exercício da actividade de seguro directo e de resseguro. Podem, porém, exercer actividades conexas ou complementares da principal, como actos e contratos relativos a salvados, reedificação e reparação de prédios, reparação de veículos, manutenção de postos clínicos e aplicação de provisões, reservas e capitais.

A lei permite a exploração cumulativa dos ramos “Vida” e “Não Vida”, mas apenas nos ramos “Acidente” e “Doença” e desde que se adopte uma gestão distinta para cada uma destas actividades.

14. A autorização concedida em Portugal para o exercício da actividade seguradora, em relação às sociedades anónimas, às mútuas de seguros e às seguradoras públicas ou de capitais públicos é extensiva a todo o território comunitário. Trata-se, também aqui, do “passaporte comunitário”.

A constituição de sociedades anónimas de seguros está sujeita a essa autorização, específica e prévia, concedida caso a caso, por despacho do Ministro das Finanças, que pode delegar esta competência, por portaria, no conselho directivo do Instituto de Seguros de Portugal.

Das condições a que deve obedecer a concessão da autorização salientam-se a obrigação de dotar a sociedade com um capital mínimo: 500 000 de contos, no caso de explorar apenas um dos ramos de entre os de “Doença”, “Protecção Jurídica” e “Assistência”; 1 500 000 de contos, no caso de explorar mais do que um desses ramos ou qualquer outro ou outros ramos de seguros “Não Vida”; 1 500 000 de contos, no caso de explorar o ramo “Vida”; 3 000 000 de contos, no caso de explorar cumulativamente o ramo “Vida” com um ramo ou ramos “Não Vida”.

A concessão da autorização depende, ainda, da verificação de outros requisitos, como a aptidão dos accionistas detentores de uma participação qualificada, a adequação e suficiência dos meios humanos aos objectivos a atingir, a adequação e suficiência dos meios técnicos e recursos financeiros relativamente aos ramos de seguro que se pretendem explorar, a localização em Portugal da administração central e, sempre que existam relações de proximidade entre a empresa de seguros e outras pessoas singulares ou colectivas, a inexistência de entraves ao exercício das funções de supervisão.

As mútuas de seguros revestem a forma de sociedade cooperativa de responsabilidade limitada, sendo constituídas por pessoas singulares ou colectivas que, exercendo a mesma actividade produtiva ou profissional, pretendam garantir, segundo a técnica seguradora, a cobertura dos riscos directamente decorrentes do exercício dessa actividade. O capital mínimo para a sua constituição é de 750 000 contos.

15. A actividade no estrangeiro das empresas de seguros com sede em Portugal pode ocorrer através de sucursais ou mediante simples prestação de serviços.

Para que possa estabelecer uma sucursal no território de outro Estado comunitário, deve a empresa de seguros notificar dessa sua intenção o Instituto de Seguros de Portugal, que a comunicará à autoridade competente daquele Estado membro (de acolhimento), certifi-

cando, designadamente, que a seguradora em causa dispõe de um mínimo de margem de solvência. Esta comunicação só poderá ser recusada em casos pontuais.

Mutatis mutandis, a actividade, em território português, de empresas de seguros com sede noutro Estado comunitário deve obedecer a idêntica comunicação, mas pela autoridade competente do Estado membro da sede social da empresa que pretende exercer o direito de estabelecimento em território português.

A abertura de estabelecimentos fora do território comunitário por seguradoras com sede em Portugal está também sujeita às regras aplicáveis no país em causa e depende de autorização prévia do Instituto de Seguros de Portugal.

Tal como as seguradoras com sede em Portugal podem exercer a sua actividade, em regime de livre prestação de serviços, no território de outros Estados comunitários, o mesmo poderão aqui fazê-lo as seguradoras aí sediadas.

Para o efeito, deverão, em caso de coberturas obrigatórias, comunicar ao Instituto de Seguros de Portugal um seu representante, residente ou estabelecido em Portugal.

16. O estabelecimento, em Portugal, de sucursais de empresas de seguros com sede fora do território comunitário depende de uma autorização específica e prévia, a conceder por despacho do Ministro das Finanças, que pode delegar tal competência no Instituto de Seguros de Portugal, devendo também o requerimento ser instruído com um programa de actividades.

As seguradoras devem garantir o cumprimento das suas responsabilidades através de três tipos de garantias financeiras: provisões técnicas, margem de solvência e fundo de garantia.

As provisões técnicas são constituídas e mantidas, nos termos da lei:

- para prémios não adquiridos, que deverão incluir a parte dos prémios brutos emitidos, relativamente a cada um dos contratos de seguro em vigor, com excepção dos respeitantes ao ramo “Vida”, a imputar a um ou vários dos exercícios seguintes;
- para riscos em curso, correspondentes ao montante necessário

- para fazer face a prováveis indemnizações e encargos a suportar após o termo do exercício e que excedam o valor dos prémios não adquiridos e dos prémios exigíveis relativos aos contratos em vigor;
- para provisões matemáticas do ramo “Vida”, correspondentes ao valor actuarial estimado dos compromissos assumidos, incluindo as participações nos resultados já distribuídos e após dedução do valor actuarial dos prémios futuros;
 - para envelhecimento, nos seguros de doença;
 - para sinistros, correspondentes ao custo total estimado que a empresa de seguros suportará para regularizar todos os sinistros que ocorram até ao final do exercício, após dedução dos montantes já pagos respeitantes a esses sinistros;
 - para participação nos resultados, destinados aos segurados e aos beneficiários dos contratos;
 - para desvios de sinistralidade, destinadas a fazer face a sinistralidade excepcionalmente elevada nos ramos de seguros em que, pela sua natureza, se preveja que aquela tenha maiores oscilações.

No entanto, podem ser criadas outras provisões técnicas por portaria do Ministro das Finanças, sob proposta do Instituto de Seguros de Portugal.

O montante das provisões técnicas deve ser suficiente para permitir à empresa de seguros cumprir, na medida do razoavelmente previsível, os compromissos decorrentes dos contratos de seguro.

A natureza dos activos representativos das provisões técnicas e respectivos limites percentuais estão fixados, actualmente, na Portaria n.º 299/99, de 30 de Abril.

c) Caracterização actual

I – Sector Bancário

17. No final de 1998, havia em Portugal 62 bancos, dos quais 52 com actividade comercial efectiva; destes, 33 eram domésticos e 19 não domésticos, isto é, sucursais de bancos estrangeiros ou filiais de instituições de crédito sediadas no estrangeiro.

Em termos de concentração bancária, nota-se que os cinco maiores grupos actuais são os seguintes:

- Caixa Geral de Depósitos (Caixa Geral de Depósitos e Banco Nacional Ultramarino);
- Banco Comercial Português (Banco Comercial Português, Banco Português do Atlântico, Banco de Investimento Imobiliário, CISF – Banco de Investimento, Crédibanco, Nova Rede, Banco 7 e Banco Expresso Atlântico);
- Banco Português de Investimento (Banco Português de Investimento, Banco BPI e Universo, Banco Directo);
- Banco Pinto & Sotto Mayor (Banco Pinto & Sotto Mayor, Banco Totta & Açores, Crédito Predial Português e Banco Chemical);
- Banco Espírito Santo (Banco Espírito Santo, Banco Espírito Santo de Investimento e Banco Internacional de Crédito).

Estes cinco grupos bancários, no seu conjunto, representavam, no final de 1998, 77,0% dos activos líquidos, 81,8% dos recursos de clientes, 76,7% do crédito a clientes e 80,0% dos resultados líquidos do sector ⁸. O nível de concentração é actualmente apenas inferior ao que existe na Holanda e na Finlândia.

A quota de mercado dos bancos não domésticos era, em 1998, apenas de 5,4% dos recursos de clientes e de 9,8% do crédito concedido, o que revela a sua fraca penetração na banca de retalho.

QUADRO N.º 1

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

| Instituições | 1983 | 1987 | 1990 | 1998 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| Instituições de Crédito | 224 | 262 | 313 | 287 |
| Bancos | 15 | 26 | 32 | 62 |
| Caixas Económicas | 15 | 12 | 11 | 7 |
| Caixas Crédito A. Mútuo | 182 | 208 | 222 | 160 |
| Outras Inst. de Crédito | 12 | 16 | 48 | 58 |
| Sociedades Financeiras | 8 | 21 | 127 | 151 |

⁸ Informação do Banco de Portugal.

18. O total dos activos líquidos do sector, em 1998, atingia 44 285 milhões de contos ⁹, que representavam cerca de 2% do total dos quinze

QUADRO N.º 2

LISTA DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E SOCIEDADES FINANCEIRAS ¹⁰:

| | |
|-------|--|
| 1 | Caixa Geral de Depósitos |
| 42 | Bancos |
| <hr/> | |
| 43 | |
| 7 | Caixas Económicas |
| 1 | Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo |
| 159 | Caixas de Crédito Agrícola Mútuo |
| <hr/> | |
| 160 | |
| 3 | Sociedades de Investimento |
| 23 | Sociedades de Locação Financeira |
| 10 | Sociedades de Factoring |
| 22 | Sociedades Financeiras para Aquisição a Crédito |
| <hr/> | |
| 58 | |
| 23 | Sucursais de Instituições de Crédito com Sede na UE |
| 195 | Livre Prestação de Serviços |
| 3 | Instituições de Crédito com Sede em Países Terceiros – Sucursais |
| <hr/> | |
| 221 | |
| 12 | Sociedades Financeiras de Corretagem |
| 10 | Sociedades Corretoras |
| 3 | Sociedades Mediadoras dos Mercados Monetário ou de Câmbios |
| 25 | Sociedades Gestoras de Fundos de Investimento Mobiliário |
| 29 | Sociedades Gestoras de Fundos de Investimento Imobiliário |
| 3 | Sociedades Emitentes ou Gestoras de Cartões de Crédito |
| 20 | Sociedades Gestoras de Patrimónios |
| 3 | Sociedades de Desenvolvimento Regional |
| 10 | Sociedades de Capital de Risco |
| 7 | Sociedades Administradoras de Compras em Grupo |
| 27 | Agências de Câmbios |
| 2 | Outras Sociedades Financeiras |
| <hr/> | |
| 151 | |

⁹ Cfr. Informação do Banco de Portugal, referente a 31 de Dezembro de 1998.

¹⁰ Informação do Banco de Portugal.

países comunitários (Espanha – 6,5%; França – 15%; Itália – 13%); o número dos terminais de pagamento era em 1998 de 5 869 ATM e 70 549 POS; os cartões de débito e de crédito totalizaram, em 1998, 9 315 000.

A evolução da margem financeira foi a seguinte: 5,28% em 1991; 2,13% em 1996, 2,03% em 1997 e 1,85% em 1998 ¹¹ (esta última já inferior à registada na Espanha, Itália, Noruega, Reino Unido, Suécia e Dinamarca).

Os custos com pessoal atingiram 381 milhões de contos no final de 1998, correspondendo a 60,0% dos custos administrativos, e as dotações para pensões de reforma e de sobrevivência totalizaram cerca de 1 150 milhões de contos, no período de 1990 a 1998.

QUADRO Nº. 3
CONSTITUIÇÃO DO PRODUTO BANCÁRIO (%)

| | 1991 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Resultado financeiro | 82.5 | 65.8 | 64.6 | 59.8 |
| Operações de títulos | 7.3 | 10.2 | 12.6 | 14.6 |
| Prestação de serviços | 9.9 | 24.0 | 22.8 | 25.6 |

QUADRO Nº. 4
NÚMERO DE EMPREGADOS

| | |
|------|--------|
| 1986 | 58 834 |
| 1995 | 58 892 |
| 1996 | 58 115 |
| 1997 | 57 033 |
| 1998 | 56 731 |

QUADRO Nº. 5
NÚMERO DE BALCÕES

| | |
|------|-------|
| 1988 | 1 609 |
| 1995 | 3 729 |
| 1996 | 3 818 |
| 1997 | 4 123 |
| 1998 | 4 488 |

¹¹ Informação do Banco de Portugal.

QUADRO N.º 6
NÚMERO DE EMPREGADOS POR BALCÃO

| | |
|------|----|
| 1987 | 35 |
| 1996 | 15 |
| 1997 | 14 |
| 1998 | 13 |

b) Sector segurador

19. O número de empresas de seguros a operar em Portugal é de 97, das quais 48 sociedades anónimas de direito português, 2 mútuas de seguros, 47 sucursais de seguradoras estrangeiras, estando, ainda, 116 seguradoras comunitárias aqui a exercer a sua actividade em regime de livre prestação de serviços.

A Espanha possui, entre nós, o maior número de agências gerais, seguida do Reino Unido e da França.

São cerca de mil as dependências das seguradoras que operam em Portugal.

QUADRO N.º 7
EMPRESAS DE SEGUROS A OPERAR EM PORTUGAL

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|------|------|------|------|
| Sociedades anónimas de direito português | 43 | 46 | 50 | 48 | 48 |
| Mútuas | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Sucursais de empresas de seguros estrangeiras | 49 | 47 | 43 | 49 | 47 |
| | | | | | |
| da U.E. | 46 | 44 | 40 | 46 | 44 |
| fora da U.E. | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Em regime de Livre Prestação de Serviços | 53 | 7 | 55 | 86 | 116 |
| TOTAL | 94 | 95 | 95 | 99 | 97 |

O volume do activo total do sector segurador ascendeu, em 1997, a 2 663 milhões de contos, valor este três vezes superior ao registado em 1991 e duas vezes ao de 1993, evolução que reflecte a expansão da carteira de investimentos, a que não será estranho o indicado aumento do volume de produtos com componente financeira.

21. O nível de penetração dos seguros na economia portuguesa, medido pelo rácio entre prémios e PIB continua a aproximar-se do da média europeia (6,83%):

Quadro nº. 10

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Crescimento real | | | | | | | | |
| Vida | 21,9 | 22,2 | 24,2 | 19,2 | 45,1 | 42,2 | - 1,1 | 29,6 |
| Não Vida | 5,9 | 7,9 | 10,7 | 3,9 | 0,9 | 7,6 | 3,8 | 8,1 |
| Total | 9,7 | 11,7 | 14,6 | 8,7 | 16,1 | 14,7 | 1,5 | 17,9 |
| Prémios/PIB | | | | | | | | |
| Vida | 0,83 | 0,96 | 1,2 | 1,42 | 2,02 | 2,44 | 2,29 | n.d. |
| Não Vida | 2,3 | 2,35 | 2,62 | 2,70 | 2,67 | 2,79 | 2,74 | n.d. |
| Total | 3,13 | 3,31 | 3,83 | 4,1 | 4,69 | 5,22 | 5,03 | n.d. |
| Prémios/Pop.Res. | | | | | | | | |
| Vida | | 12 | 16 | 20 | 31 | 40 | 40 | 54 |
| | | 694 | 774 | 953 | 609 | 423 | 766 | 183 |
| Não Vida | 26 | 31 | 36 | 39 | 41 | 46 | 48 | 54 |
| | 423 | 055 | 568 | 828 | 779 | 277 | 963 | 300 |
| Total | 35955 | 43 | 53 | 60 | 73 | 86 | 89 | 108 |
| | | 750 | 342 | 781 | 388 | 698 | 730 | 483 |

22. O número de empregados das empresas de seguros a operar em Portugal tem-se mantido, nos últimos anos, mais ou menos estável.

QUADRO Nº. 11

NÚMERO DE EMPREGADOS

| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 14 941 | 15 664 | 13 845 | 13 749 | 13 391 | 13 334 |

2.3 A ACTIVIDADE BOLSISTA

a) Evolução

1. Na generalidade dos países de economia de mercado, o desenvolvimento dos mercados de valores mobiliários apenas se verificou a partir do final do século XIX, com base na conjugação de factores de ordem económica – a maturidade dos sistemas capitalistas, a industrialização, o crescimento das economias, a concentração de capitais e o surgimento de grandes instituições financeiras – e de ordem jurídica – a criação de sociedades anónimas, a sedimentação do regime dos títulos de crédito e a instituição de bolsas de valores.

Em Portugal, este movimento legislativo também teve lugar, designadamente através do Código Comercial de 1888, do Decreto de 10 de Outubro de 1901, que aprovou o “Regimento do ofício de corretor” e o “Regulamento do serviço e operações das bolsas de fundos públicos e particulares e outros papéis de crédito”, e do Decreto de 30 de Outubro de 1903, que estabeleceu a superintendência da Associação Comercial de Lisboa sobre a bolsa de fundos desta mesma cidade.

Contudo, o atraso da economia nacional e a manutenção da tradicional estrutura familiar das empresas portuguesas constituíram factores de atrofia do mercado de valores mobiliários português, que só no início da década de setenta conheceu um surto significativo, o qual pôs em evidência o arcaísmo da legislação herdada do período da viragem do século e a fragilidade das estruturas das bolsas de valores: o forte aumento do volume de negócios asfixiava a capacidade do respectivo processamento e controlo e, conseqüentemente, dava origem a problemas graves de liquidação de operações, a irregularidades do comportamento das cotações e a significativos movimentos especulativos. Daí que, para pôr cobro a esta situação, tenha sido aprovada, através do Decreto-Lei n.º 8/74, de 14 de Janeiro, uma profunda reforma da orgânica e do funcionamento das bolsas de valores e das actividades dos corretores.

Todavia, a primeira fase de aplicação deste diploma não foi além de um espaço de tempo muito curto. Na verdade, a revolução de 25 de

Abril de 1974 determinou o encerramento das bolsas, cuja reabertura apenas foi autorizada em 1976 (de início, apenas para o sector obrigacionista). Mas o conturbado período político e social que então se vivia era adverso ao desenvolvimento do mercado de valores mobiliários, que só conheceu um novo impulso significativo durante a segunda metade da década de oitenta, designadamente em virtude de um conjunto de diplomas (Decretos-Leis nº 172/86, de 30 de Junho, e nº 130/87, de 17 de Março, e artigo 45º da Lei nº 2/88, de 26 de Janeiro) que, mormente através de benefícios fiscais, estimularam a abertura do capital das empresas ao público e a sua cotação na bolsa, e fomentaram, assim, a oferta de valores mobiliários no mercado.

2. Enquanto, entre nós, durante os anos oitenta, se reanimava o mercado de valores mobiliários, até então praticamente inerte, a chamada “revolução financeira” atingia, nesse mesmo período, todas as principais praças mundiais.

De uma forma muito sintética, pode dizer-se que essa revolução financeira foi desencadeada pela conjugação de factores tecnológicos, políticos e económicos, aos quais houve que adequar os aspectos jurídicos¹².

¹² SAPATEIRO, J. Luís – “A nova regulamentação do mercado de valores mobiliários”, in *Fisco*, nº. 20-21, Maio-Junho 1990 (p. 19), põe em relevo sete principais aspectos característicos da revolução que se operou nos mercados de valores mobiliários, nos anos oitenta, à escala mundial: crescimento espectacular do recurso ao mercado de valores mobiliários pelas empresas privadas e pelas entidades públicas; aumento do investimento em títulos pelos aforradores individuais e institucionais; explosão do volume de transacções nos mercados secundários; expansão e diversificação do leque de investidores institucionais; progressivo domínio do mercado por esses investidores; criação de novas modalidades de operações e de valores; e, finalmente, a progressiva internacionalização dos mercados. Estes mesmos factores são também sumariamente mencionados no nº. 3 do Preâmbulo do Código do Mercado de Valores Mobiliários, onde o legislador refere que, na sua perspectiva, se salientam na evolução internacional dos mercados de capitais, a partir do início dos anos oitenta, “um fortíssimo crescimento do recurso ao mercado de valores mobiliários pelas entidades emitentes públicas e privadas, uma enorme expansão do volume das transacções nos mercados secundários, um extraordinário aumento do peso dos investidores institucionais e uma constante aceleração do processo de internacionalização dos mercados de valores mobiliários em geral”. O que destas referências ressalta é uma mistura pouco criteriosa entre aspectos puramente quantita-

Os aspectos tecnológicos foram decisivos na transformação dos mercados de valores mobiliários. Na verdade, as condições de funcionamento destes mercados foram radicalmente alteradas graças ao desenvolvimento concertado de duas indústrias: a da informática e a das telecomunicações, que se cruzaram no que se designa por telemática. As consequências da aplicação da telemática aos mercados de valores mobiliários foram de grande vulto: os valores mobiliários desmaterializaram-se e os velhos títulos têm sido rapidamente substituídos por meras inscrições informáticas representativas daqueles valores; a negociação nas bolsas de valores passou a ser assegurada através de sistemas informáticos que, além de receberem as ordens de compra e de venda introduzidas em terminais situados em qualquer local, fecham automaticamente as transacções; os movimentos e as operações do mercado de valores mobiliários (ordens de bolsa, venda e aquisição de valores mobiliários, liquidações) passaram também a efectuar-se por simples transferência electrónica de dados.

Tudo isto facilitou muito a realização das transacções nos mercados de valores mobiliários: os mercados podiam funcionar em contínuo, permitindo a realização de operações em qualquer momento; a concretização das transacções e as respectivas liquidações tornavam-se muito mais céleres, aumentando a liquidez do mercado; os custos de transacção reduziram-se acentuadamente; e a internacionalização da procura e

tivos e outros qualitativos na análise feita, entre nós, sobre a revolução financeira dos anos oitenta. Ora, a expansão do volume de negócios, por mais acentuada que seja, não se pode considerar um traço característico de qualquer reforma, que, por definição, corresponde a uma alteração qualitativa. Isto sem prejuízo, claro está, de os aspectos quantitativos poderem potenciar ou estimular a introdução de reformas ou ser consequência destas. Por isso, é legítimo apontar os aspectos quantitativos como causas ou consequências de uma reforma, mas não como uma característica desta. Daí que se apresente mais rigorosa a concepção exposta na excelente síntese da evolução mundial dos mercados de valores mobiliários nos anos oitenta que é apresentada no estudo da OCDE, "L'avenir des marchés mondiaux de titres de valeurs mobilières", in *Tendances des Marchés des Capitaux*, vol. 55, Junho, 1993, pp. 15-22, e na qual se afirma que, em retrospectiva, parecem ter sido o progresso tecnológico, a desregulamentação e o aumento da concorrência à escala mundial os principais propulsores e, ao mesmo tempo, os mais importantes vectores característicos das grandes mutações estruturais verificadas nos mercados de valores mobiliários.

da oferta de valores mobiliários conheceu um desenvolvimento sem precedentes, dando origem à globalização ou mundialização dos respectivos mercados, apoiada na liberalização dos movimentos de capitais.

As novas perspectivas que a telemática abriu quanto às formas de representação e de negociação dos valores mobiliários permitiram, ainda, a multiplicação e a diversificação das espécies destes valores, dando origem a um surto de inovação financeira sem paralelo no passado: diversificaram-se as modalidades e as características dos valores mobiliários tradicionais; conferiu-se carácter mobiliário a créditos que habitualmente o não tinham, de maneira a facilitar a sua transmissibilidade; e criaram-se novas espécies de valores mobiliários e de instrumentos a eles equiparados, dando origem a uma concorrência cada vez mais intensa entre os diversos produtos financeiros.

Todos estes aspectos, determinados ou tornados possíveis pelos avanços da indústria da telemática, fermentaram num contexto político favorável. Os anos oitenta foram marcados por um certo retrocesso das concepções intervencionistas e por algum relançamento das correntes liberais. Consequentemente, concedeu-se renovada importância ao papel dos mecanismos de mercado e da concorrência, mormente nos mercados de capitais e de valores mobiliários. Por outro lado, este panorama geral foi reforçado, em relação aos países da Comunidade Europeia, pelo processo de construção do mercado interno, o qual encontrou na criação do chamado *espaço financeiro europeu* um dos seus principais componentes.

Tal contexto político favorável permitiu que se criassem as condições e os estímulos de natureza económica para a consumação da profunda reestruturação dos mercados financeiros e de valores mobiliários: avançou-se no sentido da liberalização dos movimentos de capitais; intensificou-se a concorrência interna e internacional entre as instituições financeiras; os processos de privatização de empresas públicas deram um valioso contributo para o crescimento dos mercados de valores mobiliários; e os elevados défices dos orçamentos públicos, associados à preferência pelo seu financiamento não monetário, alimentaram os mercados de valores mobiliários com emissões de empréstimos públicos obrigacionistas. E tudo isto se fez sentir, com especial intensidade, em Portugal e nos outros países da União Europeia, à medida que se foi

concretizando a realização do mercado interno e do *espaço financeiro europeu*¹³, que se consumou no final de 1992.

3. Os aspectos tecnológicos, políticos e económicos que desencadearam a reestruturação dos mercados de capitais e, em particular, dos mercados de valores mobiliários foram acompanhados, em todos os países, por revisões ou reformas mais ou menos profundas da respectiva legislação, que, em grande parte, foram impulsionadas pelo designado *big*

¹³ O espaço financeiro europeu baseia-se em cinco pilares fundamentais: a liberdade de estabelecimento de instituições financeiras; a liberdade de prestação de serviços pelas mesmas instituições; a harmonização e o reconhecimento mútuo das regulamentações nacionais; a liberdade de circulação de capitais; e a união económica e monetária. Sobre o espaço financeiro europeu, vd. BARATA, Luís M. - "Espaço financeiro europeu: que perspectivas?", *Plancamento*, vol. 10, n.º. 2, Dezembro, 1988 (pp. 69-77); COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - *Criação de uma Zona Financeira Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989, obra em que se reúnem vários documentos elaborados pela Comissão propondo medidas para a criação de uma zona financeira europeia e relatórios apresentados por diversos peritos independentes que a Comissão consultou sobre essa matéria, entre os quais consta o de MACEDO, Jorge Braga de - "Perspectivas relativas à liberalização financeira nos novos países em integração (NPI) da Comunidade Europeia", *ibidem* (pp. 229-246); COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - *Um Espaço Financeiro Europeu*, (série Documentação Europeia), Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989 (esp. pp. 39-42), onde se põem em relevo as condições para a criação de um mercado único europeu de valores mobiliários, que, entretanto, se concretizaram através da adopção de várias Directivas (v.g., harmonização das legislações sobre os fundos de investimento, sobre a admissão de valores mobiliários à negociação em bolsa e sobre as obrigações de informação em relação aos investidores; reconhecimento mútuo dos prospectos a serem publicados pelas entidades emitentes para a admissão à negociação em bolsa; eliminação dos impostos indirectos sobre as transacções de valores mobiliários); MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - *Livro Branco sobre o Sistema Financeiro: 1992 (As Instituições de Crédito)*, cit., vol. I (pp. 15-23); SERVAIS, Dominique - *Um Espaço Financeiro Europeu*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1988; o conjunto de artigos publicados na *Revista da Banca*, n.º. 7, Julho-Setembro 1988 (número subordinado ao tema "1992: Mercado único dos serviços financeiros"), nos quais se pode colher uma extensa análise das implicações que a construção do espaço financeiro europeu trazia para o sistema financeiro português; e as comunicações apresentadas no colóquio dedicado ao tema "Sistema Financeiro 1992", realizado em Lisboa, em Outubro de 1990, que se encontram publicadas na *Revista da Banca*, n.º. 16, Outubro-Dezembro 1990.

bang, e conduziram a uma menor regulamentação dos mercados ¹⁴ e a uma concorrência acrescida entre os seus intervenientes.

A faceta legislativa da reforma do mercado de valores mobiliários foi, aliás, particularmente relevante em Portugal, por duas principais razões. Por um lado, a disciplina jurídica que regulava o mercado de valores mobiliários encontrava-se muito desactualizada, em virtude da fraca tradição deste sector de actividade e da estagnação que conheceu nos anos que se seguiram a 25 de Abril de 1974. Por outro lado, em meados da década de oitenta, o mercado de valores mobiliários português revelava-se ainda muito frágil e incipiente, pelo que se tornavam urgentes medidas legislativas que incentivassem a sua reanimação.

Neste contexto, não admira que a faceta legislativa da reestruturação do mercado de valores mobiliários português tenha sido chamada a

¹⁴ A tendência para a desregulamentação, que constituiu um dos traços fundamentais do movimento de liberalização das economias dominante nos anos oitenta, parece ter sido mais prometida e proclamada do que efectivamente concretizada. Pelo menos em relação à actividade financeira, a tendência fundamental, desde o final da década passada, tem sido no sentido de a regulamentar cada vez com mais pormenor e, por vezes, até mesquinhez. Sobre esta recente tendência e as suas causas, vd. COOK, W. Peter – “Regulamentação financeira dos anos 90”, in *Revista da Banca*, n.º. 16, Outubro-Dezembro, 1990 (pp. 221-229), autor que põe também em evidência os inconvenientes do aumento do volume e da complexidade da regulamentação da actividade financeira. Todavia, está-se em crer que mais importante do que discutir se há hoje mais ou menos regulamentação do que há dez ou quinze anos atrás é acentuar as mudanças de orientação verificadas nessa regulamentação: de uma regulamentação que se baseava na apreciação administrativa do mérito das operações e na especialização das actividades permitidas às diversas categorias de instituições financeiras passou-se para uma regulamentação que, por um lado, confere aos organismos de supervisão meras competências de controlo da legalidade e da regularidade das operações e de controlo prudencial sobre as diversas instituições e, por outro lado, impõe aos diversos intervenientes nos mercados financeiros acrescidos deveres de informação ao público. Em suma, o que sucedeu é que se substituiu um tipo de regulamentação por outro, tendo este último sido norteado por três objectivos: melhoria da eficiência dos mercados de valores mobiliários, reforço da protecção dos investidores e preservação da estabilidade, da segurança e do bom funcionamento do sistema financeiro no seu conjunto (sobre estes três princípios fundamentais da regulamentação dos mercados de valores mobiliários e os termos através dos quais foram concretizados pela legislação dos diversos países são essenciais os já referidos estudos da OCDE – “Tendances récentes dans l’organisation et la réglementation des marchés de valeurs mobilières”, cit., pp. 15-53, e “Fonctionnement et réglementation des marchés de valeurs mobilières”, cit., pp. 14-72).

desempenhar duas principais funções: uma de reanimação do próprio mercado e outra de modernização do enquadramento normativo do mercado, por forma a que este se subordinasse aos princípios da *eficiência*, da *protecção dos investidores* e da *estabilidade, segurança e bom funcionamento do mercado*. Tais medidas legislativas foram sendo tomadas, de modo gradual, a partir da segunda metade dos anos oitenta ¹⁵, e culminaram na aprovação do Código do Mercado de Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, que, com alterações posteriores ¹⁶, se mantém em vigor até à presente data, embora esteja em curso a preparação de um novo Código.

b) Funcionamento

4. O Código do Mercado de Valores Mobiliários acolhe, como é natural, a estrutura básica dos mercados de valores mobiliários e consagra as entidades neles intervenientes nos termos resultantes da realidade económica subjacente.

Deste modo, consagra-se a distinção entre o mercado *primário* e os mercados *secundários* (artigos 109.º e seguintes e 174.º e seguintes, respectivamente), estabelecendo-se que estes últimos podem ser de três espécies (artigo 174.º):

- Bolsas de valores;
- Mercado de balcão;
- Mercados especiais que sejam legalmente organizados para a

¹⁵ Os principais diplomas através dos quais se iniciou a reestruturação do mercado de valores mobiliários em Portugal podem encontrar-se em algumas colectâneas de legislação sobre o mercado de capitais editadas no final dos anos oitenta, como, por exemplo, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – *Reestruturação do Mercado de Capitais – Nova Legislação e Outros Textos*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1988; MONTEIRO, Manuel Fernando Alves – *Mercado de Capitais – Legislação Anotada*, Porto, 1987; CORREIA DOS SANTOS (NETO) e GONÇALVES, José Costa – *As Bolsas de Valores em Portugal*, Coimbra, 1987.

¹⁶ O referido Código foi posteriormente alterado pelos seguintes Decretos-Leis: n.º 89/94, de 2 de Abril; n.º 186/94, de 5 de Julho; n.º 204/94, de 2 de Agosto; n.º 196/95, de 29 de Julho; n.º 261/95, de 3 de Outubro; n.º 232/96, de 5 de Dezembro; e n.º 178/97, de 24 de Julho.

negociação de certos tipos de valores mobiliários ou para a realização de determinadas modalidades de operações.

Presentemente, existem, entre nós, duas *bolsas*:

- A Bolsa de Valores de Lisboa, na qual se efectuam exclusivamente operações a contado em qualquer um dos três mercados que nela funcionam: mercado de cotações oficiais, segundo mercado e mercado sem cotações ¹⁷;
- A Bolsa de Derivados do Porto, na qual se efectuam exclusivamente operações a prazo.

Por sua vez, o *mercado de balcão* é um mercado que a lei define em termos residuais, sendo integrado por “todas as operações que tenham por objecto valores mobiliários realizadas fora de bolsa ou de mercado secundário especial, de conta própria ou alheia, por quaisquer intermediários financeiros autorizados a realizar essa espécie de transacções” (artigo 499º.). Trata-se, assim, na sua essência, de um mercado *over the counter* (OTC), no qual os intermediários financeiros negociam e transaccionam, por conta própria ou alheia, valores mobiliários fora do contexto e do enquadramento de um mercado especificamente organizado para a compra e venda desses valores.

Finalmente, como mercado especial, temos apenas o mercado especial de operações por grosso (MEOG), criado pela Portaria nº. 377-C/94, de 15 de Junho, e gerido pela Associação da Bolsa de Valores de Lisboa (embora não se trate de um mercado bolsista), o qual se destina exclusivamente à realização de transacções à vista de grandes lotes de obrigações.

5. Nestes diversos mercados, os respectivos intervenientes podem agrupar-se em cinco categorias de entidades:

- Entidades de supervisão;
- Entidades gestoras de mercados;
- Entidades emitentes;

¹⁷ Sem desenvolver as características específicas de cada um destes mercados, cuja disciplina básica se encontra nos artigos 303º. e seguintes do Código do Mercado de Valores Mobiliários, refere-se apenas que os mercados em causa se distinguem por requisitos progressivamente menos exigentes quanto a determinadas propriedades dos valores neles susceptíveis de negociação (v.g., deveres de informação e liquidez).

- Investidores;
- Intermediários financeiros.

A entidade de supervisão do conjunto dos mercados de valores mobiliários é a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, sem embargo de as associações de bolsa também disporem de alguns poderes de controlo sobre o funcionamento dos mercados por elas geridos.

As entidades gestoras de mercados são a Associação da Bolsa de Valores de Lisboa (ABVL) e a Associação da Bolsa de Derivados do Porto (ABDP), que têm seu cargo a responsabilidade geral pelos aspectos operacionais do funcionamento dos mercados que se encontram em cada uma das respectivas bolsas. Além disso, à ABVL cabe, também, a gestão do MEOG, conforme já se referiu. E o Código do Mercado de Valores Mobiliários prevê que o mercado de balcão seja gerido por um associação nacional deste mercado (artigos 510º. e ss.), que, no entanto, até à presente data, ainda não foi instituída, nem se prevê que o venha a ser.

Na sua tarefa de organização e gestão do funcionamento dos mercados, as respectivas entidades gestoras são coadjuvadas pela Interbolsa, que é a única associação prestadora de serviços especializados existente entre nós, e à qual compete assegurar o funcionamento da Central de Valores Mobiliários e do sistema de compensação e de liquidação das operações sobre valores mobiliários.

Num plano distinto do das instituições já referidas, que, num certo sentido, são entidades exógenas ao mercado de valores mobiliários, pois incumbe-lhes apenas a respectiva fiscalização, organização e gestão, situam-se os restantes intervenientes neste mercado, que nele actuam como seus operadores, oferecendo, procurando e negociando valores mobiliários.

Estas três funções – oferta, procura e negociação – são funcionalmente desempenhadas pelas entidades emitentes, pelos investidores e pelos intermediários financeiros. Deve, no entanto, sublinhar-se que a distinção entre estas categorias de entidades é de natureza funcional, e não institucional. Na verdade, uma mesma instituição pode actuar no mercado, simultaneamente, como emitente, como investidor e como intermediário financeiro. Tal poderá ser, por exemplo, entre muitas outras situações, o caso de um banco: comporta-se como entidade emi-

tente, na medida em que contraia um empréstimo obrigacionista ou realize um aumento de capital; actua como investidor, na medida em que adquira valores mobiliários por conta própria; e desenvolve a sua actividade como intermediário financeiro enquanto recebe ordens de bolsa, gere patrimónios, presta serviços de organização e execução de ofertas públicas de subscrição, de aquisição ou de venda de valores mobiliários e mantém abertas junto de si contas de depósito ou de registo de valores mobiliários.

As entidades emitentes asseguram a oferta, no mercado primário, dos valores mobiliários, através da respectiva emissão e colocação à subscrição (vd. artigos 109º. e ss. do Código do Mercado de Valores Mobiliários).

Por sua vez, a procura de valores mobiliários e a concomitante oferta de fundos no mercado é exercida pelos investidores, tendendo, hoje em dia, a caminhar-se para o reconhecimento legal da distinção entre investidores institucionais e não institucionais, embora esta ainda não seja acolhida na lei portuguesa¹⁸.

A aproximação e o encontro entre as entidades emitentes e os investidores são promovidos pelas actividades de intermediação financeira, legalmente reservadas a uma categoria de instituições financeiras – os *intermediários financeiros*.

Vejamos, mais pormenorizadamente, o que respeita àquelas actividades e a estas instituições.

¹⁸ Os critérios de distinção entre estas duas categorias de investidores ainda não se encontram fixados, nem no plano doutrinário, embora girem em torno de conceitos como o do carácter profissional da actividade, da aptidão técnica e do volume das carteiras detidas ou geridas pelos investidores em causa. O principal interesse que vem sendo apontado ao acolhimento legal da distinção, em ordenamentos mais avançados do que o nosso, consiste na possibilidade do reconhecimento da faculdade de *opting out* dos investidores institucionais em relação a certos direitos atribuídos por lei à generalidade dos investidores. Em causa estão, sobretudo, as inúmeras exigências legais quanto à informação a prestar pelas entidades emitentes e pelos intermediários financeiros aos investidores, os quais oneram os custos de funcionamento e de transacção do mercado de valores mobiliários, que acabam por ser total ou parcialmente repercutidos sobre os investidores, quando alguns destes, designadamente os institucionais, estarão em condições de dispensar o fornecimento dessa informação e, consequentemente, de deixar de suportar os custos que a prestação desta implica.

6. Consideram-se actividades de intermediação financeira as enumeradas no artigo 608º. do Código do Mercado de Valores Mobiliários, quando exercidas a título profissional ¹⁹.

Estas actividades apenas podem ser exercidas “por pessoas singulares ou colectivas que integrem alguma das categorias de intermediários financeiros previstas na lei portuguesa” (artigo 613º., nº. 1, alínea a), do Código do Mercado de Valores Mobiliários) ²⁰. Contudo, o ordenamento jurídico português não tipifica nem enumera as categorias de

¹⁹ “a) Recebimento de ordens dos investidores para subscrição ou transacção de valores mobiliários, e respectiva execução pelo próprio intermediário financeiro que as recebe, quando autorizado a operar no mercado a que as ordens especificamente se destinam, ou, no caso contrário, através de outro intermediário legalmente habilitado para o efeito; b) Negociação de valores mobiliários por conta própria, através da compra e venda desses valores por conta e risco do próprio intermediário, com o fim exclusivo de beneficiar da margem entre o preço da compra e o da venda; c) Realização, por intermediário financeiro autorizado a negociar no mercado de bolsa ou em outros mercados secundários, de operações de compra e venda de valores mobiliários por conta própria, com o fim principal de assegurar a criação, manutenção ou desenvolvimento de um mercado regular e contínuo para os valores que são objecto dessas operações e a adequada formação das respectivas cotações ou preços; d) Prospeção de investidores para a subscrição, compra, venda ou troca de valores mobiliários ou para a realização de outras operações sobre estes, e bem assim de clientes para quaisquer serviços de intermediação em valores mobiliários; e) Colocação no âmbito do mercado primário de valores emitidos por qualquer entidade; f) Serviços relacionados com a organização, registo, lançamento e execução de ofertas públicas de transacção, a prestar por intermediários financeiros nos termos do presente diploma; g) Abertura e movimentação das contas de depósito de valores mobiliários titulados e de registo de valores mobiliários escriturais, bem como a prestação de serviços relativos aos direitos inerentes aos mesmos valores; h) Gestão de carteiras de valores mobiliários pertencentes a terceiros, tendo em vista assegurar tanto a administração desses valores e, nomeadamente, o exercício dos direitos que lhes são inerentes, como, se os seus titulares expressamente o autorizarem, a realização de quaisquer operações sobre eles; i) Criação e administração de fundos de investimento mobiliário e imobiliário; j) Exercício das funções de depositário dos valores mobiliários que integrem os fundos referidos na alínea anterior; l) Consultoria sobre investimentos em valores mobiliários; m) Quaisquer outros serviços relativos a valores mobiliários que sejam prestados às entidades emittentes, aos proponentes de ofertas públicas de transacção ou aos investidores e que como tal sejam considerados em legislação especial”.

²⁰ As alíneas b) e c) do mesmo preceito alargam, em casos excepcionais, a possibilidade do exercício de actividades de intermediação financeira a entidades que não são intermediários financeiros, como, por exemplo, o Banco de Portugal e o Instituto de Gestão do Crédito Público.

intermediários financeiros, pelo que, em diversas situações, se torna difícil saber se certas espécies de entidades devem, ou não, ser qualificadas como intermediários.

Na verdade, o Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras, aprovado pelo já citado Decreto-Lei nº. 298/92, de 31 de Dezembro, apenas define e enumera as instituições de crédito e as sociedades financeiras (artigos 2º. a 6º.). Mas nem umas nem outras correspondem à categoria de intermediários financeiros, pois, por um lado, estes tanto podem ser instituições de crédito como sociedades financeiras e, por outro lado, também é certo que nem todas as espécies daquelas instituições ou destas sociedades se podem considerar intermediários financeiros.

A delimitação do universo da categoria de intermediários financeiros não é, assim, isenta de dúvidas, e apenas pode ser efectuada a partir da análise dos diplomas que regulam as actividades de cada categoria de entidades que actuam no sistema financeiro. E se entre essas actividades se conta alguma daquelas que o Código do Mercado de Valores Mobiliários qualifica como actividade de intermediação financeira, estar-se-á, então, perante uma categoria de intermediários financeiros.

Com base nesta análise, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários tem considerado como intermediários financeiros as seguintes categorias de entidades:

- Bancos;
- Sociedades de investimento;
- Sociedades financeiras de corretagem;
- Sociedades corretoras;
- Sociedades gestoras de fundos de investimento imobiliário;
- Sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliário;
- Sociedades gestoras de patrimónios;
- Sociedades gestoras de fundos de pensões ²¹;

²¹ Evidenciando a dificuldade conceptual quanto à determinação do universo das categorias de intermediários financeiros ou um certo predomínio das concepções administrativas nessa delimitação, estas entidades deixaram de ser consideradas intermediários financeiros, pelo menos para efeitos de registo na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, dado não serem supervisionadas por esta Comissão (vd. COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS – *A Situação Geral dos Mercados de Valores Mobiliários* – 1997, p. 105).

- Sociedades gestoras de fundos de capital de risco ²²;
- Sociedades de *rating* ²³.

Refira-se, no entanto, que, para além destas categorias de intermediários financeiros, previstas e reguladas pela lei nacional, desenvolvem também actividades de intermediação financeira no mercado português, ao abrigo do “passaporte comunitário” e do regime da livre prestação de serviços, múltiplas entidades com sede ou sucursal em países da Comunidade Europeia. E, dado que, designadamente quanto aos aspectos orgânicos e aos requisitos para o exercício da actividade, essas entidades se regem pela lei do Estado de origem, muitas delas podem ser de espécies ou categorias sem equivalente em Portugal (v.g. SICAV francesas e luxemburguesas). Deste modo, pode-se dizer que não há nem pode haver um elenco típico das instituições habilitadas a exercer actividades de intermediação financeira em território nacional.

c) Caracterização actual

7. O mercado de valores mobiliários português ocupa uma posição modesta no conjunto dos mercados mundiais e, em particular, da União Europeia, como facilmente se verifica pelo facto de, no panorama das bolsas da Comunidade Europeia, a de Lisboa ser uma daquelas em que se encontra um menor número de sociedades com acções admitidas à cotação (148, no final de 1997, contra 2991, em Londres, ou 350, em Amsterdão, na mesma data) e onde o volume de transacções, no segmento accionista, é um dos mais reduzidos (18.366 milhões de ECU, em 1997, ou seja, um volume semelhante ao realizado na bolsa de Atenas e cerca de cem vezes inferior ao registado na City, durante o mesmo ano) (vd. Quadro nº. 12). E o mesmo sucede, de um modo geral, no segmento obrigacionista (vd. Quadro 13).

²² Idem.

²³ Para além das referidas categorias de entidades, outras há cuja qualificação como intermediários financeiros suscita controvérsia, como, por exemplo, as sociedades de desenvolvimento regional e as sociedades de garantia mútua.

Não obstante a sua reduzida dimensão, o desempenho da bolsa lisboeta foi um dos melhores em anos recentes: o volume de transacções nela realizado cresceu de forma muito acentuada (224,6% em 1997, o que constitui a mais elevada taxa de crescimento registada em todas as bolsas da União Europeia – vd. Quadro n.º. 12) e a evolução do índice accionista foi também muito favorável (32,6% em 1996, e 65,2% em 1997, contra 20,7% e 19,5%, respectivamente, de valorização média dos índices de acções das bolsas do conjunto de países da União Europeia – vd. Quadro n.º. 14).

É de notar, no entanto, que, nos últimos meses, a bolsa de Lisboa vem registando resultados menos bons, no confronto com as principais bolsas europeias.

8. Para além das operações à vista no mercado bolsista, também a evolução recente de outras espécies de operações no mercado de valores mobiliário português tem sido favorável: as emissões no mercado primário têm crescido de forma sustentada (com excepção da retracção da emissão de acções que se verificou em 1996 e 1997); o volume negociado em sessões especiais de bolsa tem subido, em grande parte graças às ofertas públicas de venda realizadas no âmbito das privatizações; os volumes de transacções no mercado especial de operações por grosso e no mercado das operações a prazo têm aumentado significativamente nos últimos anos, e o mesmo se verifica em relação ao número de fundos de investimento e aos valores globais das respectivas carteiras sob gestão (vd. Quadro n.º. 14).

Neste contexto de acelerado crescimento do mercado de valores mobiliários nacional não surpreende que se tenha assistido, nos últimos anos, a um aumento do número de intermediários financeiros registados em Portugal (155, no final de 1997), sem contar com o significativo conjunto – que ascende a quase um milhar – de intermediários sediados noutros países da União Europeia que estão em condições de actuar em território nacional em regime de livre prestação de serviços ²⁴.

²⁴ Só no ano de 1997 foram recebidas pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários 578 notificações de empresas de investimento com sede em outros Estados mem-

9. Do conjunto dos intermediários financeiros registados em Portugal, convirá salientar as sociedades corretoras e as sociedades financeiras de corretagem, uma vez que estas são as duas únicas categorias de intermediários legalmente habilitadas a exercer a actividade de recepção e de execução de ordens de bolsa (embora esta reserva legal apenas seja válida até ao final de 1999, data a partir da qual também os bancos passarão a poder executar ordens de bolsa, nos termos da Directiva sobre Serviços de Investimento). Este universo, composto, no final de 1997, por doze sociedades financeiras de corretagem e nove sociedades corretoras, tem beneficiado, nos últimos anos, da conjugação do monopólio legal da execução de ordens de bolsa, do acentuado crescimento do volume de transacções e do aumento da comissão média de corretagem, tendo esses factores sido responsáveis pela acelerada expansão do volume total das comissões cobradas e dos resultados antes de impostos.

Do mesmo modo, também a actividade das sociedades gestoras de patrimónios tem evoluído muito favoravelmente nos anos mais recentes, possibilitando um crescimento relevante dos resultados antes de impostos, no período compreendido entre 1995 e 1997.

10. Contudo, mais relevante ainda tem sido a expansão dos fundos de investimento, designadamente, os mobiliários. Com efeito, o número de fundos de investimento mobiliário tem crescido, de forma sustentada, ao longo dos últimos anos, pelo que, no final de 1997, era possível encontrar mais de duas centenas desses fundos no mercado português. Do mesmo modo, tem-se assistido, ao longo da década de noventa, a um crescimento regular das carteiras dos fundos de investimento mobiliário, que, no final de 1997, atingiam o valor de cerca de 3,4 mil milhões de contos. E convirá acentuar que este crescimento tem excedido largamente o dos depósitos junto das instituições de crédito, pelo que, se, no início da década, as carteiras de fundos de investimento mobiliário cor-

bros da União Europeia, tendo em vista o início da prestação dos respectivos serviços em território nacional (vd. CMVM – *A Situação Geral dos Mercados de Valores Mobiliários: Relatório Anual – 1997*, p. 181).

respondiam a cerca de 15% do volume de depósitos, esta percentagem elevou-se para cerca de 33%, no final de 1997 (vd. Quadro 15).

Como é natural, o andamento muito favorável da indústria dos fundos de investimento e, em particular, dos fundos mobiliários tem gerado um ambiente propício para uma evolução positiva da actividade das sociedades gestoras desses fundos. A este propósito, bastará referir, a título de exemplo, que as comissões totais cobradas pelas sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliário ascenderam, em 1997, a cerca de 21 milhões de contos, elevando-se quase 65% em relação ao ano anterior, enquanto os resultados antes de impostos das mesmas sociedades se cifraram, em 1997, em cerca de 11 milhões de contos, ou seja, quase 60% mais do que no ano anterior.

11. Em síntese, nos últimos anos, a evolução do mercado de valores mobiliários português tem sido particularmente favorável, em quase todos os aspectos. Mas resta saber se essa tendência se manterá no futuro, tendo em conta, designadamente, o novo contexto decorrente da união económica e monetária e, em particular, da moeda única, que colocará novos desafios à competitividade internacional do mercado português.

Anexo ²⁵

QUADRO N.º. 12

ACÇÕES – VOLUME DE TRANSACÇÕES NAS BOLSAS DE VALORES DA UNIÃO EUROPEIA

Valores em
Milhões de ECU

| Bolsas de Valores | Volume de Transacções Jan-Dez 1997 | Volume de Transacções Jan-Dez 1996 | Δ % | Número de Acções Admitidas no Mercado Principal 31-Dez-97 | Índices de Cotações Δ % Dez 97/Dez 96 |
|-------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------|---|---------------------------------------|
| Amsterdão | 249 336 | 150 128 | 66,1 | 350 | 41,5 |
| Atenas | 18 752 | 6 514 | 187,9 | 220 | 58,5 |
| Bruxelas | 30 119 | 20 763 | 45,1 | 263 | 27,6 |
| Copenhaga | 41 485 | 29 810 | 39,2 | 249 | 43,2 |
| Bolsa Irlandesa | 14 953 | 4 705 | 217,8 | 87 | 48,7 |
| Bolsa Alemã | 947 024 | 640 231 | 47,9 | 2 696 | 44,9 |
| Helsinquia | 32 189 | 17 538 | 83,5 | 126 | 32,3 |
| Lisboa | 18 366 | 5 658 | 224,6 | 148 | |
| Londres | 1 777 433 | 1 111 298 | 59,9 | 2 991 | 24,7 |
| Luxemburgo | 929 620 | 49,7 | 284 | 24,7 | |
| Madrid | 120 065 | 63 888 | 87,9 | 388 | 42,2 |
| Bolsa Italiana | 180 984 | 82 551 | 119,2 | 239 | 58,2 |
| Paris | 368 098 | 225 539 | 63,2 | 862 | 29,5 |
| Estocolmo | 156 011 | 108 808 | 43,4 | 261 | 23,8 |
| Viena | 11 232 | 8 546 | 31,4 | 136 | 13,5 |

²⁵ Os Quadros constantes do presente anexo têm por fonte o relatório anual da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários sobre A Situação Geral dos Mercados de Valores Mobiliários – 1997.

QUADRO Nº. 13

OBRIGAÇÕES – VOLUME DE TRANSACÇÕES NAS BOLSAS DE VALORES DA UNIÃO EUROPEIA

| Bolsas de Valores | Valores em Milhões de ECU | | |
|-------------------|---------------------------|--------------|-------|
| | Jan-Dez 1997 | Jan-Dez 1996 | Δ % |
| Amesterdão | 249 423 | 311 284 | -19,6 |
| Atenas | 59 | 6 | 870,6 |
| Bruxelas | 3 186 | 566 | 462,6 |
| Copenhaga | 952 903 | 933 112 | 2,1 |
| Bolsa Irlandesa | 74 037 | 77 250 | -4,2 |
| Bolsa Alemã | 1 337 846 | 1 883 069 | -29,0 |
| Helsínquia | 83 | 94 | -11,3 |
| Lisboa | 11 543 | 11 651 | -0,9 |
| Londres | N.D. | 1 298 334 | |
| Luxemburgo | 6 529 | 1 565 | 317,2 |
| Madrid | 24 407 | 59 411 | -58,9 |
| Bolsa Italiana | 5 461 999 | 4 690 278 | 16,5 |
| Paris | 772 724 | 1 011 131 | -23,6 |
| Estocolmo | 1 572 450 | 1 212 323 | 29,7 |
| Viena | 517 | 760 | -31,9 |

QUADRO Nº. 14
INDICADORES SÍNTESE DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Valores em
Milhões de Contos

| | 1997 | 1996 | 1995 | 1994 | 1993 |
|---|----------|----------|--------|--------|--------|
| Emissões no Mercado Primário | | | | | |
| Acções | 156 | 199 | 438 | 169 | 89 |
| Obrigações | 1 509 | 1 328 | 1 047 | 510 | 448 |
| Papel Comercial | 2 642 | 2078 | 1 789 | 1 303 | 411 |
| Dívida Pública | 1 410 | 1 280 | 1 264 | 677 | 938 |
| Negociação no Mercado Secundário à Vista | | | | | |
| Índices Bolsistas | | | | | |
| Acções – BVL Geral | 1 922,72 | 1 163,54 | 877,69 | 919,95 | 848,54 |
| Varição do Ano | 65,2% | 32,6% | -4,3% | 8,3% | 55,0% |
| Obrigações – IORF | 115,41 | 109,50 | 102,13 | 99,99 | 101,62 |
| Varição do Ano | 5,4% | 7,0% | 2,5% | -1,5% | 9,4% |
| Volumes de Transacção | | | | | |
| Bolsa | 6 450 3 | 603 | 3 265 | 4 931 | 4 384 |
| Sessões Normais | 6 009 | 3 389 | 2 793 | 4 845 | 4 283 |
| Acções | 3 671 | 1 103 | 634 | 876 | 780 |
| Obrigações | 2 280 | 2 251 | 2 143 | 3 923 | 3 450 |
| Outros | 59 | 35 | 16 | 46 | 53 |
| Sessões Especiais | 441 | 214 | 472 | 87 | 101 |
| MEOG – Obrigações | 12 231 | 10 226 | 4 705 | 1 815 | 0 |
| Mercado de Balcão | 1 791 | 1 256 | 1 384 | 1 221 | 1 341 |
| Capitalização Bolsista | 14 626 | 10 647 | 8 787 | 7 566 | 6 715 |
| Capitalização Bolsista – Acções | 7 399 | 3 865 | | | |
| Negociação no Mercado Secundário a Prazo | | | | | |
| Transacções a Valores | | | | | |
| Nominais | 12 748 | 2 671 | | | |
| Futuros PSI – 20 | 793 | 40 | | | |
| Futuros OT – 10 | 2 907 | 1 509 | | | |
| Futuros LISBOR 3 Meses | 9 048 | 1 122 | | | |
| Fundos de Investimento Mobiliário | | | | | |
| Nº. de Fundos | 204 | 182 | 152 | 126 | 106 |
| Valor Global das Cartejas | 3 932 | 2 648 | 2 094 | 2 056 | 1 656 |

QUADRO N.º 15

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM FIM E COMPARAÇÃO COM DEPÓSITOS DE PARTICULARES

Valores em
Milhões de Contos

| Datas | Valor FIM | VALOR Depósitos | FIM / Depósitos |
|------------------------|------------------|------------------------|------------------------|
| 31 de Dezembro de 1991 | 863,0 | 5 586,9 | 15,4% |
| 31 de Dezembro de 1992 | 1 161,1 | 6 820,5 | 17,0% |
| 31 de Dezembro de 1993 | 1 656,6 | 7 377,9 | 22,4% |
| 31 de dezembro de 1994 | 2 056,1 | 8 035,6 | 25,6% |
| 31 de Dezembro de 1995 | 2 104,8 | 9 034,1 | 23,3% |
| 31 de Dezembro de 1996 | 2 519,3 | 9 651,6 | 26,1% |
| 30 de Setembro de 1997 | 3 213,6 | 9 810,2 | 32,8% |
| 31 de Dezembro de 1997 | 3 386,8 | 10 154,1 | 33,4% |

3. A Tributação das Instituições e dos Produtos Financeiros: o Quadro Vigente

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. A actividade financeira constitui um campo de investigação que tradicionalmente não mereceu a atenção dos fiscalistas, pelo menos em termos equivalentes a outros segmentos da actividade económica ou social.

Esta situação começou, no entanto, a ser alterada mercê de diversos factores, de que se salientam:

- a integração de Portugal numa área supranacional caracterizada pela liberdade de investimentos e de preços como princípios básicos;
- o novo enquadramento do sistema financeiro, que foi totalmente remodelado, tanto no plano institucional como no dos diversos instrumentos financeiros, que surgiram com o desenvolvimento do mercado de capitais;
- o modelo fiscal introduzido em Portugal a partir do final da década de oitenta;
- a crise que se manifestou em alguns segmentos do sistema financeiro em diversos mercados mundiais.

2. Antes de se proceder à descrição do quadro vigente da tributação das instituições e dos produtos financeiros, parece indispensável fazer uma breve referência a algumas situações, exteriores ao sistema fiscal, mas que têm fortemente condicionado o pleno desenvolvimento da actividade financeira.

Uma delas diz respeito à extrema morosidade com que vem funcio-

nando a administração da justiça, designadamente no que respeita aos processos de falência e de recuperação de empresas e às acções destinadas a obter o cumprimento de contratos, cobrança de dívidas e execução de hipotecas.

Estas delongas afectam a competitividade do sector financeiro perante os seus concorrentes da União Europeia e constituem um entrave ao desenvolvimento da nossa economia.

3. A ineficiência da Administração fiscal constitui um outro importante obstáculo à expansão da actividade económica.

A ineficiência e a lentidão dos procedimentos administrativos têm provocado múltiplas situações de objectiva injustiça tributária, contribuindo para a generalização de um sentimento de desconfiança e descrença no funcionamento da Administração fiscal.

4. Esta situação é ainda agravada por frequentes mudanças de legislação, geradoras de enorme instabilidade fiscal, contrária ao bom funcionamento dos mercados e incompatível com a racionalidade das decisões dos agentes económicos.

Não pode deixar de registar-se, no entanto, contrariando as assinalladas insuficiências, por um lado, a criação de tribunais especialmente vocacionados para a actividade económica, e, por outro, o acolhimento de medidas legais tendentes a solucionar infindáveis processos fiscais, os quais, por via de regra, poucos ou nenhuns créditos tributários acabam por conseguir garantir.

É ilustrativa da primeira situação a criação de tribunais de comércio, prevista no artigo 89º, da Lei nº. 3/99, de 13 de Janeiro, na linha, aliás, do disposto na Lei nº. 37/96, de 31 de Agosto, que criara os denominados tribunais de recuperação de empresa e da falência.

Exemplifica o segundo tipo de medidas a mobilização de activos e a recuperação de créditos fiscais, com relevo para a possibilidade de alienação destes, constante do artigo 10º, do Decreto-Lei nº. 124/96, de 10 de Agosto, e retomada nas leis orçamentais dos últimos anos.

5. Outro constrangimento decorre do funcionamento e do custo dos serviços de registo e notariado.

São frequentes os casos de espera de vários meses para se efectuar um registo ou se obter uma simples certidão, e é exorbitante o custo pago pelos serviços prestados.

As recentes tabelas de emolumentos dos registos e notariado – aprovadas pela Portaria n.º. 996/98, de 25 de Novembro, alterada logo em 2 de Dezembro – continuam, na esteira das anteriores, a fixar o valor dos actos notariais ou registrais em função dos bens que constituem o seu objecto, sendo apenas inovadora a fixação de alguns limites máximos, aliás muito elevados, aos emolumentos.

Continua, assim, a existir uma enorme desproporção, por falta de um mínimo de equivalência, entre o montante cobrado e o custo real do serviço prestado, o que contraria a própria noção de emolumento e as imposições do direito comunitário (Directiva n.º. 69/335/CEE, de 17 de Julho).

6. Uma das matérias de natureza “pré-fiscal”¹ sempre chamada à colação em qualquer processo de reforma tributária, ou apenas em momentos de balanço do enquadramento jurídico-tributário de certas actividades económicas, é seguramente a do sigilo bancário.

Trata-se de matéria anteriormente prevista pelo Decreto-Lei n.º. 2/78, de 9 de Janeiro, e presentemente disciplinada pelo Capítulo II do Título VI – arts. 78.º. a 84.º. – do já referido Regime Jurídico das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º. 298/92, de 31 de Dezembro.

Após a publicação do Decreto-Lei n.º. 2/78, e durante alguns anos, desenvolveu-se um vigoroso debate acerca da compatibilidade desse diploma com algumas disposições constantes das leis orgânicas de determinados serviços públicos, como era o caso da Inspeção Geral de Finanças ou, bem assim, dos serviços inspectivos da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos.

A questão veio a ser superada por via de um parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, o qual concluía pela

¹ Sobre o domínio “pré-fiscal” em confronto com o “fiscal”, cfr. *Infra*, n.ºs. 1 e 22 do ponto 4.2.2.

não derrogação do dever de sigilo bancário face aos poderes de fiscalização e exame conferidos por lei à Administração financeira ou fiscal ².

No âmbito da lei vigente, importa recordar que, a par da consagração do dever de segredo – artigo 78º. do citado Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras –, se estabeleceram igualmente importantes excepções ao mesmo.

Assim, esse dever de segredo pode ser afastado por iniciativa do próprio contribuinte, cliente do banco, devendo ainda ceder nas seguintes situações:

- perante as autoridades supervisoras da actividade financeira;
- nos termos genericamente previstos na lei penal;
- nos termos igualmente previstos em legislação especial, como é o caso nomeadamente do Decreto-Lei nº. 15/93, de 22 de Janeiro, sobre combate à droga, ou do Decreto-Lei nº. 313/93, de 15 de Setembro, sobre branqueamento de capitais.

As acções inspectivas sobre o cumprimento das obrigações tributárias das instituições financeiras ou dos respectivos clientes deparam frequentemente com a invocação, por parte daquelas, do sigilo bancário, impasse que só pode ser ultrapassado mediante autorização judicial proferida na base da existência de indícios seguros da prática de crime ou de contra-ordenação.

A impossibilidade de acesso regular da Administração fiscal às informações que integram o instituto do sigilo bancário continua a ser sentida por aquela como uma solução legal que propicia um elevado grau de evasão fiscal.

Não obstante se reconhecer que o sigilo bancário tem uma forte tradição entre nós, e que poderá ter contribuído para que a Portugal afluíssem meios financeiros gerados no exterior, particularmente nos círculos da emigração, a existência de elementos novos, com particular referência à globalização e seus efeitos no mercado de capitais, pode aconselhar à reponderação deste tema.

Assim, sem se pôr em causa a manutenção do sigilo bancário como regra, poderia admitir-se o seu afastamento para além dos casos já elencados.

² Diário da República, 2ª. Série, de 11 de Abril de 1985 (pp. 3376 e ss).

Tal afastamento já parece decorrer do n.º 4 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária, recentemente aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, ao dispor que “os titulares dos benefícios fiscais de qualquer natureza são sempre obrigados a revelar ou a autorizar a revelação à Administração Tributária dos pressupostos da sua concessão (...) sob pena de os referidos benefícios fiscais ficarem sem efeito”.

Deverá, no entanto, usar-se de grande prudência no alargamento dos casos de exclusão do sigilo bancário, impondo-se, designadamente, a maior cautela na aplicação do referido n.º 4 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária.

7. Tem por vezes sido apresentada a ideia de se instituir a tributação, em termos estáticos, da generalidade dos instrumentos ou activos financeiros.

Tratar-se-ia de consagrar uma espécie fiscal semelhante à tributação dos prédios em contribuição autárquica, ou à tributação dos veículos pelo imposto municipal que lhes diz respeito.

Embora tal perspectiva de evolução legislativa tenha até hoje sido suscitada apenas como uma mera hipótese de reflexão, a ser ponderada no quadro geral da tributação do património, impõe-se, ainda assim, aferir algumas consequências que daí poderiam dimanar.

Num contexto – que se prevê venha a manter-se – de taxas de juros muito baixas, o rendimento proveniente das aplicações financeiras, sobretudo das mais comuns, tenderá a situar-se em níveis extremamente modestos, se tivermos ainda em linha de conta a tributação de tal rendimento em IRS ou IRC.

Não parecem existir motivos que fundamentem a criação de uma nova figura tributária com a configuração enunciada, encarando-se com apreensão o desfavor em que ficaria colocado o sistema financeiro português em face dos restantes Estados da Europa integrada, já que tal alteração nem sequer decorre de qualquer orientação comunitária nesse sentido.

3.2 A TRIBUTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

3.2.1 O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

1. O tratamento fiscal das instituições financeiras em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) não oferece particularidades significativas relativamente aos restantes sujeitos passivos deste imposto, o que pode explicar a pouca atenção que este tema tem merecido.

As escassas análises efectuadas até ao presente iniciam-se, via de regra, debatendo um problema de ordem financeira, qual seja o do respectivo nível de tributação efectiva no contexto da generalidade dos sujeitos passivos que pagam IRC.

Assim, chegou a afirmar-se “que, em virtude dos benefícios fiscais concedidos, a taxa de tributação efectiva sobre os lucros das instituições de crédito correspondeu, durante o período de 1990-94, apenas a cerca de metade da taxa normal do IRC”³.

Sendo as instituições de crédito, de longe, as mais significativas no conjunto da actividade financeira, é de supor que tal conclusão seria aplicável a todas as instituições financeiras.

Sem ser inexacta, tal afirmação tem como referência a taxa normal de IRC, a qual, no entanto, não parece ser o melhor termo de comparação.

Para tanto, basta recordar alguns dados.

Por um lado, sensivelmente dois terços dos sujeitos passivos de IRC não são de todo colectados, incluindo-se a generalidade das instituições financeiras na percentagem residual daqueles – cerca de 1,5% do total – que é responsável por mais de 80% da soma global de IRC arrecadado⁴.

Por outro lado, a taxa de tributação efectiva das instituições financeiras tem vindo a aproximar-se da da generalidade dos sujeitos passivos de IRC.

Com efeito, verifica-se que a mesma foi de 21,8% em 1994, 20,6%

³ *Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*, 1996 (pág. 501).

⁴ MEIRELES, Manuel Sousa de – *IRC – Comportamento e Perspectivas*, 1998, pág. 12 e quadro 20.

em 1995, 23,8% em 1996 e 22,7% em 1997, em comparação com uma taxa de tributação efectiva média de 28,8% em 1994, 29,6% em 1995, 26,2% em 1996 e 21,4% em 1997^{5 6}.

Se, nos dois primeiros anos, a taxa de tributação efectiva das instituições financeiras foi apreciavelmente mais baixa do que a média geral – respectivamente menos 7,0% em 1994 e menos 9,0% em 1995 –, já em 1996 se mostrou inferior em apenas 2,4%, e em 1997 foi até 1,3% superior à referida média geral de tributação efectiva.

O diferencial que existiu teve na sua base um comportamento em princípio legítimo por parte das instituições financeiras, isto é, assente no aproveitamento das oportunidades de planeamento fiscal.

2. Procurar-se-á examinar o actual enquadramento jurídico-tributário das instituições financeiras no plano do IRC, incidindo nas áreas materialmente mais relevantes, que, por isso mesmo, são susceptíveis de gerar maior conflitualidade ou, pelo menos, maior tensão com a Administração fiscal, mormente na sequência das respectivas acções inspectivas.

A primeira grande questão específica sempre suscitada a propósito das instituições financeiras diz respeito ao regime próprio de provisões, constante da alínea d) do n.º 1 do artigo 33.º do Código do IRC.

Tal matéria deu, aliás, origem à constituição de um grupo de trabalho com o expreso mandato de avaliar o problema⁷, não tendo o respectivo relatório final sido conclusivo, já que não foi possível aproximar as posições dos membros oriundos da Administração fiscal das daqueles que provinham das instituições financeiras e dos respectivos organismos de supervisão.

Não obstante a assinalada dificuldade de convergência, a questão é simples de enunciar.

Por efeito conjugado da alínea h) do n.º 1 do artigo 23.º, e da alínea d) do n.º 1 do artigo 33.º do Código do IRC, são automaticamente dedu-

⁵ MEIRELES, Manuel Sousa de – *Estatísticas do IRC – declarações m/22 de 1993 a 1996*, in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º. 388, Out.-Dez.97 (p. 398).

⁶ DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO IRC – *Estatísticas das Declarações mod. 22 – Exercícios de 1994 a 1997* (p. 39, quadro 40 – taxas efectivas do IRC por CAE).

⁷ Diário da República, 2.ª Série, de 30 de Abril de 1997 (p. 5905).

zidas para efeitos fiscais todas as provisões cuja constituição e reforço sejam impostas às instituições financeiras pelos respectivos organismos de supervisão, ou seja, o Banco de Portugal e o Instituto de Seguros de Portugal.

O principal argumento que habitualmente se contrapõe ao regime actual radica na circunstância de a generalidade dos países comunitários adoptar modelos bastante mais restritivos, na consideração do mesmo tipo de provisões como custos ou perdas para efeitos fiscais.

Aparentemente, o único país da União Europeia que nos acompanha neste ponto é o Luxemburgo.

O argumento mais expressivo em sentido contrário, isto é, favorável à manutenção do presente regime, radica não tanto na imperatividade da constituição das assinaladas provisões, mas muito mais na maior consistência que daí deriva para as nossas instituições financeiras, por comparação com regimes externos menos rigorosos.

Uma maior articulação nesta matéria entre, por um lado, a Direcção-Geral dos Impostos e, por outro, o Banco de Portugal e o Instituto de Seguros de Portugal parece impor-se como ponto de partida tendente a alcançar uma posição equilibrada.

No entanto, qualquer solução legislativa que se restrinja à mera audição prévia dos identificados organismos de supervisão financeira tem sido fortemente contestada por estes.

Na época presente, marcada por falências de grandes bancos, ocorridas em sistemas financeiros tidos como dos mais saudáveis, não se afigura aconselhável alterar significativamente o regime actualmente em vigor, na medida em que num tal ambiente o mesmo se apresenta como um importante factor distintivo do sector financeiro português, que revela, assim, maior solidez do que outros que com ele concorrem.

3. Tem sido prática frequente das instituições financeiras a actuar em Portugal a consideração como custo dos encargos de natureza financeira – tipicamente os juros – decorrentes de empréstimos obtidos para financiamento de aquisição de activos ou instrumentos financeiros total ou parcialmente isentos.

Exemplificam tal situação as operações de arbitragem com títulos

da dívida pública portuguesa e espanhola, aspectos entretanto já corrigidos por via legislativa ou até convencional, pois foi suscitada a propósito deste problema a renegociação do acordo com a Espanha para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal ⁸.

Estas não foram, no entanto, as únicas situações detectadas, já que os rendimentos proporcionados por diversos outros instrumentos ou activos financeiros são objecto de benefícios fiscais, como sucede com as acções cotadas em bolsa ou as acções de empresas privatizadas.

A questão que se coloca em situações como as enunciadas é a da legitimidade em se admitir como custos fiscais encargos financeiros que não vão gerar rendimentos tributáveis, pois, dada a circunstância de não existir qualquer regra de consignação entre tais encargos e os instrumentos ou activos isentos, tal ligação dilui-se na contabilidade das instituições financeiras.

4. No plano do exercício actual da actividade financeira em Portugal, a maioria das instituições que aqui opera reveste a forma de sociedade comercial anónima de Direito português, sendo pouco expressivos os casos de instituições financeiras estrangeiras.

No entanto, no plano de uma economia aberta, mas sobretudo num quadro de livre prestação de serviços por parte de instituições sediadas noutros países comunitários e de intensificação do comércio electrónico, é normal que venha a intensificar-se a actuação, em Portugal, de instituições financeiras estrangeiras.

Neste contexto, suscita-se a clássica questão dos “preços de transferência”, genericamente enunciada no artigo 57º, do Código do IRC, preceito legal onde se acolhem conceitos tão abertos como “... relações especiais entre o contribuinte e outra pessoa, sujeita ou não a IRC...” ou “... condições diferentes das que seriam normalmente acordadas entre pessoas independentes...”.

A matéria dos preços de transferência coloca-se igualmente quando as entidades com relações especiais estiverem domiciliadas em territórios fiscais distintos, assumindo especial complexidade na actividade

⁸ Resolução da Assembleia da República n.º 6/95, de 28 de Janeiro.

financeira, matéria que constituirá objecto de específica recomendação no final do presente relatório.

5. O Estatuto dos Benefícios Fiscais dispõe no n.º 1 do seu artigo 2.º, que se consideram “benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”.

Do referido conceito decorrem duas das características essenciais dos benefícios fiscais.

Assim, por um lado, constituem derrogações às regras gerais de tributação, aspecto que lhes confere o carácter de excepcionalidade, e os permite distinguir das situações de não sujeição tributária, nas quais a própria configuração da tributação-regra determina que certas situações não sejam tributadas.

Por outro lado, os benefícios fiscais devem ter sempre subjacente a prossecução de elevados objectivos de natureza económica e social que legitimem o afastamento daquela tributação-regra.

Como corolário de tal princípio, qualquer sistema fiscal moderno pondera ao longo do tempo os benefícios fiscais vigentes, os quais deverão ser revogados assim que a finalidade extra-fiscal que os animou estiver alcançada, repondo-se então o regime-regra da incidência.

Na perspectiva financeira, “os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais” (artigo 2.º, n.º 3, do Estatuto dos Benefícios Fiscais), as quais actuam sobre a economia privada em termos semelhantes às despesas públicas directas, na medida em que representam um pagamento implícito feito pelos poderes públicos, através da dispensa do pagamento de impostos que, em princípio, seriam devidos.

Na base do carácter sucedâneo assumido pelas despesas fiscais em face das despesas públicas directas, institucionalizou-se para aquelas o mesmo tipo de contabilização e controlo a que estas estão sujeitas, o qual se inicia pela respectiva orçamentação.

Em Portugal, tal exigência decorre, desde logo, do próprio texto constitucional – alínea g) do n.º 3 do respectivo artigo 106.º –, onde se dispõe que “a proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante”.

A mesma exigência é reiterada pela Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – alínea g) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro –, onde se prevê paralelamente o envio à Assembleia da República de um outro relatório sobre a justificação económica e social dos benefícios – alínea g) do n.º 2 do referido artigo 13.º.

A evolução da despesa inerente aos diversos benefícios fiscais vigentes apresenta uma tendência de crescimento muito acentuada nos últimos anos – 77 milhões de contos em 1995, 168 milhões de contos em 1996 e 342 milhões de contos em 1997⁹.

Se for tomado em consideração o mesmo período – 1995 a 1997 –, apurar-se-á que as isenções temporárias concedidas, ao abrigo do art. 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, a entidades instaladas nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria contribuíram para aqueles montantes em percentagens crescentes – 37,7% em 1995, 61,9% em 1996 e 69,4% em 1997¹⁰.

Até certo ponto, a referida despesa fiscal é meramente aparente ou virtual, na medida em que se reporta a meios financeiros detidos por não residentes, os quais, se não fossem as oportunidades oferecidas pelas zonas francas portuguesas, em princípio não seriam aplicados no restante território nacional, mas muito provavelmente em qualquer regime fiscal favorável dos muitos que existem no Mundo.

Para determinar correctamente a despesa fiscal efectiva importaria, assim, circunscrever a análise aos rendimentos decorrentes de actividades deslocadas do restante território português, mas importa ainda notar que os benefícios fiscais oferecidos pelas zonas francas do País têm contrapartida na criação de receitas resultantes do desenvolvimento das actividades económicas empreendidas.

Por esta razão, e na linha daquilo que a própria Lei de Enquadramento Orçamental prevê relativamente à generalidade dos benefícios fiscais, seria importante proceder a uma análise dos efeitos decorrentes dos regimes das Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria

⁹ DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO IRC – *Estatísticas dos Benefícios Fiscais*, anexo 22-A, evolução de 1993 a 1997 (p. 19).

¹⁰ DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO IRC – *Estatísticas dos Benefícios Fiscais*, anexo 22-A, evolução de 1993 a 1997. (p. 7).

para o desenvolvimento económico da Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

3.2.2 Imposto do Selo

1. No plano estritamente normativo, o imposto do selo português reveste, desde logo, duas particularidades sem paralelo em qualquer das restantes figuras tributárias que integram o nosso sistema fiscal.

Assim, por um lado, e não obstante se tratar de um imposto codificado, a sua base legal, em lugar de assentar num único diploma – que logicamente se denominaria Código do Imposto do Selo –, desdobra-se em dois – o Regulamento do Imposto do Selo, aprovado pelo Decreto nº. 12 700, de 20/11/26, e a Tabela Geral do Imposto do Selo, aprovada pelo Decreto nº. 21 916, de 28/11/32.

Por outro lado, não pode deixar de chamar-se a atenção para a extrema longevidade destes dois diplomas, a qual contrasta com a instabilidade verificada nas três primeiras décadas de vigência da respectiva Tabela Geral, com sete versões consecutivas entre 1902 e 1932, e cuja substituição só agora está prevista.

De facto, num ramo de Direito caracterizado pela extrema volatilidade da lei, os dois identificados diplomas, concebidos pouco depois dos dois surtos de reforma fiscal ocorridos em Portugal na primeira metade do século XX – o de 1922, assente na Lei nº. 1 368, de 22 de Setembro de 1922, e o de 1929, assente nos Decretos nºs. 16 731, 16 732 e 16 733, de 13 de Abril de 1929 –, acabaram por resistir aos outros dois processos de reforma fiscal que se operaram entre nós na segunda metade deste século – o de 1958-66, que se iniciou com o Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações, e ficou concluído com o Código do Imposto de Transacções, e o de 1984-91, que se iniciou com o Código do IVA, prosseguiu com os Códigos do IRS, do IRC e da Contribuição Autárquica, e ficou concluído com o Código do Processo Tributário.

Sem embargo de terem sido objecto de centenas de actualizações, é um facto que quer o Regulamento, quer a Tabela Geral do Imposto do

Selo foram elaborados há mais de seis décadas para uma realidade económica totalmente distinta da actual, em especial no que concerne a certos sectores, como sucede com a actividade financeira, na qual praticamente tudo se tornou diferente.

Nesse sentido, é possível afirmar que o recorte da incidência do imposto do selo conheceu uma evolução muito acentuada, mantendo tradicionais situações de formalização, ou de mera autenticação, de actos jurídicos por entidades públicas, mas acolhendo paralelamente situações mais recentes de formalização de actos jurídicos por via de documentos particulares.

2. Com a entrada em vigor do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado – I de Janeiro de 1986 –, no entanto, na perspectiva de alguns, o imposto do selo teria perdido o seu derradeiro fundamento, dada a evidente afinidade entre estes dois impostos.

Sufragaria esta anunciada abolição a própria articulação entre IVA e imposto do selo, no que concerne à actividade financeira.

A actividade financeira, no plano do Imposto sobre o Valor Acrescentado, sempre esteve isenta, na base dos n.ºs. 28 e 29 do artigo 9.º, do respectivo Código, aliás, na linha do disposto no artigo 13.º-B da Sexta Directiva.

São, no entanto, normalmente invocados como adversos a tal regime de isenções os seguintes três argumentos:

- a) por um lado, a circunstância de se bascarem em meras razões de simplificação administrativa, e não em aspectos de interesse geral, normalmente presentes nas actividades levadas a cabo por entes públicos ou organismos sem finalidade lucrativa, os quais estão na base de outras isenções, estas já consensuais;
- b) por outro lado, a falta de transparência e de compatibilidade entre os diversos Estados comunitários na aplicação das isenções em análise;
- c) e, por fim, o “efeito de cascata”, decorrente da impossibilidade das instituições financeiras deduzirem o IVA suportado.

Tais factores estiveram na origem de uma iniciativa da Comissão Europeia, a qual consistiu numa experiência-piloto protagonizada por

algumas instituições financeiras europeias, apoiadas por uma empresa multinacional de consultadoria fiscal, nos termos da qual se ensaiou a tributação efectiva em sede de IVA dessas instituições, sendo a incidência recortada a partir do respectivo “cash flow” ou fluxo de tesouraria.

Não obstante a longevidade de tal experiência, os resultados não têm sido encorajadores, afigurando-se que um tal método – alternativo ao actual quadro de isenções – se encontra ainda numa fase muito embrionária.

Refira-se, igualmente, que nos ordenamentos tributários em que é dada às instituições financeiras a possibilidade de optarem pela tributação efectiva em sede de IVA – sendo normalmente apontado o caso da Alemanha –, tal faculdade não tem sido utilizada.

Independentemente de qualquer alteração de vulto no enquadramento assinalado – apoiado, como se deixou dito, em isenções de IVA e numa tributação efectiva em Imposto do Selo –, colocam-se aqui significativos problemas conceituais.

Com efeito, as instituições financeiras actuais surgem normalmente integradas em verdadeiros conglomerados financeiros, que prestam um leque de serviços cada vez mais extenso, alguns em que ainda é admissível a sua qualificação – ou requalificação – como serviços financeiros, outros em que já nem isso sucede.

Atendendo ao facto de as isenções de IVA terem uma natureza estritamente objectiva, suscitam-se aqui frequentes litígios no decorrer de acções inspectivas prosseguidas pela Administração fiscal, na medida em que não basta o facto de a operação em análise ser praticada por uma instituição financeira para que as referidas isenções de IVA sejam consideradas.

Em síntese, tudo aponta para que se mantenha o actual quadro de isenções, em sede de IVA, da actividade financeira, em face da dificuldade administrativa e da grande onerosidade já demonstradas pelos ensaios que se fizeram tomando como base a respectiva eliminação.

O Imposto do Selo, figura tributária cujo abandono chegou a perspectivar-se, parece, assim, suscitar uma atenção renovada.

3. No seio do ainda extensíssimo elenco de situações que integram a

incidência do imposto do selo – as quais chegaram a ser 187, estando hoje circunscritas a 107 –, são relativamente poucas aquelas que se reportam à actividade financeira.

Tais situações de incidência são as seguintes:

- abertura de crédito – artigo 1;
- apólices de seguros (prémios) – artigo 13;
- aval – artigo 25;
- cheques e livranças – artigos 46, 47 e 48;
- suprimentos titulados por contrato escrito, confissão ou constituição de dívida – artigo 54;
- fiança, caução ou penhor – artigo 94;
- hipotecas – artigo 99;
- letras e livranças – artigos 101 e 102;
- operações financeiras – artigo 120-A;
- títulos de dívida pública – artigo 163.

4. Não sendo muito numerosas as situações colocadas em evidência, elas são, no entanto, financeiramente muito expressivas.

A tal conclusão se chega analisando, com o possível pormenor, a receita do imposto do selo cobrada ao longo da década de noventa.

Importa aqui referir que a receita habitualmente imputada a este imposto aglutina as estampilhas fiscais.

Estas, no entanto, em certas situações nada têm a ver com o imposto do selo propriamente dito, antes constituindo uma das suas formas de arrecadação – artigo 2º. do Regulamento do Imposto do Selo –, bem como de outras receitas públicas, como sucede com certos emolumentos ou, bem assim, com taxas de outra natureza.

Feita esta precisão, dir-se-á que a receita do imposto do selo e das estampilhas fiscais arrecadada ao longo da década de noventa situou-se quase sempre em valores relativamente próximos dos 200 milhões de contos, limiar que inclusivamente foi ultrapassado nos anos de 1992, 1993 e 1994.

Na base de dados colhidos junto da Direcção-Geral dos Impostos, a receita em análise foi em 1998 de 188,521 milhões de contos, com a seguinte composição:

QUADRO Nº. 16

| | Milhões de contos | Percenta- gen |
|--------------------------------------|----------------------|------------------|
| Apólices de seguros (art. 13) | 38.066 | 20,2% |
| Selo pago por verba (guia) | 34.654 | 18,4% |
| Operações financeiras (art. 120-A) | 34.084 | 18,1% |
| Letras e livranças (arts. 101/102) | 13.330 | 7,1% |
| Abertura de crédito (art. 1) | 12.065 | 6,4% |
| Suprimentos (art. 54) | 11.577 | 6,1% |
| Recibos (art. 141) | 9.731 | 5,2% |
| Compra e venda (art. 50) | 8.795 | 4,7% |
| Letras seladas | 8.680 | 4,6% |
| Escrituras e hipotecas (arts. 93/99) | 6.716 | 3,6% |
| Estampilhas fiscais | 4.711 | 2,5% |
| Cheques e livranças (arts. 46/47/48) | 2.553 | 1,4% |
| Restantes selos específicos | 1.252 | 0,7% |
| Escritos particulares (art. 92) | 1.203 | 0,6% |
| Outros | 1.103 | 0,6% |

Este quadro não é totalmente rigoroso sob o ponto de vista do critério que lhe está subjacente, o qual nem sempre é uniforme, já que nele se inserem verbas identificadas como tal no recorte da incidência da Tabela Geral do Imposto do Selo, a par de modalidades de cobrança deste imposto, tal como estão previstas no respectivo Regulamento.

O melhor método passaria por conhecer com exactidão qual a receita efectivamente cobrada em cada uma das verbas constantes da Tabela Geral do Imposto do Selo, objectivo que, por insuficiência estatística, não é ainda possível alcançar.

De todo o modo, ainda que com as limitações enunciadas, observa-se que as situações relevantes em sede deste imposto no plano da actividade financeira, atrás elencadas, sendo pouco numerosas, constituem inequivocamente os pilares da receita que o mesmo proporciona, a qual, de outra forma, seria relativamente despicienda.

5. Outra particularidade que envolve tais situações diz respeito ao tipo de taxas que lhes são inerentes.

Na verdade, assentando a Tabela Geral do Imposto do Selo em taxas específicas, consubstanciadas em valores concretos – é o que ainda sucede com três quartos das verbas em vigor –, nas situações que respeitam à actividade financeira já se consagram, em regra, taxas proporcionais.

A atestar a vetustez daquelas taxas específicas, refira-se que elas constituem a regra na generalidade das 80 verbas da Tabela Geral já eliminadas, quase sempre correspondentes às tradicionais situações de incidência do imposto do selo.

6. Outro aspecto que se procurou analisar, por forma a poder tomar alguma posição acerca da importante questão da manutenção ou abolição do imposto do selo, é o da respectiva comparação com aquilo que ocorre nos restantes países industrializados, nomeadamente nos outros Estados da União Europeia.

Relatório recente sobre a tributação indirecta das operações de crédito nos Estados membros da União Europeia. Suíça, Estados Unidos e Japão concluíam que, encontrando-se o enquadramento das operações de crédito já harmonizado por via do IVA, seria justamente o imposto do selo português a colocar tal actividade, quando exercida entre nós, num plano fiscalmente mais desfavorável, uma vez que nada de equivalente vigoraria nos restante países objecto de análise, com excepção da Grécia.

Não procurando desvalorizar o interesse de documentos desta natureza, observe-se que conclusões diametralmente opostas resultam do capítulo 16 do “Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal”, de 1996, onde, por diversas vezes, se refere a coexistência de impostos de efeito equivalente ao imposto do selo nos restantes países comunitários, incidindo não só sobre documentos, mas também sobre operações financeiras em sentido amplo ¹¹.

¹¹ Concorre no mesmo sentido o “Inventário dos impostos em vigor nos Estados Membros da União Europeia” (16ª edição, 1996), publicado pelas Direcções-Gerais da Comissão da União Europeia XXI-Alfândegas e Impostos Indirectos e XV-Mercado Interno e Serviços Financeiros. De facto, nos doze Estados analisados nesse inventário – que não abrange ainda a Áustria, a Suécia e a Finlândia – apura-se a existência de um

A nível internacional, não obstante a questão ser controversa, parece de aceitar que nos restantes Estados da União Europeia vigoram figuras fiscais com semelhanças com o nosso imposto do selo.

7. No plano da receita, qualquer reflexão sobre propostas de alteração fiscal deve tomar em linha de conta as variações que as medidas sugeridas provocam.

Ora, não seria razoável prescindir de cerca de 200 milhões de contos, sem que tal receita fosse compensada por via de outros impostos.

Ainda neste âmbito, julga-se ter deixado suficientemente demonstrada a relevância das verbas que consubstanciam a actividade financeira no montante do imposto do selo cobrado em Portugal, as quais, pelas razões expostas, não são facilmente substituíveis.

8. Não significa isto que o imposto do selo não careça de uma reformulação profunda.

Desde logo, a respectiva incidência assenta numa Tabela Geral que praticamente se esgota num quadro sinóptico, redigido numa linguagem sincopada, sem ser por via de frases integradas pelos respectivos elementos sintácticos essenciais.

número muito maior de figuras tributárias do que aquelas que vigoram presentemente em Portugal, incluindo-se nesse acervo alguns impostos cuja respectiva incidência se cruza com a do imposto do selo português. Analiticamente, vejamos de que impostos se trata: na Alemanha, um imposto sobre os seguros em geral e um imposto sobre os seguros de incêndio; na Bélgica, um imposto de selo, um imposto sobre as operações de bolsa e reporte, um imposto sobre os títulos cotados em bolsa, um imposto sobre os contratos de seguro, um imposto sobre os centros de coordenação, um imposto especial sobre os lucros retidos de certos estabelecimentos de crédito e um imposto sobre a poupança a longo prazo; na Dinamarca, um imposto de selo, um imposto sobre seguradoras, um imposto sobre os bancos e um imposto sobre os fundos de investimento; em Espanha, um imposto sobre transmissões patrimoniais e os actos jurídicos documentados; em França, um imposto de selo, um imposto sobre os contratos de seguro, um imposto sobre as operações em bolsa e um imposto sobre as provisões excedentárias das seguradoras; na Grécia, um imposto de selo, um imposto sobre os movimentos de capitais e um imposto especial sobre as transacções bancárias; na Holanda, um imposto sobre as transacções legais; na Irlanda, um imposto de selo; em Itália, um imposto de selo, um imposto sobre os seguros e um imposto sobre os contratos de bolsa, no Luxemburgo, um imposto de selo e um imposto sobre os seguros; no Reino Unido, por último, um imposto de selo e um imposto extraordinário de selo.

Ora, tais circunstâncias suscitam frequentemente enormes dificuldades interpretativas à generalidade dos contribuintes, incluindo os operadores financeiros, às quais, via de regra, se pretende obviar pelo recurso a circulares dimanadas da Administração fiscal.

Acresce que o imposto do selo em muitas situações privilegia, sem qualquer razão aparente, determinados actos ou operações, em detrimento de outros cujo resultado económico é equivalente.

Por fim, boa parte – porventura a maior parte – das verbas que integram a respectiva incidência dá origem a uma receita meramente marginal.

9. Muito recentemente, e na sequência do labor desenvolvido em trabalhos preparatórios empreendidos ao longo de toda a década de noventa, foi aprovada em Conselho de Ministros uma proposta de Lei contendo um Código do Imposto do Selo e uma nova Tabela Geral do Imposto do Selo, destinados a substituir os actuais Regulamento e Tabela Geral do Imposto do Selo a partir de 1 de Janeiro de 2000.

A Tabela Geral do Imposto do Selo prevista na referida proposta de lei, no recorte da respectiva incidência, despoja-se de um considerável número de situações sem justificação económica, ou até mesmo sem qualquer aplicação efectiva, o que faz diminuir drasticamente o respectivo elenco de 107 para apenas 26 verbas.

Ora, é significativo que, no seio destas, se incluam todas aquelas situações que identificámos como tipicamente financeiras, agora denominadas nos seguintes termos:

- cheques – n.º 4 da nova TGIS, a que se referem os artigos 46, 47 e 48 da actual TGIS;
- garantias das obrigações, qualquer que seja a sua natureza ou forma, designadamente o aval, a caução, a garantia bancária autónoma, a fiança, a hipoteca, o penhor e o seguro-caução – n.º 11 da nova TGIS, a que está ligada a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º do CIS –, e a que se referem os artigos 94 e 99 da actual TGIS;
- operações financeiras – n.º 18 da nova TGIS, a que estão ligadas as alíneas c), e), f), g), h), i), j), l), m), o) e p) do n.º 1 do artigo 6.º do CIS, a que se referem os artigos 1, 54 e 120-A da actual TGIS;

- reporte – n.º 22 da nova TGIS, a que está ligada a alínea n) do n.º 1 do artigo 6.º do CIS;
- seguros – n.º 23 da nova TGIS, a que estão ligadas as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 6.º do CIS, e a que se refere o artigo 13 da actual TGIS;
- títulos de crédito – n.º 24 da nova TGIS, a que se referem os artigos 48, 101 e 102 da actual TGIS;
- títulos de dívida pública – n.º 25 da nova TGIS, a que se refere o artigo 163 da actual TGIS.

10. Os propostos diplomas legais relativos ao imposto do selo – o projectado Código do Imposto do Selo e a nova Tabela Geral do Imposto do Selo – vêm ao encontro de parte das recomendações que a Comissão oportunamente apresentou nesta matéria, e que são adiante referidas.

Assim, o anunciado quadro legal do imposto do selo português apresenta fundamentalmente as seguintes vantagens:

- a agregação de realidade similares, até agora apartadas ou entrelaçadas caoticamente;
- a opção clara pela tributação do contrato principal ou, bem assim, da respectiva garantia, mas nunca dos dois em cascata;
- o acolhimento de critérios de natureza substancial, e não meramente formal, como é o caso da utilização efectiva do crédito, e não da sua mera contratação.

3.3 A TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS FINANCEIROS

3.3.1 Os Produtos Financeiros Tradicionais

1. Neste âmbito incluímos os depósitos, as obrigações, as acções, alguns produtos intermédios entre as obrigações e as acções, as unidades de participação em fundos de investimento, e outros, como os certificados de depósito e o papel comercial.

Não consideramos nesta rubrica os aspectos relativos ao regime fis-

cal das zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria nos Açores, que é objecto de número próprio neste relatório.

a) Depósitos

2. Os juros de depósitos à ordem ou a prazo estão sujeitos a tributação por retenção na fonte, salvo em caso de dispensa ou de isenção, à taxa liberatória de 20%.

Esta tributação é definitiva para as pessoas singulares, se não houver, no caso dos residentes, opção pelo englobamento, e para as pessoas colectivas não residentes que não tenham estabelecimento estável em território português ao qual tais rendimentos sejam imputáveis (adiante designadas abreviadamente por não residentes).

Para os restantes sujeitos passivos de IRS e de IRC, a retenção na fonte tem a natureza de pagamento por conta do imposto final.

Os depósitos são tributados em imposto sobre as sucessões e doações, nos termos gerais.

3. A este regime geral contrapõe-se o regime excepcional implícito nos benefícios fiscais seguintes:

- depósito em moeda estrangeira – isenção de IRC dos juros de depósitos a prazo efectuados, em estabelecimentos legalmente autorizados a recebê-los, por instituições de crédito não residentes;
- conta poupança habitação – isenção de imposto sobre as sucessões e doações do respectivo saldo nas transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos ou dos adoptados, no caso de adopção plena, desde que o mesmo venha a ser mobilizado para os fins referidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro; dedução à colecta do IRS, nos termos e condições previstos no artigo 80.º do respectivo Código, de 25% das entregas feitas em cada ano com o limite de 105 000\$00, desde que o saldo da conta seja mobilizado para os fins do n.º 1 do citado artigo 5.º;

- conta poupança reformados – isenção de IRS dos respectivos juros, na parte cujo saldo não exceda 1854 contos; isenção de ISD nas transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos, até ao limite de 1740 contos;
- conta poupança emigrante – redução da taxa de IRS sobre os juros respectivos a 57,5% da taxa de retenção na fonte aplicável aos juros de depósitos, pelo que a taxa aplicável é de 11,5%; isenção de ISD dos saldos e certificados de depósito à data da abertura da herança do titular da conta, nas transmissões por morte a favor de legítimos herdeiros.

b) Obrigações

4. No que respeita aos rendimentos das obrigações registam-se diversos regimes fiscais, decorrentes, por um lado, de alterações legislativas e, por outro lado, das características específicas de certas espécies de obrigações.

Os rendimentos das obrigações ditas clássicas, isto é, de juro exclusivamente explícito, respeitam a juros – rendimentos de aplicação de capitais e mais-valias.

A tributação dos juros efectua-se por retenção na fonte à data do seu vencimento, à taxa de 20%, tendo carácter liberatório, com opção por englobamento, tratando-se de sujeitos passivos de IRS¹² residentes, e definitivo, para os não residentes sujeitos passivos de IRS ou de IRC.

No caso de sujeitos passivos de IRS não residentes, a taxa nominal poderá ser inferior, se tal resultar de convenção aplicável para evitar a dupla tributação.

Para os sujeitos passivos de IRC residentes, sujeitos e não isentos, a retenção tem a natureza de pagamento por conta do imposto final.

Verificando-se transacções intermédias, os intervenientes, excepto tratando-se de pessoas singulares que detenham o título fora do âmbito

¹² Consideram-se apenas os rendimentos obtidos por pessoas singulares fora do âmbito do exercício de uma actividade comercial, industrial ou agrícola.

de uma actividade comercial, industrial ou agrícola, ficarão sujeitos a tributação, à data da transmissão, na parte do rendimento tributável proporcional ao período de detenção do título (n.º 3 do artigo 6.º e alínea c) do n.º 3 do artigo 8.º do Código do IRS).

Para dar execução a esta disposição foi criado um sistema de conta corrente com o Estado, que consta do artigo 12.º-A do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de Janeiro.

A lógica que preside a este regime fiscal tem por pressuposto que o preço praticado em todas as transacções intermédias reflecte uma taxa de remuneração líquida de impostos. Daí a exclusão, referida em nota da página anterior, das pessoas singulares que detenham o título fora do âmbito de uma actividade comercial, industrial ou agrícola, pois estas irão obter um ganho líquido de imposto.

As mais-valias estão excluídas de tributação para efeitos de IRS (n.º 2 do artigo 10.º do Código do IRS), não sendo dedutíveis as menos-valias.

Para efeitos de IRC as mais-valias devem ser englobadas, sendo dedutíveis as menos-valias realizadas.

As mais-valias realizadas por não residentes estão isentas de IRC (cfr. artigo 33.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

5. Os rendimentos de obrigações de cupão zero enquadram-se na alínea c) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 6.º do Código do IRS, constituindo, exclusivamente, rendimentos de aplicação de capitais tributáveis.

À entidade devedora, ou pagadora, quando aplicável, do rendimento cabe efectuar a retenção do imposto no momento do vencimento de juros e do reembolso.

Tal como se referiu para as obrigações tradicionais, verificando-se transacções intermédias, os intervenientes, excepto tratando-se de pessoas singulares que detenham o título fora do âmbito de uma actividade comercial, industrial ou agrícola, ficarão sujeitos a tributação, à data da transmissão, na parte do rendimento tributável proporcional ao período de detenção do título (n.º 3 do artigo 6.º e alínea c) do n.º 3 do artigo 8.º do Código do IRS), aplicando-se também o sistema de conta corrente com o Estado que consta do citado artigo 12.º-A do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de Janeiro.

Os não residentes têm um regime fiscal idêntico ao descrito para as obrigações tradicionais.

6. São de assinalar os regimes fiscais específicos seguintes:
- obrigações em circulação em 31.12.88 – seguem o regime geral, mas a retenção na fonte efectua-se à taxa que lhes corresponderia em sede de imposto de capitais nos termos em vigor à data da sua emissão (artigo 2º, nº. 3, do Decreto-Lei nº. 215/89, de 1 de Julho);
 - obrigações emitidas em 1989 – seguem o regime geral, mas a retenção na fonte efectua-se à taxa de 25% incidente sobre apenas 80% dos juros (artigo 4º, do Decreto-Lei nº. 215/89, de 1 de Julho);
 - títulos de dívida pública – o regime geral dos títulos de dívida pública é idêntico ao das obrigações; no entanto, os rendimentos de títulos de dívida pública abrangidos pelo Decreto-Lei nº. 88/94 ¹³, de 2 de Abril, gozam de um regime especial: (a) estão isentos de IRS e de IRC os rendimentos qualificáveis como rendimentos de aplicação de capitais, obtidos por entidades que em território português não tenham sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável ao qual os rendimentos sejam imputáveis; (b) excluem-se as entidades residentes em países, territórios ou regiões cujo regime de tributação se mostre claramente mais favorável do que o correspondente à tributação dos mesmos rendimentos em território português; (c) a isenção abrange os rendimentos obtidos na transmissão dos valores mobiliários bem como os devidos no momento do vencimento do cupão; (d) o direito à isenção constitui-se com a entrada dos valores mobiliários representativos da dívida pública num sistema de liquidação de operações regu-

¹³ Isto é, os obtidos por entidades que não tenham residência, sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável em território português e cujos títulos estejam incluídos no elenco da portaria do Ministro das Finanças que define os títulos que beneficiam da isenção (cfr. artigo 1º, n.ºs. 1 e 3 do Decreto-Lei nº. 88/94, de 2 de Abril, e Portarias nº. 377-A/94, de 15 de Junho, nº. 987-A/94, de 7 de Novembro, nº. 166/95, de 2 de Março, nº. 902/95, de 18 de Junho, nº. 13-A/96, de 19 de Janeiro, nº. 76/96 (2ª. série) e nº. 83/97, de 4 de Fevereiro).

lado pelo referido Decreto-Lei; (e) as operações praticadas no sistema são liquidadas mediante a aplicação de uma taxa nominal bruta, determinando retenção ou reembolso de imposto sempre que aquelas envolvam entidades sujeitas a retenção a título de IRS ou de IRC, mesmo que a retenção deva ser efectuada a taxa liberatória; (f) neste sistema, as retenções na fonte são efectivamente praticadas nas transmissões, tratando-se de entidades sujeitas e não isentas de IRS ou de IRC; (g) o cálculo das retenções na fonte tem por base o juro bruto corrido diário;

- dívida pública emitida até 03/05/89 – isenção de todos os impostos sobre o rendimento (artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 143-A/89, de 3 de Maio);
- dívida pública emitida entre 4/5/89 e 31/12/89 – retenção na fonte à taxa de 25% sobre 80% dos rendimentos.

7. Em sede de ISD, o regime geral consiste no pagamento por avença à taxa de 5%. Estão isentas, porém, as obrigações emitidas em 1987 com vida mínima igual ou superior a 8 anos, as obrigações emitidas desde 1988 (esta isenção tem vindo a ser periodicamente renovada, fixando a Lei do Orçamento do Estado para 1999, como novo limite, o ano de 2002, inclusive), as obrigações convertíveis em acções e os certificados de aforro, quando a amortização ou renda vitalícia sejam requeridos pela pessoa a favor de quem foram inicialmente emitidos.

c) Acções

8. As acções geram rendimentos qualificáveis em duas categorias, para efeitos de IRS: rendimentos de aplicação de capitais e mais-valias.

Tratando-se de dividendo pago ou colocado à disposição por entidade residente em território português e sendo titular pessoa singular residente no mesmo território, a tributação efectua-se por retenção na fonte à taxa liberatória de 25%, podendo os sujeitos passivos optar pelo englobamento. Neste caso, a retenção na fonte constitui pagamento por

conta do imposto final e constitui-se o direito a crédito de imposto de 60% para redução da dupla tributação, se a entidade que coloca à disposição os lucros tiver a sua sede ou direcção efectiva em território português.

Tratando-se de titular pessoa colectiva residente em território português, há também lugar a tributação, por retenção na fonte, à taxa de 25%, excepto tratando-se de entidades isentas ou dispensadas. Esta tributação tem a natureza de imposto por conta do imposto final, excepto relativamente a fundos de investimento e a fundos de capital de risco, casos em que é definitiva.

Os sujeitos passivos têm direito a um crédito de imposto de 60% para redução da dupla tributação.

9. É eliminada a dupla tributação relativamente a rendimentos distribuídos por sociedades residentes a pessoas colectivas residentes, quando estas detenham naquelas, há pelo menos dois anos, ou desde a sua constituição, uma participação não inferior a 25%.

As sociedades de investimento, as sociedades financeiras de corretagem relativamente a rendimentos resultantes da actividade exercida por conta própria, e as sociedades gestoras de participações sociais podem beneficiar deste normativo independentemente do prazo de detenção e da percentagem de participação (cfr. artigo 45º. do Código do IRC e eliminação da dupla tributação no âmbito de aplicação da Directiva nº. 90/435/CEE, de 23 de Julho).

Tratando-se de dividendos colocados à disposição por entidade não residente em território português, há lugar a englobamento, quer para efeitos de IRS, quer para efeitos de IRC, sendo concedida, apenas no âmbito deste último imposto, a eliminação da dupla tributação mediante a dedução, a título de crédito de imposto, do imposto pago no estrangeiro até ao montante do imposto correspondente que em Portugal recairia sobre os mesmos rendimentos e até ao limite da colecta do IRC, depois de efectuada a dedução prevista na alínea a) do nº. 2 do artigo 71º. do Código do IRC.

10. São de assinalar os benefícios fiscais seguintes:

- acções admitidas à negociação dos mercados de bolsa – os dividendos contam apenas por 50%, para fins de IRS e de IRC (artigo 31º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais);
- acções adquiridas no âmbito das privatizações – os dividendos de acções adquiridas na sequência de processo de privatização realizado até ao final do ano 2002, ainda que resultantes de aumentos de capital, contam, desde a data do início do processo até decorridos os cinco primeiros exercícios encerrados após a sua data de finalização, definidos de acordo com diploma que vier a regulamentar aquele processo, apenas por 50% do seu quantitativo, líquido de outros benefícios, para fins de IRS ou de IRC.

11. As mais-valias realizadas por pessoas singulares residentes relativamente a acções detidas por prazo não superior a doze meses estão sujeitas a tributação à taxa liberatória de 10%, com opção pelo englobamento. Em caso de englobamento, as menos-valias líquidas de mais-valias só serão dedutíveis a rendimentos da mesma natureza num prazo de dois anos.

As mais-valias de acções detidas por pessoas singulares durante mais de doze meses estão excluídas de tributação.

De acordo com as alterações introduzidas ao Código do IRS pela Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 1999 (Lei nº. 87-B/98. de 31 de Dezembro) o critério valorimétrico aplicável em caso de alienação de acções é o LIFO (*last in first out*).

Tratando-se de pessoas colectivas residentes, aplica-se o regime geral de englobamento, de comunicabilidade de rendimentos e de correcção monetária dos valores de aquisição.

Os sujeitos passivos de IRC não residentes gozam de isenção deste imposto (artigo 33º. do Código do IRC). Esta disposição não é aplicável às entidades não residentes que, directa ou indirectamente, sejam detidas em mais de 25% por entidades residentes.

12. Sobre a distribuição de dividendos de sociedades portuguesas incide ainda o imposto sobre as sucessões e doações por avença, à taxa

5%, independentemente da qualidade do titular e do facto de se tratar de residentes ou não residentes em território português. Exceptuam-se as sociedades gestoras de participações sociais e as sociedades que auferam dividendos de sociedades com que se consolidem, relativamente a acções nominativas ou ao portador registadas.

d) Produtos intermédios entre as obrigações e as acções

13. Quer as obrigações convertíveis em acções quer os títulos de participação seguem o regime fiscal das obrigações atrás descrito, sendo-lhes conferido, em ambos os casos, isenção de imposto sobre as sucessões e doações.

e) Unidades de participação em fundos de investimento

14. Em Portugal, por opção expressa, não foi acolhida a forma societária para a constituição de fundos de investimento. Os fundos de investimento constituem patrimónios autónomos pertencentes a uma pluralidade de pessoas singulares e colectivas.

O regime fiscal dos fundos de investimento, em sede da tributação do rendimento, pauta-se, na ordem interna, pelo princípio da transparência fiscal, internacionalmente aceite, de acordo com o qual os encargos fiscais dos participantes devem aproximar-se dos que suportariam se investissem directamente.

Tal regime e princípio formalizou-se mediante a criação de um benefício fiscal – artigo 19º, do Estatuto dos Benefícios Fiscais. De acordo com esta disposição, os participantes em fundos de investimento constituídos de acordo com a legislação nacional têm, relativamente aos rendimentos das unidades de participação, o seguinte regime fiscal:

15. Quanto aos rendimentos distribuídos pelos fundos, tratando-se de residentes:

- pessoas singulares que detenham os títulos fora do âmbito de uma

- actividade comercial, industrial ou agrícola – isenção com opção pelo englobamento. Neste último caso, o imposto suportado pelo fundo constituirá pagamento por conta do imposto final.
- pessoas singulares que detenham os títulos no âmbito de uma actividade comercial, industrial ou agrícola – englobamento obrigatório; não há lugar a retenção na fonte e o imposto suportado pelo fundo constituirá pagamento por conta do imposto final;
 - pessoas colectivas sujeitas e não isentas – englobamento obrigatório, não se efectuando qualquer retenção na fonte; o imposto suportado pelo fundo de investimento constitui pagamento por conta do imposto final, havendo ainda lugar a crédito de imposto relativamente a rendimentos que a ele dariam direito;
 - pessoas colectivas sujeitas e isentas – há direito à recuperação do imposto suportado pelo fundo de investimento.

Os rendimentos realizados mediante o resgate, tratando-se de fundos de investimento abertos, ou a venda de unidades de participação, tratando-se de fundos de investimento fechados, são qualificados como rendimentos de aplicação de capitais, aplicando-se o regime acima descrito para os rendimentos distribuídos.

Os sujeitos passivos de IRS ou de IRC não residentes estão isentos, quer quanto aos rendimentos distribuídos, quer quanto aos rendimentos resultantes do resgate ou da venda das unidades de participação.

16. A qualificação fiscal dos rendimentos enquanto obtidos sob a forma de resgate, ou sob a forma de venda, como rendimentos de aplicação de capitais é questionável ¹⁴ e tem implicações financeiras, em face do regime em vigor aplicável aos participantes, no caso de pessoas singulares que queiram optar pelo englobamento, já que os prejuízos realizados não são fiscalmente dedutíveis. E tem também implicações quando se trate de rendimentos de fundos de investimento estrangeiros auferidos por pessoas singulares residentes.

¹⁴ Sobre o assunto, vd. FARIA, Maria Teresa B. Veiga – “Sobre a qualificação fiscal dos rendimentos do resgate de unidades de participação em fundos de investimento mobiliário”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, nº 171, CEF, 1995.

Se tais fundos de investimento forem constituídos sob a forma societária, o rendimento resultante da alienação onerosa das unidades de participação é qualificado como mais valia, tributada pelo valor líquido, à taxa de 10%, com opção por englobamento ou exclusão da tributação, se a participação for detida há mais de doze meses. Se os fundos forem constituídos sob a forma não societária, o rendimento resultante da alienação das unidades de participação – resgate – será qualificado como rendimento de aplicação de capitais, e tributado à taxa de 20% se pago por entidade residente ou, caso contrário, sujeitos a englobamento obrigatório.

Por se tratarem de rendimentos de aplicação de capitais, os resultados negativos não são dedutíveis.

17. Em sede de imposto sobre as sucessões e doações, as unidades de participação em fundos de investimento estão sujeitas ao regime geral.

Estão, no entanto, isentas deste imposto:

- as transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos ou adoptados, no caso de adopção plena, ou dos seus descendentes, quando aqueles tenham falecido, de unidades de participação em fundos de investimento mobiliário (FIM) até ao valor de 500 000\$ por cada um deles;
- as transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos ou adoptados, no caso de adopção plena, ou dos seus descendentes, quando aqueles tenham falecido, de unidades de participação em fundos de investimento imobiliário (FII) até ao valor de 500 000\$ por cada um deles.

f) Seguros de vida e operações de capitalização

18. Os prémios de seguros e operações de capitalização do ramo Vida são dedutíveis à colecta do IRS, em 25% do seu valor, com o limite de 10 000\$ ou 20 000\$, consoante se trate de sujeitos passivos casados ou não casados, desde que garantam exclusivamente os riscos de morte, invalidez, ou reforma por velhice (neste último caso, desde que o bene-

fício seja garantido após os 55 anos de idade e 5 anos de duração do contrato), mesmo quando pagos pela entidade patronal, na condição de serem tributados como rendimentos do trabalho ¹⁵.

A diferença positiva entre os montantes recebidos a título de resgate, adiantamento ou vencimento de seguros de vida, ou qualquer outra forma de antecipação, e os prémios pagos ou importâncias investidas está sujeita a IRS, à taxa liberatória de 20%, nos seguintes termos: se o valor dos prémios pagos na primeira metade da vigência dos contratos for inferior a 35% do rendimento pago – tributação da totalidade do rendimento; se o valor dos prémios pagos na primeira metade da vigência dos contratos for igual ou superior a 35% do rendimento pago e o pagamento ocorra antes do quinto ano da vigência do contrato – tributação da totalidade do rendimento; ainda neste último caso, se tal rendimento ocorrer depois do quinto ano da vigência do contrato e antes do oitavo ano – tributação de 3/5 do rendimento pago; se ocorrer após o oitavo ano – tributação de 1/5 do rendimento pago ¹⁶.

g) Planos de poupança-reforma

19. Os planos de poupança-reforma são constituídos por certificados nominativos de fundos de poupança-reforma, subscritos por pessoas singulares ou em favor e em nome destas. O reembolso do valor capitalizado só pode ser exigido em caso de reforma por velhice, ou a partir dos sessenta anos de idade, desde que decorridos cinco anos após o início da subscrição, de desemprego de longa duração e de incapacidade permanente para o trabalho ou doença grave (Decreto-Lei n.º. 205/89, de 27 de Junho e Decreto-Lei n.º. 145/90, de 7 de Maio).

É dedutível à colecta do IRS, 25% do valor aplicado no respectivo ano em planos de poupança-reforma, com o limite máximo de 5% do rendimento total bruto englobado ou 107 000\$ por sujeito passivo, dedução que ficará sem efeito caso aos participantes seja atribuído qual-

¹⁵ Artigos 2.º., n.º. 3, alínea c), e 80.º.-1 do Código do IRS.

¹⁶ Artigo 6.º., n.º. 2 e 74.º., n.º. 3, alínea c) do Código do IRS.

quer rendimento, ou seja concedido o reembolso dos certificados fora das condições acima indicadas ¹⁷.

As importâncias pagas pelos fundos de poupança-reforma são tribu-
tadas de acordo com as regras aplicáveis aos rendimentos da categoria H
e E do IRS, consoante ocorram sob a forma de prestações regulares e
periódicas ou de reembolso, parcial ou total, sendo a matéria colectável,
neste último caso, reduzida a um quinto e a tributação efectuada autono-
mamente à taxa de 20%; a transmissão dos valores afectos a um plano de
poupança-reforma está isenta de imposto sobre as sucessões e doações ¹⁸.

h) Outros

20. Os juros de empréstimos concedidos por instituições financeiras
não residentes a instituições de crédito residentes estão isentos de IRC,
desde que esses juros não sejam imputáveis a estabelecimento estável
daquelas instituições situado em território português ¹⁹.

21. Aos certificados de depósito aplica-se o regime fiscal dos depósitos
a prazo: estão sujeitos a ISD nos termos gerais, salvo tratando-se de
depósitos efectuados por emigrantes no âmbito da conta poupança emi-
grante, os quais estão isentos.

22. O regime fiscal do papel comercial segue o da tributação das obri-
gações, excepto no que respeita a ISD, por não se encontrar abrangido
pelo artigo 182º. do respectivo Código.

3.3.2 Os Produtos Financeiros Derivados

1. O regime fiscal dos instrumentos financeiros derivados foi estabele-
cido pelo Decreto-Lei nº 257-B/96, de 31 de Dezembro.

¹⁷ Artigo 21º., n.ºs. 2 e 3 do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

¹⁸ Artigo 21º., n.ºs. 4 e 5 do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

¹⁹ Artigo 36º.-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Desde logo, um aspecto fundamental a salientar é o da consagração (cfr. n.º 7 do artigo 6.º do Código do IRS e n.º 11 do artigo 68.º-B do Código do IRC) do princípio da “prevalência da substância sobre a forma”.

Para efeitos fiscais, não foi acolhida a qualificação dos instrumentos financeiros derivados como valores mobiliários, nem a sua equiparação a valores mobiliários, como o fez o Código do Mercado de Valores Mobiliários para os futuros e opções negociados em bolsa^{20 21}. Também não se considerou que os respectivos rendimentos fossem, para efeitos fiscais, considerados como mais ou menos valias.

Optou-se pela qualificação dos rendimentos dos instrumentos financeiros derivados, genericamente, isto é, salvo menção expressa noutra categoria, como rendimentos de natureza comercial, industrial ou agrícola.

Esta solução vem corresponder à linha de orientação que internacionalmente tem vindo a ser adoptada, no sentido da eliminação de obstáculos fiscais à globalização dos mercados.

A consideração destes rendimentos como rendimentos de natureza comercial, industrial ou agrícola tem, designadamente, como consequência a não tributação desses rendimentos, em território português, quando obtidos por não residentes sem estabelecimento estável nesse território.

2. São, no entanto, tributados como rendimentos de aplicação de capitais os respeitantes a algumas operações: os swaps cambiais, os swaps de taxa de juro, os swaps de taxa de juro e divisas, bem como as operações cambiais a prazo que tenham subjacente um elemento, designada-

²⁰ Cfr. alínea a) do n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril. A definição abrange apenas os futuros e opções negociados num mercado organizado, sendo omissa em relação aos restantes.

²¹ As características particulares destes instrumentos financeiros não se coadunam com o conceito clássico de valor mobiliário. Nesse sentido, vd. nota seguinte e também Directiva n.º 93/22/CEE do Conselho (Directiva dos Serviços de Investimento – DSI), de 10 de Maio, transposta para o Direito português pelo Decreto-Lei n.º 232/96, de 5 de Dezembro, que destaca os valores mobiliários dos instrumentos financeiros derivados (v.g., FERREIRA, José Manuel e BANDEIRA, Luís – *Contabilidade e Fiscalidade de Futuros e Opções*, Porto, 1997, p. 277).

mente depósitos ou valores mobiliários, que assegure a cobertura do risco.

Importa, no entanto, observar que, apesar de no Decreto-Lei n.º 257-B/96, de 31 de Dezembro, se determinar a integração de tais rendimentos na categoria de rendimentos de aplicação de capitais, não existe no texto legal qualquer menção à sua qualificação como juros, ou à sua equiparação a juros para efeitos fiscais, como acontece com o n.º 4 do artigo 6.º do Código do IRS.

De tal facto poderão extrair-se consequências em matéria de tributação de não residentes sem estabelecimento estável em território português, ao qual tais rendimentos sejam imputáveis, e da aplicação das convenções para evitar a dupla tributação internacional.

3. No que respeita às regras de valorimetria, o regime tem por base a distinção entre operações em mercados organizados e mercados não organizados ²².

A regra estabelecida é a de que operações efectuadas em mercados organizados deverão ser valorizadas ao preço de mercado. Em consequência, relativamente a todas as operações (contratos) em curso no fecho de um exercício, é o preço de mercado em que a operação foi efectuada no fecho desse exercício que releva para fins fiscais.

Os ganhos e as perdas latentes verificados contribuem para a formação do lucro tributável desse exercício, salvo nos casos em que seja aplicável o regime de cobertura ou o regime das posições simétricas, a que adiante se faz referência.

4. Tratando-se de operações fora de bolsa, o momento da tributação reporta-se à data da liquidação da operação, entendendo-se por tal o vencimento, ou qualquer acto (ex.: exercício de uma opção) ou operação pela qual o contribuinte fique liberto das suas obrigações contratuais, ou pela qual se extinga o respectivo direito contratual.

Tratando-se de operações celebradas em bolsas de valores em curso

²² Sobre a caracterização de mercados organizados e de mercados não organizados cfr., entre outros, FARIA, Maria Teresa Veiga de – *ob.cit.* (pp. 23 e ss).

no fim do exercício, cuja finalidade consista na cobertura do risco de operações a efectuar no exercício seguinte, em mercado de natureza diferente e subordinadas a critérios valorimétricos diversos, permite-se o diferimento dos ganhos latentes apurados no fecho do exercício para, no máximo, os dois exercícios seguintes, na medida das perdas ainda não realizadas no instrumento coberto (n.º 2 do artigo 68º-B do Código do IRC).

A tributação de tais ganhos é, pois, diferida para um momento posterior – o da realização das perdas no instrumento coberto –, facultando-se que aquela incida sobre o resultado do balanceamento dos ganhos e perdas da operação de cobertura e da operação coberta.

Este regime aplica-se não só a contratos celebrados num exercício visando a cobertura de operações a realizar no exercício seguinte, como também visando a cobertura de operações em curso no fecho do exercício contratadas nesse exercício ou em exercícios anteriores. Neste último caso, no entanto, apenas serão de considerar os compromissos futuros decorrentes de tais operações.

5. A noção de cobertura adoptada vem definida no n.º 3 do artigo 68º-B do Código do IRC, nos termos do qual “são consideradas operações de cobertura as operações que justificadamente contribuam para a eliminação ou redução de um risco real decorrente de um compromisso firme, incluindo os compromissos futuros de operações efectuadas no exercício ou em exercícios anteriores, mas ainda em curso, ou de uma operação futura a realizar, com elevada probabilidade, no exercício seguinte, respeitantes a um mercado de natureza diferente e subordinadas a critérios valorimétricos diversos, de tal modo que se verifique uma relação económica incontestável entre o elemento coberto e o de cobertura e seja quantificável uma correlação elevada entre eles, por forma que de tal operação se deva esperar a neutralização, total ou parcial, mas substancial, das perdas eventuais sobre o elemento coberto com os ganhos na operação de cobertura”.

Acrescenta o n.º 4 do mesmo artigo que só será considerada de cobertura a operação cujo valor não exceda o valor de cobertura considerado necessário face à correlação existente entre a operação de cobertura e a operação coberta. Trata-se de um critério qualificativo determi-

nante, já que não se aceita uma repartição de valor conducente a uma repartição mista.

Decorre de tal definição que só são aceites, para aplicação deste regime fiscal, as operações de micro-cobertura. De fora ficam os contratos de instrumentos derivados que visem a macro-cobertura ou a cobertura de elementos agregados.

Não são aceites fiscalmente como operações de cobertura as operações efectuadas por fundos de investimento, incluindo fundos de fundos, fundos de capital de risco, fundos de pensões, empresas de seguros, instituições de crédito e outras instituições financeiras, às quais também não é aplicável o regime das posições simétricas.

A aceitação fiscal da dedução de perdas (realizadas ou latentes) está condicionada pela identificação das posições simétricas contraídas ao longo de um exercício e que estão em curso no final deste e é limitada ao valor em que excedem os ganhos ainda não tributados na correspondente posição simétrica ²³.

6. A noção de posição simétrica vem dada no n.º 10 do artigo 68º-B do Código do IRC, segundo o qual “são posições simétricas as posições em que os valores, do capital ou do rendimento, sofram variações correlacionadas de tal forma que o risco de variação do valor de uma delas seja compensado pela variação de valor, do capital ou do rendimento numa outra posição, independentemente da natureza, do local ou da duração das mesmas”.

Por sua vez, entende-se por posição “a detenção, directa ou indirecta, de contratos relativos a instrumentos financeiros derivados, de valores mobiliários, de moedas de títulos de crédito negociáveis, de empréstimos contraídos ou cedidos ou de compromissos assumidos sobre estes elementos”.

Considerar-se-á, designadamente, como posições simétricas um *swap* de taxa de juro e um empréstimo ou dívida, cedido ou contraído, uma opção sobre divisas e um crédito ou dívida denominado na mesma

²³ Note-se que desse regime decorre um resultado diferente do que poderia consistir na dedução das perdas na medida da realização dos ganhos no instrumento coberto.

divisa, uma venda a prazo de uma divisa e a detenção de um crédito denominado na mesma divisa.

A noção de simetria cobre, portanto, um campo mais vasto do que a noção de cobertura. Todas as posições de cobertura são posições simétricas, não sendo o inverso verdadeiro.

7. Os fundos de investimento e fundos de capital de risco estão sujeitos, relativamente aos rendimentos que não sejam considerados como de aplicação de capitais, a tributação autónoma dos respectivos rendimentos líquidos, à taxa de 25%. Exceptuam-se os rendimentos previstos no artigo 34º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que consagra dois benefícios fiscais temporários.

O primeiro, concedido até 31 de Dezembro de 2001, consiste na tributação autónoma, à taxa de 10%, dos rendimentos líquidos obtidos por pessoas singulares, fundos de investimento e fundos de capital de risco, constituídos de acordo com a legislação nacional, respeitantes a contratos de futuros e opções sobre acções, reais ou teóricas, ou índices sobre essas acções celebrados em bolsa de valores (nº. 1 do citado artigo 34º).

O segundo consubstancia-se numa tributação atenuada, mas gradualmente crescente, dos rendimentos líquidos de cada exercício decorrentes de contratos de futuros e opções celebrados em bolsa de valores, não contemplados no nº. 1 do artigo 34º, e cuja finalidade não seja a de cobertura nos termos do artigo 68º-B do Código do IRC (nº2 do citado artigo 34º).

Para além da tributação atenuada, referida anteriormente, e que se traduz num englobamento parcial dos rendimentos líquidos para efeitos de apuramento do lucro tributável, permite-se ainda que a parte do rendimento líquido negativo não deduzida num exercício possa ser deduzida ao rendimento líquido positivo, obtido num ou mais dos cinco exercícios seguintes, aplicando-se, até ao exercício de 2001, ao valor líquido dessa dedução, a percentagem referida no nº. 2 que respeita ao exercício em que é feita a dedução (nº. 3 do citado art. 34º).

É permitida a renúncia do benefício previsto nos nºs. 2 e 3 do artigo 34º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais nos casos em que o contribuinte não tenha anteriormente aproveitado do benefício, por ter obtido rendi-

mentos líquidos negativos ou por não ter iniciado a sua intervenção no mercado.

Tal como acontece com os juros decorrentes de empréstimos concedidos por instituições financeiras não residentes a instituições de crédito residentes, estabelece o artigo 36º– A do Estatuto dos Benefícios Fiscais a isenção de IRC relativamente aos ganhos obtidos por aquelas instituições decorrentes de operações de *swap* efectuadas com instituições de crédito residentes, desde que esses juros ou ganhos não sejam imputáveis a estabelecimento estável daquelas instituições situado no território português.

Estão igualmente isentos de IRC os ganhos obtidos por instituições financeiras não residentes decorrentes de operações de *swap* efectuadas com o Estado, actuando através do Instituto de Gestão do Crédito Público, desde que esses ganhos não sejam imputáveis a estabelecimento estável daquelas instituições situado em território português.

8. Estão isentos de imposto do selo os escritos de quaisquer contratos ou garantias que devam ser celebrados ou constituídas no âmbito das operações a prazo realizadas, registadas, liquidadas ou compensadas através da bolsa e que tenham por objecto, directa ou indirectamente, valores mobiliários, de natureza real ou teórica, direitos a eles equiparados, contratos de futuros, taxas de juro, divisas ou índices (sobre valores mobiliários, taxas de juro ou divisas) – artigos 92, alínea c) e 94, nº. 4 da Tabela Geral do Imposto do Selo.

3.4 ENCARGOS PARAFISCAIS: BREVE NOTA

a) Na actividade bancária

1. A Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB) é uma instituição inserida na Segurança Social, à qual compete o pagamento, aos empregados bancários no activo ou reformados e seus familiares, de todos os benefícios da segurança social de carácter não diferido, com excepção do subsídio de doença (este último a cargo das enti-

dades patronais, por força do disposto no Acordo Colectivo de Trabalho Vertical para o Sector Bancário) e, ainda, o pagamento do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego.

Às entidades patronais ou respectivos fundos de pensões cabe igualmente o pagamento de subsídios sociais diferidos, nomeadamente as pensões de reforma e de sobrevivência.

2. Quando foi estabelecida a taxa social única, pelo Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, o respectivo artigo 8.º fixou em 3% e 10,5% das remunerações as taxas das contribuições devidas, respectivamente, pelos trabalhadores e pelas entidades patronais abrangidos pela CAFEB, taxas estas que incidem sobre o conjunto de prestações enumeradas pelo artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 12/83, de 12 de Fevereiro, e suas actualizações.

A estas taxas acresce 0,5% destinado ao financiamento do risco de doença profissional, conforme o artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 140-D/86.

b) Na actividade seguradora

Quanto aos encargos ou “taxas” (ditos parafiscais) sobre os tomadores de seguros e as seguradoras que exercem a sua actividade em Portugal, mesmo em livre prestação de serviços, ou através de estabelecimento, são de apontar os seguintes:

I – Serviço Nacional de Bombeiros

3. Constituem receitas consignadas ao Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), suportadas pelos tomadores de seguros, as resultantes da aplicação das seguintes taxas ²⁴:

²⁴ Previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de Dezembro, ratificado com alterações pela Lei n.º 10/79, de 20 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 97/91, de 2 de Março.

- sobre o valor dos prémios dos seguros contra fogo e de transportes de mercadorias perigosas, incluindo o seguro de carga e o seguro das viaturas especificamente destinadas a este tipo de transporte – 13%;
- sobre o valor dos prémios de seguros agrícolas e pecuários – 6%.

II – Instituto Nacional de Emergência Médica

4. Constituem receitas consignadas ao Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), suportadas pelos tomadores de seguro, as resultantes da aplicação de uma taxa de 1% ²⁵, incidente sobre os prémios ou contribuições relativos a seguros, em caso de morte, do ramo Vida, e respectivas coberturas complementares e a seguros dos ramos Doença, Acidentes, Veículos Terrestres e Responsabilidade Civil de Veículos Terrestres a Motor, cobrados ou processados no continente ²⁶.

III – Fundo de Actualização de Pensões e Fundo de Acidentes de Trabalho

5. O Fundo de Actualização de Pensões (FUNDAP) visava a compensar as condições de exploração dos respectivos seguros e tem por objectivo permitir a actualização, por forma equitativa, das pensões devidas por acidentes de trabalho ²⁷, sendo-lhe consignadas as seguintes “taxas” ²⁸:

²⁵ Prevista no artigo 29º. do Decreto-Lei nº. 234/81, de 3 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº. 171/87, de 20 de Abril.

²⁶ No entanto, parece igualmente de cobrar na Região Autónoma da Madeira pelas seguradoras que aí exerçam actividade, em conformidade com o disposto no Decreto Legislativo Regional nº. 11/83/M, de 1 de Agosto.

²⁷ Decreto-Lei nº. 240/79, de 25 de Julho, na redacção do Decreto-Lei nº. 388/89, de 9 de Novembro.

²⁸ Nos termos do disposto nos nºs. 1 e 3 do artigo 3º. do Decreto-Lei nº. 240/79 e considerando o Despacho nº. 161/85, de 23 de Agosto, do Secretário de Estado do Tesouro (pub. no *Diário da República* de 31 de Agosto de 1985); cfr. ainda a Norma Regulamentar do ISP nº. 15/95, de 22 de Agosto.

- a “percentagem” de 7,5%, a cobrar dos tomadores de seguro, incidente sobre todos os prémios de seguros da modalidade de Acidentes de Trabalho do ramo Acidentes e Doença e que recai sobre o prémio comercial ²⁹;
- a “percentagem” de 0,75%, sobre as provisões matemáticas, a cargo das seguradoras, contabilizadas em 31 de Dezembro de cada ano em relação ao seguro directo da modalidade de Acidentes de Trabalho do ramo Acidentes e Doença.

Contudo, o FUNDAP foi recentemente extinto e substituído pelo Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT) ³⁰, ao qual foram consignadas, entre outras, as seguintes receitas ³¹:

- uma “percentagem”, a cobrar pelas empresas de seguros aos tomadores de seguros, sobre os salários considerados, sempre que sejam processados prémios de “Acidentes de Trabalho” ³²;
- uma “percentagem”, a suportar pelas empresas de seguros, sobre o valor correspondente ao capital de remição das pensões em pagamento à data de 31 de Dezembro de cada ano ³³.

IV – Fundo de Garantia Automóvel

6. Ao Fundo de Garantia Automóvel (FGA) compete satisfazer indemnizações por morte ou lesões corporais, quando o responsável seja desconhecido ou não beneficie de seguro válido e eficaz, ou for declarada a falência da seguradora, ou por lesões materiais, quando o responsável, sendo conhecido, não beneficie de seguro válido e eficaz.

²⁹ Cfr., artigo 123º., nº. 1, alínea a), do Decreto-Lei nº. 94-B/98 e artigo 26º., alínea d), do Decreto-Lei nº. 176/95, de 26 de Julho.

³⁰ Cfr., arts. 39º. da Lei nº. 100/97, de 13 de Setembro, e 15º. do Decreto-Lei nº. 142/99, de 30 de Abril, que criou o FAT.

³¹ Cujas “percentagens” serão fixadas anualmente por portaria do Ministro das Finanças, sob proposta do ISP, ouvida a Comissão de acompanhamento do FAT (cfr. o cit. Decreto-Lei nº. 142/99, art. 3º. nº. 2), o que ainda não sucedeu até à data.

³² Prevista no art. 3º., nº. 1, alínea a), do Decreto-Lei nº. 442/99, de 30 de Abril.

³³ Prevista no art. 3º., nº. 1, alínea b), do Decreto-Lei nº. 442/99, de 30 de Abril.

O FGA é financiado, entre o mais, pela “percentagem”, devida pelas seguradoras, de 2,5%, que incide sobre os prémios simples³⁴ líquidos de adicionais, dos seguros directos do ramo Automóvel processados no ano anterior, líquidos de estornos e anulações³⁵.

As seguradoras estão autorizadas, no entanto, a cobrar dos seus tomadores de seguro do ramo Automóvel um “adicional”, calculado sobre os prémios simples (líquido de adicionais), igual à indicada percentagem de 2,5%.

V – Instituto de Seguros de Portugal

7. A “taxa” a favor do Instituto de Seguros de Portugal (ISP), suportada pelas empresas de seguros, incide sobre a receita processada, relativamente aos seguros directos, e é de 0,08% e 0,33% para os ramos Vida e Não Vida, respectivamente³⁶.

A “taxa” a favor do ISP, suportada pelas entidades gestoras de fundos de pensões, está fixada em 0,08% e incide sobre a totalidade das contribuições devidas pelos associados e pelos participantes para os correspondentes fundos de pensões³⁷.

VI – Carta Verde

8. Constitui receita dos Governos Cívicos o produto da taxa de 150\$ pelo número de certificados internacionais de seguro (cartas verdes) emitidos no ramo Automóvel e que as seguradoras devem remeter ao ISP³⁸.

³⁴ Prémio comercial dividido por 1.2 – cfr. artigo 26º., alínea g) do citado Decreto-Lei nº. 176/95.

³⁵ Artigo 27º. do Decreto-Lei nº. 522/85, de 31 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº. 130/94, de 19 de Maio.

³⁶ Prevista no Decreto-Lei nº. 156/83, de 14 de Abril, e na Portaria nº. 96-A/99 (2ª. Série), de 8 de Janeiro (pub. no *Diário da República*, de 29 de Janeiro).

³⁷ Artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 171/87, de 20 de Abril, e Portarias indicadas na nota anterior.

³⁸ Artigo 20º. do citado Decreto-Lei nº. 522/85, de 31 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº. 122-A/86, de 30 de Maio, e pelo Decreto-Lei nº. 130/94, de 19

VII – Sistema Integrado de Protecção contra Aleatoriedades Climáticas

9. O Sistema Integrado de Protecção contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC) é constituído por três componentes: seguro de colheitas, fundo de calamidades e compensação de sinistralidade.

A adesão ao mecanismo de compensação de sinistralidade por parte das seguradoras é facultativa, mas as que, em cada ano, adiram a tal mecanismo, através de manifestação formal dessa intenção junto do IFADAP, ficam obrigadas a efectuar uma contribuição que corresponde a uma percentagem de 7%, 10% e 12% do valor dos prémios processados conforme a região ³⁹.

c) Na actividade bolsista

10. O Código do Mercado de Valores Mobiliários contempla a existência de diversos custos, *maxime* de algumas taxas, que oneram as operações sobre valores mobiliários, atribuindo a competência para a sua fixação a diversas autoridades administrativas.

Esses custos podem ser determinados em função do critério da entidade prestadora dos serviços, e em função do critério da entidade competente para fixar os quantitativos a cobrar pela prestação dos serviços em causa.

De acordo com o primeiro critério, é possível distinguir basicamente entre os serviços prestados pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), pelas associações de bolsa e pelas associações prestadoras de serviços especializados.

No primeiro caso englobam-se, de um modo geral, todos os serviços prestados pela CMVM (registos, informações, etc), e que dão origem ao pagamento das mais diversas taxas pelas entidades que os solicitam (v.g., artigo 40.º, n.º. 1, alíneas c) e d), do Código do Mercado de

de Maio, e Portaria n.º. 403/86, de 26 de Julho, e Norma Regulamentar do ISP n.º. 159/86, de 29 de Agosto.

³⁹ Cfr. Artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º. 20/96, de 19 de Março, e Portaria n.º. 388/99, de 27 de Maio, (revogando a Portaria n.º. 430/97, de 1 de Julho).

Valores Mobiliários, e Regulamentos da CMVM n.º 93/2 e n.º 95/4, entre outros).

No segundo caso incluem-se os serviços prestados pelas associações de bolsa, pela utilização dos quais os respectivos utentes são obrigados ao pagamento de determinadas quantias (v.g., taxa de admissão ou readmissão à negociação, taxa periódica do mercado especial das operações por grosso, taxas do mercado de derivados).

No terceiro caso incluem-se os serviços prestados pela Interbolsa, pelos quais esta cobra aos seus utentes os montantes previstos no respectivo preçário, que ela própria estabelece, embora tal preçário careça de aprovação pela CMVM.

11. De acordo com o segundo critério, isto é, o critério da entidade competente para a fixação dos quantitativos das taxas em causa, é possível distinguir entre as taxas fixadas pelo Ministro das Finanças ou pela CMVM e, ainda, as taxas aprovadas por esta última instituição.

No primeiro caso encontra-se a taxa sobre operações fora de bolsa (artigo 408.º, n.º 1, do Código do Mercado de Valores Mobiliários e Portaria n.º 905/95, de 18 de Julho).

No segundo caso encontra-se o conjunto constituído pelas diversas taxas cobradas pela CMVM pela prestação dos seus serviços (artigo 40.º, n.º 2, do Código do Mercado de Valores Mobiliários e Regulamentos da CMVM n.º 93/2 e n.º 95/4) e pelas diversas taxas de bolsa, a saber:

- taxa de realização de operações de bolsa (artigo 407.º, n.º 1 do Código do Mercado de Valores Mobiliários e Regulamento da CMVM n.º 92/3);
- taxa de admissão ou readmissão à negociação em bolsa (artigo 297.º, n.º 1 do Código do Mercado de Valores Mobiliários; Portaria n.º 770/76, de 30 de Dezembro, n.º 7 do Regulamento da CMVM n.º 91/12, e n.º 9 do Regulamento da CMVM n.º 91/14);
- taxa de manutenção de negociação em bolsa (artigo 246.º, n.º 1, alínea g), e n.º 2 do Código do Mercado de Valores Mobiliários; n.º 8 do Regulamento da CMVM n.º 91/12; n.º 9 do Regulamento da CMVM n.º 91/14);

- taxa periódica do mercado especial das operações por grosso (artigo 408.º, n.º 5, do Código do Mercado de Valores Mobiliários, Portaria n.º. 377-C/94, de 15 de junho, e Regulamento da CMVM n.º. 94/5);
- taxa sobre operações no mercado de derivados (artigo 407.º, n.º. 1, do Código do Mercado de Valores Mobiliários e Regulamentos da CMVM n.º. 96/5 e n.º. 96/11).

No terceiro caso encontra-se o preçário da Interbolsa, que é estabelecido por esta entidade e aprovado pela CMVM.

12. Entre os mencionados encargos, cuja natureza tributária ou parafiscal será, em alguns casos controvertida, avultam, pela sua importância, a taxa sobre operações de bolsa e a taxa sobre operações fora de bolsa.

A primeira encontra-se prevista no artigo 407.º. do Código do Mercado de Valores Mobiliários e no Regulamento n.º. 92/3, de 20 de Julho, da CMVM, sendo devida tanto pelo comprador como pelo vendedor dos valores mobiliários e incidindo sobre o valor da transacção: a taxa oscila entre 0,04‰ e 0,5‰, consoante a categoria de valores mobiliários em causa.

A segunda encontra-se prevista no artigo 408.º. do Código do Mercado de Valores Mobiliários e na Portaria n.º. 904/95, de 18 de Julho, e adopta as mesmas regras de incidência objectiva e subjectiva, embora os quantitativos das taxas sejam substancialmente mais elevados para os valores admitidos à negociação em bolsa (0,04‰).

A evolução previsível do quadro institucional relativo às entidades gestoras das bolsas portuguesas – no sentido da sua transformação em sociedades comerciais – leva a supôr que pelo menos estas duas últimas taxas venham a ser abolidas e, porventura, criadas em seu lugar comissões que incidirão sobre os valores de mercado das transacções e serão estabelecidas pelas próprias entidades gestoras.

3.5 A DUPLA TRIBUTAÇÃO E A EVASÃO FISCAL INTERNACIONAIS

a) Introdução

1. No âmbito das relações económicas internacionais, Portugal sujeita as entidades residentes à tributação sobre o rendimento mundial ⁴⁰ e procede à atenuação da dupla tributação internacional através do método da imputação parcial ⁴¹.

O quadro legal denota uma evolução, com o propósito de reforçar os mecanismos destinados a mitigar a dupla tributação e a lutar contra a evasão fiscal.

2. Refira-se, no domínio da dupla tributação internacional, as alterações efectuadas, em 1992, com o objectivo de transpor para a ordem jurídica nacional as Directivas do Conselho n.ºs. 90/434/CEE ⁴² e 90/435/CEE ⁴³, e, em 1993 a alteração do regime unilateral do crédito de imposto, por efeito da qual a sua aplicação deixou de estar subordinada à anterior condição de os rendimentos serem oriundos de um país com o qual Portugal tivesse celebrado um tratado de dupla tributação em vigor.

Através do alargamento da ainda muito insuficiente rede de convenções relativas à dupla tributação internacional prossegue-se, também, o propósito de lutar contra a evasão fiscal.

No domínio da luta contra a evasão fiscal internacional salienta-se a recente introdução da cláusula geral anti-abuso, aditada ao Código de Processo Tributário ⁴⁴, a qual foi antecedida pela consagração, em 1995 ⁴⁵, de

⁴⁰ Artigo 4.º, n.º1 do Código do IRC.

⁴¹ Artigo 73.º do Código do IRC, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 24.º da Lei n.º 75/93, de 20 de Dezembro.

⁴² JOCE n.º L 225, de 20 de Agosto de 1990, relativa ao regime fiscal comum às fusões, cisões, entradas de activos e permutas de acções.

⁴³ JOCE n.º L 225, de 20 de Agosto de 1990, relativa ao regime fiscal comum aplicável às distribuições de lucros por sociedades afiliadas às respectivas sociedades-mães.

⁴⁴ Artigo 32º-A, aditado pelo n.º 7 do artigo 51º, da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do O.E. para 1999), de aplicação geral.

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 37/95, de 14 de Fevereiro.

normas relativas aos pagamentos efectuados a entidades residentes em territórios com regime fiscal privilegiado e de normas relativas à imputação de lucros de sociedades residentes nos aludidos territórios e, em 1996 ⁴⁶, de normas referentes à subcapitalização ou a ampliação do regime relativo aos preços de transferência; e, já em 1998 ⁴⁷, pela reformulação do regime aplicável às fusões, cisões, entradas de activos e permuta de acções entre sociedades de Estados membros diferentes.

b) A dupla tributação internacional

3. O rendimento dos residentes obtido fora de Portugal é incluído no rendimento tributável da entidade residente, beneficiando de um crédito quanto ao imposto estrangeiro ⁴⁸.

No caso em que os rendimentos respeitem a participações detidas em entidades residentes noutro Estado membro da União Europeia, ser-lhes-á aplicável uma dedução de 95%, nos termos do artigo 45º. do Código do IRC.

Os restantes rendimentos são considerados pelas importâncias ilíquidas dos impostos sobre o rendimento pagos no estrangeiro, sendo a dedução efectuada pela ordem estabelecida na alínea b) do n.º. 2 do artigo 71º. do Código do IRC, e devendo corresponder à menor das seguintes importâncias ⁴⁹: o imposto sobre o rendimento pago no estrangeiro ou a fracção do IRC, calculado antes da dedução, correspondente aos rendimentos que no país em causa podem ser tributados.

No direito convencional ⁵⁰ em vigor, a eliminação da dupla tributa-

⁴⁶ Decreto-Lei n.º. 5/96, de 29 de Janeiro.

⁴⁷ Decreto-Lei n.º. 366/98, de 23 de Novembro.

⁴⁸ Artigos 58º. e 73º. do Código do IRC.

⁴⁹ Nos termos do já citado art. 73º. do Código do IRC com a redacção dada pelo artigo 24º. da Lei n.º75/93, de 20 de Dezembro.

⁵⁰ Actualmente estão em vigor as seguintes convenções:

- Reino Unido – Decreto-Lei n.º. 48497, de 24 de Julho de 1968;
- Espanha – Decreto-Lei n.º. 44223, de 4 de Setembro de 1970; Novo tratado – Resolução da Assembleia da República n.º. 6/95, de 28 de Janeiro;
- Finlândia – Decreto-Lei n.º. 494/70, de 23 de Outubro;
- Noruega – Decreto-Lei n.º. 504/70, de 27 de Outubro;
- Bélgica – Decreto-Lei n.º. 619/70, de 15 de Dezembro;

ção efectua-se através do método da imputação ordinária, com excepção da convenção com a Áustria, que consagra a isenção com progressividade.

Os não residentes são tributados quanto aos rendimentos que obtêm em território nacional, aplicando-se, nos casos em que haja lugar, retenção à taxa prevista na lei interna ⁵¹ ou na convenção em vigor.

c) A evasão fiscal internacional

4. A intensificação do comércio mundial e os novos meios tecnológicos multiplicaram a possibilidade de evasão fiscal internacional, impondo a necessidade de assegurar o cumprimento do princípio da tributação do rendimento mundial, não apenas por considerações de justiça fiscal, mas também por forma a salvaguardar receitas ou a contrariar a deslocalização da base tributária nacional.

Neste contexto, o legislador, depois da introdução das indicadas normas anti-abuso em matéria de tributação sobre o rendimento, consagrou no Código de Processo Tributário a já mencionada cláusula geral.

-
- Áustria – Decreto-Lei nº. 70/71, de 8 de Março;
 - França – Decreto-Lei nº. 105/71, de 26 de Março;
 - Brasil – Decreto-Lei nº. 244/71, de 2 de Junho;
 - Suíça – Decreto-Lei nº. 716/74, de 12 de Dezembro;
 - Itália – Lei nº. 10/82, de 1 de Junho;
 - Alemanha – Lei nº. 12/82, de 3 de Junho;
 - Moçambique – Resolução da Assembleia da República nº. 36/92, de 3 de Novembro;
 - Irlanda – Resolução da Assembleia da República nº. 29/94, de 24 de Junho;
 - Estados Unidos da América – Resolução da Assembleia da República nº. 39/95, de 21 de Junho;
 - Bulgária – Resolução da Assembleia da República nº. 14/96, de 2 de Janeiro;
 - Polónia – Resolução da Assembleia da República nº. 57/97, de 10 de Abril;
 - Coreia do Sul – Resolução da Assembleia da República nº. 25/97, de 8 de Maio;
 - República Checa – Resolução da Assembleia da República nº. 26/97, de 9 de Maio;
 - Venezuela – Resolução da Assembleia da República nº. 68/97, de 9 de Outubro.

A convenção com a Dinamarca (Decreto-Lei nº. 365/73, de 19 de Junho) foi denunciada por esta a partir de 1 de Janeiro de 1995. A convenção com Marrocos, entretanto celebrada, ainda não entrou em vigor por falta de troca dos instrumentos de ratificação.

⁵¹ Artigos 69.º, 75.º, e 76.º, do Código do IRC.

5. Cabe salientar, no âmbito unilateral:

- o regime que confere à Administração fiscal a faculdade de efectuar correcções que sejam necessárias para a determinação do lucro tributável, quando, por efeito de relações especiais existentes, tenham sido estabelecidas condições diferentes das que seriam normalmente acordadas entre pessoas independentes⁵²;
- o regime relativo à admissibilidade de dedução ao rendimento tributável dos pagamentos a entidades residentes em países com regime fiscal privilegiado, que implica a inversão do ónus da prova, cabendo ao contribuinte demonstrar que as importâncias pagas ou devidas às entidades residentes nos aludidos territórios respeitam a operações que foram efectivamente realizadas e não têm um carácter anormal ou um montante exagerado⁵³;
- o regime da imputação de lucros de sociedades residentes em países com regime fiscal privilegiado, com o objectivo de evitar a acumulação por residentes de resultados em sociedades, por eles controladas, situadas nesses territórios, e que estabelece a imputação aos sócios residentes, independentemente de distribuição, da parte do lucro que corresponde à respectiva participação no capital social⁵⁴;
- o regime relativo à subcapitalização, que visa combater a utilização da diferença de tratamento fiscal entre juros e lucros distribuídos, estabelecendo, nesse sentido, um coeficiente de endividamento tido como normal para a generalidade das empresas e que, uma vez ultrapassado, origina que a parte dos juros correspondente às dívidas em excesso não seja dedutível para efeitos de determinação do lucro tributável, a não ser que, tendo em conta o tipo, a actividade, o sector em que se insere, a dimensão das empresas e outros critérios pertinentes, se demonstre que podia

⁵² Artigo 57º, do Código do IRC; de salientar que Portugal já ratificou a convenção multilateral relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correcção de lucros entre empresas associadas (Directiva nº. 90/436/CEE de 23 de Junho de 1990, in JOCE L 225, de 20 de Agosto de 1990).

⁵³ Artigo 57º.-A do Código do IRC.

⁵⁴ Artigo 57º.-B do Código do IRC.

ter obtido o mesmo nível de endividamento e em condições análogas às de uma entidade independente ⁵⁵;

- o regime destinado a contrariar a utilização das operações de fusão e cisão sem outra motivação que não seja a fiscal ⁵⁶.

No plano bilateral, além dos mecanismos relativos à troca de informações, previstos em todas as convenções celebradas por Portugal, com excepção da relativa à Suíça, as negociações determinaram a inclusão de uma cláusula geral anti-abuso no protocolo adicional à convenção com a Espanha e de uma cláusula de limitação de benefícios na convenção com os Estados Unidos.

6. O regime relativo à troca de informações previsto no direito comunitário ⁵⁷ encontra-se transposto na ordem jurídica nacional, o qual, não obstante, sofre as vicissitudes decorrentes da exiguidade da rede de convenções e das dificuldades que se relacionam com a cooperação das administrações fiscais em matérias tão sensíveis como a do segredo fiscal.

3.6 AS ZONAS FRANCAS DA MADEIRA E DA ILHA DE SANTA MARIA

a) A condição ultraperiférica das Regiões Autónomas portuguesas

1. A integração das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira na Comunidade Europeia efectua-se com base no reconhecimento da especificidade da sua situação económica e social, decorrente das limitações estruturais inerentes à sua condição ultraperiférica ⁵⁸.

⁵⁵ Artigo 57º.-C do Código do IRC.

⁵⁶ Artigo 62º. do Código do IRC.

⁵⁷ No tocante à tributação sobre o rendimento, Directiva nº. 77/799/CEE, de 19 de Dezembro, alterada pela Directiva nº. 79/1070/CEE, de 6 de Dezembro de 1979 (transposta para a ordem jurídica nacional pelo Decreto-Lei nº. 127/90, de 17 de Abril).

⁵⁸ Nos termos da Declaração nº. 26 anexa ao Tratado da União Europeia, as regiões ultraperiféricas são as seguintes: departamentos franceses ultramarinos, Açores, Madeira e ilhas Canárias.

Tal reconhecimento manifesta-se na adopção de medidas específicas que, sem porem em causa a integridade e a coerência da ordem jurídica comunitária, visam estabelecer um quadro adequado para a aplicação das políticas comuns nessas regiões e a plena participação das mesmas na dinâmica do mercado interno, de modo a que as mesmas regiões consigam atingir o nível económico e social médio da União Europeia.

O acervo comunitário denota uma evolução com o propósito de reconhecer o carácter *a se* das regiões ultraperiféricas no processo de construção europeia. Este reconhecimento, como adiante melhor se concretizará, reveste hoje natureza jurídica, ainda que anteriormente tenha assumido carácter sobretudo político.

Na actual fase, iniciada pelo Tratado de Amesterdão através da alteração do n.º 2 do artigo 227.º do Tratado CE, consagra-se a especificidade da “situação social e económica estrutural” das regiões ultraperiféricas, diferenciando-as das demais disparidades regionais que justificam o objectivo da coesão económica e social.

As instituições comunitárias têm por objectivo criar “condições de aplicação do Tratado a essas regiões, incluindo as políticas comuns”, através da adopção de medidas específicas, designadamente, em “domínios como a política aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas,...., os auxílios estatais....”, as quais, contudo, não poderão pôr em causa a integridade e coerência do ordenamento jurídico comunitário e serão adoptadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e ouvido o Parlamento Europeu ⁵⁹.

2. Como se apontou, o formal reconhecimento jurídico da especificidade das Regiões Autónomas foi antecedido pelo seu reconhecimento no plano político:

- em 1985, no Acto de adesão da República Portuguesa à Comunidade ⁶⁰, através da consagração de derrogações pontuais na apli-

⁵⁹ Cfr. ponto 55 do artigo 2.º do Tratado de Amesterdão.

⁶⁰ Por ocasião da adesão foi alterada a redacção da 6.ª Directiva, aditando-se ao respectivo artigo 12.º, um novo número, o n.º 6, “onde se autoriza a República Portuguesa a praticar, em relação às operações situadas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e às importações realizadas directamente pelas mesmas Regiões, taxas mais bai-

cação de políticas comuns ou pela anexação de uma declaração comum, pela qual os Estados-membros convidaram as instituições comunitárias a prestar especial atenção à política de desenvolvimento dos dois arquipélagos;

- em 1989, no âmbito de uma Resolução do Parlamento Europeu ⁶¹ que estimou que a insularidade e a situação periférica extrema dos Açores e da Madeira justificavam um tratamento específico por parte da Comunidade, e no seguimento da qual o Conselho instituiu um programa de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade da Madeira e dos Açores, denominado POSEIMA ⁶²;
- em 1992, no Tratado da União Europeia, através da Declaração anexa n.º. 26, relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade, onde é reconhecido que o desenvolvimento económico e social destas regiões é prejudicado por factores permanentes que se ligam ao grande afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis, e se considera a necessidade de serem adoptadas medidas específicas, de modo a que essas regiões consigam atingir o nível médio económico e social da Comunidade.

No quadro do *Plano de Acção para o Mercado Único* ⁶³, refira-se que, nas medidas adoptadas, a mencionada especificidade das regiões ultraperiféricas surge reconhecida, nomeadamente no Código de conduta ⁶⁴, a respeito do procedimento de avaliação do carácter prejudicial de medidas fiscais criadas ou a criar por um Estado membro fora do quadro dos artigos 92.º, a 94.º, do Tratado de Roma, e nas novas *orienta-*

ças do que as do Continente. Tratando-se de uma derrogação introduzida através de alteração da própria Directiva, valerá enquanto persistir o sistema da directiva, não sendo pois uma derrogação transitória”. Cfr. BASTO, José Guilherme Xavier de – *A Tributação do Consumo e a sua Coordenação Internacional*, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º. 362, 1991 (p.39).

⁶¹ Resolução de 14 de Abril de 1989, respeitante aos programas comunitários a favor das regiões autónomas portuguesas (in JO n.º. C 81 de 26.3.1991, p.8).

⁶² Aprovado pelo artigo 1.º, da Decisão do Conselho 91/315/CEE, de 26 de Junho de 1991.

⁶³ Cfr. CSE (97) I final, de 4 de Junho de 1997.

⁶⁴ Resolução do Conselho de 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 (in JO C2 de 6.01.98).

ções relativas aos auxílios de Estado com finalidade regional ⁶⁵, a respeito do equivalente de subvenção líquida para efeitos do cálculo da intensidade do auxílio às regiões visadas na alínea a) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado de Roma (isto é, aquelas em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista uma situação grave de subemprego).

b) Natureza e estrutura jurídicas das zonas francas portuguesas

3. As zonas francas da Madeira e dos Açores constituem um programa público de intervenção na economia das regiões autónomas, que, em atenção à sua ultraperifericidade, associa às actividades nelas desenvolvidas um regime temporário de benefícios fiscais com vista ao desenvolvimento económico e social respectivo.

A referida intervenção, enquanto manifestação do princípio da subsidiariedade, realiza-se ao abrigo do regime de auxílio de Estado com finalidade regional, previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado CE, tendo para o efeito o Governo português notificado a Comissão Europeia, a qual, designadamente em atenção à compatibilidade do mesmo com as condições de concorrência, exarou a competente autorização a coberto do auxílio de Estado N204/86.

Posteriormente, no âmbito da revisão contínua prevista no artigo 93.º, n.º 1 do Tratado de Roma, o regime foi reconfirmado, pela Comissão, no âmbito das decisões E13/91 e E/19/94.

No tocante ao regime em vigor até 31 de Dezembro de 2011, a Comissão, através da Carta SG(95) D/1287, de 3 de Novembro de 1995, informou o Governo português que, após ter efectuado o reexame agendado, por decisão de 18 de Dezembro de 1991 decidiu “não levantar objecções à aplicação do referido regime de auxílios, no que respeita à instalação de novas empresas nas zonas francas, até 31 de Dezembro de 2000”. Informou, ainda, que a “Comissão reexaminará de novo a situação no termo deste período, a fim de determinar a eventual prorrogação,

⁶⁵ Cfr. Doc. 98/C 74/06 (in JO C 74 de 10.03.98).

ou a supressão, destes auxílios a partir de 2001, no que respeita à instalação de novas empresas”.

Na lista de medidas fiscais aplicáveis que poderão ser abrangidas pelo Código de conduta, anexa ao relatório intercalar do Grupo do Código de conduta ao Conselho Ecofin de 1 de Dezembro de 1998 ⁶⁶, o regime da área dos serviços financeiros das zonas francas encontra-se incluído na categoria 2 (serviços financeiros e empresas *off-shore*).

4. Com base no regime vigente, as entidades licenciadas nas zonas francas com as suas obrigações devidamente regularizadas qualificam-se, relativamente ao exercício da actividade efectivamente autorizada pelas entidades competentes, para o conjunto de direitos e benefícios constantes da legislação aplicável, o qual, em matéria de tributação directa, estabelece uma isenção real e temporária cujo âmbito varia em função de cada actividade, conforme adiante se assinala.

Em sede de tributação directa, embora os benefícios fiscais sejam comuns a ambas as zonas francas, existem diferenças importantes nas actividades legalmente admitidas. Com efeito, na zona franca da Madeira as actividades admitidas são as de natureza industrial, financeira, comercial não financeira, de transportes marítimos e de registo internacional de navios, enquanto que na zona franca da Ilha de Santa Maria apenas se contemplam as actividades com natureza industrial, financeira e comercial não financeira, não existindo regulamentação relativa ao registo de navios.

e) Os serviços financeiros nas zonas francas portuguesas

5. A inclusão das actividades financeiras nas zonas francas portuguesas não coincidiu com a sua criação, em 1980, na Região Autónoma da Madeira e, em 1982, na Região Autónoma dos Açores.

Na zona franca da Madeira, criada pelo Decreto-Lei n.º. 500/80, de 20 de Outubro, as actividades financeiras foram incluídas em 1982,

⁶⁶ Doc. 12530/98. Bruxelas, 19 de Novembro de 1998.

por via do artigo 4º. do Decreto Regulamentar nº. 53/82, de 23 de Agosto.

Contudo, a regulamentação das respectivas condições de exercício só seria efectuada pelo Decreto-Lei nº. 163/86, de 26 de Junho, com a criação da figura da sucursal financeira exterior.

Desde então, o quadro legal enformador do seu regime seria marcado por uma evolução, determinada pela necessidade de o adequar às exigências do processo de integração de Portugal na Europa comunitária e pela necessidade de o articular com a revisão do sistema de benefícios, entretanto operada pelo Decreto-Lei nº. 84/93, de 18 de Março.

Aquela evolução culminou na revogação do Decreto-Lei nº. 163/86 pelo Decreto-Lei nº. 10/94, de 13 de Janeiro, cujo principal objectivo foi harmonizar o regime de instalação e funcionamento das actividades financeiras nas zonas francas com as disposições comunitárias relativas ao mercado único financeiro, entretanto transpostas para o direito nacional. Este último diploma seria, posteriormente, alterado pelo Decreto-Lei nº. 307/95, de 20 de Novembro.

6. Na zona franca da Ilha de Santa Maria, criada pelo Decreto-Lei nº. 34/82, de 4 de Fevereiro, as actividades financeiras foram autorizadas pelo artigo 4º. do Decreto Regulamentar nº. 54/82, de 23 de Agosto.

Contudo, só em 1991 foi estabelecida a regulamentação efectiva das condições de exercício das actividades financeiras através do Decreto-Lei nº. 323/91, de 19 de Agosto, o qual, pelas mesmas razões que se apontaram em relação ao Decreto-Lei nº. 163/86, foi revogado pelo também já citado Decreto-Lei nº. 10/94.

7. Como se referiu, o exercício de actividades financeiras nas zonas francas nacionais encontrava-se, até à entrada em vigor do aludido Decreto-Lei nº. 323/91, circunscrito à zona franca da Madeira, no âmbito da sucursal designada por sucursal financeira exterior.

O seu objecto ⁶⁷ compreendia: (a) a faculdade da “realização de operações financeiras internacionais com não residentes em Portugal,

⁶⁷ Cfr. artigos 1º. e 14º. do Decreto-Lei nº. 163/86, de 26 de Junho.

sem sujeição às disposições da legislação relativa às instituições que exercem actividades nos mercados monetário, financeiro e cambial de Portugal”; e (b) a proibição ⁶⁸ relativa à obtenção de depósitos, à concessão de crédito, à prestação de garantias ou a qualquer outra operação financeira a favor de residentes em território nacional.

A interdição da realização de operações com residentes em território português seria afastada com a publicação do Decreto-Lei n.º. 35/89, de 1 de Fevereiro.

O artigo 2.º, deste diploma veio assegurar o acesso e interligação entre a operação internacional e o mercado interno português, ao determinar que às sucursais não é permitida “a obtenção de depósitos, a concessão de crédito, a prestação de garantias ou a realização de qualquer outra operação financeira a favor de residentes no território nacional, sob qualquer forma ou modalidade, excepto nos termos e condições legais em que estes podem realizar tais operações com instituições financeiras estabelecidas noutra território cambial”.

Do âmbito da proibição, constante da nova redacção dada ao artigo 14.º, do Decreto-Lei n.º. 163/86 pelo aludido artigo 2.º, foram ainda exceptuadas ⁶⁹: (a) a realização de quaisquer operações com entidades estrangeiras que operem, devidamente licenciadas, na zona franca da Madeira; e (b) a aplicação de recursos da sucursal em empreendimentos com interesse para o desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, desde que autorizada, caso a caso, pelo Banco de Portugal, ouvido o Governo Regional.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º. 234/90, de 17 de Julho, procedeu à enunciação ⁷⁰ das actividades admitidas como “operações financeiras

⁶⁸ Ficando, contudo, autorizada por via de excepção “a aplicação de recursos das referidas sucursais em empreendimentos com interesse para o desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, desde que autorizada, caso a caso, pelo Banco de Portugal, ouvido o respectivo Governo Regional” – cfr. n.º. 2 do artigo 14.º, do diploma em apreço.

⁶⁹ Cfr. n.º. 2 do artigo 14.º, do Decreto-Lei n.º. 163/86, de 26 de Junho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º. 35/89, de 1 de Fevereiro.

⁷⁰ Cfr. n.º. 2 do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º. 163/86, de 26 de Junho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º. 234/90, de 17 de Julho.

internacionais”, e à redefinição do âmbito material ⁷¹ das respectivas condições de operação, ao autorizar a gestão de fundos de investimento mobiliário e imobiliário, a actividade seguradora, sob qualquer das suas formas, ou as operações de resseguro, com empresas em Portugal.

Determinou, igualmente, que a sucursal financeira exterior tem por objecto, dentro dos limites estatutários da instituição a que pertence, a realização de operações financeiras internacionais com não residentes em Portugal, sem sujeição às disposições da legislação relativa às instituições que exercem actividade no mercado monetário, financeiro e cambial de Portugal ⁷².

E proibiu ⁷³ o exercício da actividade seguradora ou de gestão de fundos de pensões em acumulação com outras operações financeiras internacionais.

A evolução do regime inerente à sucursal financeira exterior surge, assim, marcada pelo alargamento sucessivo das actividades susceptíveis de serem consideradas “operações financeiras internacionais” e pela eliminação da proibição relativa à realização de operações com residentes em território português (dentro ou fora das zonas francas).

Foi neste quadro que, em 1991, o citado Decreto-Lei n.º. 323/91 procedeu à regulamentação das condições de exercício das actividades financeiras ⁷⁴ na zona franca da Ilha de Santa Maria.

Na linha da solução adoptada na zona franca da Madeira, o respectivo exercício foi circunscrito à figura da sucursal designada por sucursal financeira exterior, à qual, por força do artigo 2.º. do referido diploma, era “aplicável o regime do Decreto-Lei n.º. 163/86, de 26 de Junho, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.ºs 197/88, de 31 de Maio, 35/89, de 1 de Fevereiro, e 234/90, de 17 de Julho” ⁷⁵.

⁷¹ Cfr. n.º. 1, n.º. 2, alíneas b) e c) e n.º. 3 do artigo 1.º. do Decreto-Lei n.º. 163/86, de 26 de Junho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º. do Decreto-Lei n.º. 234/90, de 17 de Julho.

⁷² Cfr. artigo 1.º., n.º1 do Decreto-Lei n.º. 163/86, de 26 de Junho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º. do Decreto-Lei n.º. 234/90, de 17 de Julho.

⁷³ Cfr. n.º. 4 do artigo 1.º. do Decreto-Lei n.º. 163/86, de 26 de Junho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º. do Decreto-Lei n.º. 234/90, de 17 de Julho.

⁷⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º. do Decreto-Lei n.º. 323/91, de 17 de Julho.

⁷⁵ O n.º. 1 do artigo 4.º. do diploma em apreço completava a ideia determinando que

A referida evolução, como adiante melhor se concretizará, veio a culminar na revogação dos Decretos-Lei n.º. 163/86 e n.º. 323/91 pelo já mencionado Decreto-Lei n.º. 10/94.

Este diploma, conforme referido, remeteu a delimitação do âmbito de actividade das instituições, que qualifica, para os regimes gerais⁷⁶ respectivos, determinando a adopção em ambas as zonas francas do modelo em que assenta a arrumação inerente ao sistema financeiro nacional.

8. Na zona franca da Madeira, o regime de isenção inicialmente associado aos rendimentos das “operações financeiras internacionais”, desenvolvidas no âmbito da sucursal financeira exterior, era o constante do Decreto-Lei n.º. 165/86, o qual ⁷⁷ estabelecia a isenção, até 31 de Dezembro de 2011, de contribuição industrial e de imposto complementar “respeitantes aos rendimentos derivados do exercício da sua actividade na zona francada Madeira”, e bem assim a isenção de taxas e impostos locais e impostos extraordinários sobre lucros e despesas ⁷⁸.

Pela mesma altura em que era removida a proibição relativa às operações com residentes (Decreto-Lei n.º. 35/89), o País abandonava o

para “efeitos dos artigos anteriores, sem prejuízo de outras adaptações que se mostrem necessárias, as referências feitas na legislação nele citada a Região Autónoma da Madeira, Governo Regional da Madeira, Zona Franca da Madeira e concessionária da Zona Franca da Madeira deverão, respectivamente, considerar-se reportadas à Região Autónoma dos Açores, ao Governo Regional dos Açores, à Zona Franca da Ilha de Santa Maria e à entidade gestora da Zona Franca de Santa Maria”.

⁷⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º. 298/92, de 31 de Dezembro (regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras) e Decreto-Lei n.º. 94-B/ de 17 de Abril (acesso e exercício de actividade seguradora e resseguradora).

⁷⁷ No pressuposto de que às sucursais financeiras exteriores estavam vedadas as operações indicadas no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º. 163/86.

⁷⁸ Cfr. alíneas c), d), e e) do art. 7.º do Decreto-Lei n.º. 165/86, de 26 de Junho. Salienta-se que esta isenção estava igualmente criada na zona franca da Ilha de Santa Maria nas alíneas c), d) e e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º. 63/87, de 5 de Fevereiro. Contudo, pelo facto já referido de só em 1991 ter sido definida a regulamentação do acesso e do exercício das actividades financeiras, estas não aproveitaram das ditas isenções. Em 1991, quando foram autorizadas, já os regimes aludidos tinham sido revogados pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais, que passava, então, a constituir a sede legal dos benefícios fiscais inerentes às zonas francas portuguesas.

modelo de tributação cedular do rendimento e adoptava um novo sistema de tributação – o modelo unitário.

Tornou-se necessário, em matéria de tributação directa, adaptar o esquema de benefícios previsto nos citados Decretos-Leis n.ºs 165/86 e 63/87 à realidade emergente da reforma do sistema fiscal português. Isto veio a ser feito por via da sua inclusão no Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, não só por óbvias razões de melhor sistematização e compatibilização com a nova estrutura tributária nacional, mas também para reafirmar a sua natureza de benefícios nacionais.

No essencial, o Estatuto dos Benefícios Fiscais retomou as opções constantes do Decreto-Lei n.º 165/86, ao consagrar, no n.º 2 do seu artigo 41.º, que “as entidades instaladas nas zonas francas beneficiam de isenção de IRS ou de IRC até 31 de Dezembro de 2011, relativamente aos rendimentos derivados do exercício de actividade desenvolvida nessas zonas”, com dispensa de quaisquer formalidades, tendo, em reforço das condições de competitividade de operação nos mercados internacionais, acrescentado ⁷⁹ a isenção de IRS e IRC relativa aos rendimentos pagos aos “utilizadores dos seus serviços”, desde que não residentes em território português.

Posteriormente, em face do crescente desenvolvimento de operações, a Lei n.º 2/92, de 9 de Março ⁸⁰, autorizou o Governo a “rever os benefícios fiscais estabelecidos no artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, em sede de IRS e IRC, com vista a evitar distorções económicas no território nacional e a reafirmar o princípio da não aplicação dos benefícios às operações com residentes no referido território”.

9. No uso da autorização legislativa referida, o artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais foi profundamente revisto pelo Decreto-Lei n.º 84/93, de 18 de Março, o qual, no reconhecimento do duplo princípio da admissibilidade ⁸¹ das operações com residentes no território

⁷⁹ Cfr. n.º 6 do art. 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, na redacção original.

⁸⁰ Cfr. artigo 36.º, n.º1, alínea b).

⁸¹ Cfr., para os serviços bancários, o n.º 6 do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com a redacção emergente da alteração aprovada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 84/93, de 18 de Março.

nacional e da não aplicação ⁸² dos benefícios a essas operações, fora das zonas francas, criou para cada uma das diferentes actividades, *maxime* financeiras, um regime específico de isenção.

No que respeita aos serviços bancários existentes nas zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria foi estabelecida a isenção temporária de IRS ou de IRC (até 31 de Dezembro de 2011).

10. Em face dos desenvolvimentos verificados na lei fiscal, tornou-se necessário adequar a regulamentação substantiva, por forma a:

- compatibilizar o regime jurídico-financeiro consignado para o exercício de actividades financeiras nas zonas francas com a revisão dos benefícios fiscais operada pelo Decreto-Lei n.º 84/93, de 18 de Março;
- reafirmar o duplo princípio da admissibilidade das operações com residentes no território nacional e da não aplicação dos benefícios fiscais a essas operações (fora das zonas francas), com vista a evitar distorções económicas no território nacional;
- eliminar a legislação específica vigente ⁸³, *maxime* a constrição por efeito da qual o exercício de operações financeiras na zona franca da Madeira poderia apenas decorrer no âmbito de uma sucursal financeira exterior após autorização do Ministro das Finanças, de modo a permitir a constituição de entidades de raiz;
- harmonizar o regime de instalação e funcionamento de actividades financeiras nas zonas francas portuguesas com as disposições comunitárias relativas ao mercado único financeiro, entretanto transpostas para o direito nacional.

Neste contexto, o Decreto-Lei n.º 10/94, de 13 de Janeiro, estabeleceu:

- a possibilidade de serem constituídas entidades de raiz (isto é instituições de crédito, sociedades financeiras, companhias de seguros e resseguros e de sociedades gestoras de fundos de pensões),

⁸² Nesse sentido, vd. o n.º 10 do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com a redacção emergente da alteração aprovada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 84/93, de 18 de Março (pese embora as excepções constantes das alíneas a) e b) do n.º 1, do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 41.º).

⁸³ Decreto-Lei n.º 163/86, de 26 de Junho, e Decreto Regulamentar Regional n.º 16/87/M, de 13 de Julho.

- ao lado da abertura de sucursais e agências ou de agências gerais, delegações e escritórios de representação;
- a sujeição das condições de instalação e funcionamento às normas gerais ⁸⁴, em tudo o que não for especialmente regulado;
 - a criação de uma nova categoria de sucursal, autónoma e distinta da sucursal financeira exterior: a sucursal financeira internacional;
 - a declaração prévia relativa ao âmbito das operações, como mecanismo de classificação da sucursal financeira em exterior ou internacional ⁸⁵.

11. Como se viu, inicialmente confinadas à realização de operações financeiras internacionais com não residentes em Portugal, as sociedades financeiras exteriores viram alargado o campo da sua acção, em determinadas condições, previstas no Decreto-Lei n.º 35/89, a operações com residentes em território nacional.

Foi a dificuldade de controlar a demarcação entre operações realizadas com não residentes – isentas de imposto – e operações realizadas com residentes – sujeitas à tributação comum –, no âmbito da mesma sucursal financeira, que levou à já referida autonomização (em 1994) da figura da sucursal financeira internacional.

A partir de então, as sucursais financeiras exteriores ficaram concentradas na sua tradicional vocação para as operações com não residentes, auferindo os benefícios estabelecidos em sede de impostos sobre o rendimento; as sociedades financeiras internacionais podiam operar também com residentes, ficando sujeitas, nos termos gerais, àqueles impostos ⁸⁶.

Sendo as sucursais financeiras internacionais entidades licenciadas nas zonas francas, e tendo-se mantido a equiparação destas entidades a não residentes, tornava-se possível a interligação entre elas e as sucursais financeiras exteriores.

⁸⁴ Cfr. art.º 1. II.

⁸⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º.

⁸⁶ PITTA E CUNHA, Paulo de – A alteração recente do regime de benefícios fiscais das sucursais financeiras na Zona Franca da Madeira, Lisboa, 1998, p.13.

Mas o Decreto-Lei n.º. 307/95, de 20 de Novembro, veio pôr termo a esta interligação, ao estabelecer nova redacção da alínea c) do n.º. 1 do artigo 41.º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais, por forma a excluir dos benefícios as sociedades financeiras exteriores que procedam a operações com entidades instaladas em zonas francas, instituições de crédito ou sucursais financeiras que realizem operações com residentes ⁸⁷.

Esta alteração legislativa representou uma inflexão no quadro jurídico-fiscal regulador das zonas francas, refletindo a tensão que se tem feito sentir entre o objectivo de reforçar o controlo das operações cobertas pelos benefícios fiscais e o de conferir às zonas francas portuguesas condições de atracção na competição com outros centros internacionais de negócios.

12. Com base no regime em vigor na área dos serviços financeiros das zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria poderão ser desenvolvidas, através da criação de entidades dotadas de personalidade jurídica ou da instalação das formas de representação admitidas no quadro legal em vigor (v.g. sucursais, escritórios de representação, agências gerais, etc.), as actividades e operações seguintes: comércio bancário em geral; gestão de fundos mobiliários e imobiliários; locação financeira e *factoring*; actividade seguradora e resseguradora e fundos de pensões.

O mencionado exercício está plenamente integrado no mercado único europeu e no Espaço Económico Europeu e sujeito aos princípios e às regras vigentes para o sistema financeiro nacional, designadamente às respeitantes aos regimes de acesso às garantias financeiras e ao exercício da supervisão pelo Banco de Portugal e pelo Instituto de Seguros de Portugal.

As entidades instaladas nas zonas francas da Madeira e da Ilha de

⁸⁷ Aquelle Decreto-Lei foi publicado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo n.º. 8 do artigo 34.º. da Lei n.º. 39-B/94, de 27 de Dezembro, a qual autorizou o Governo "a clarificar as condições de aplicação do regime previsto no artigo 41.º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais a instituições de crédito e sociedades financeiras, designadamente no sentido de precisar que só beneficiam de isenção as sucursais financeiras exteriores que não realizem operações com sucursais financeiras internacionais instaladas nas zonas francas".

Santa Maria beneficiam de isenção de IRS ou de IRC, até 31 de Dezembro de 2011, nos termos seguintes:

I – Instituições de crédito e sociedades financeiras

13. Beneficiam de isenção de IRC as instituições de crédito e as sociedades financeiras, relativamente aos rendimentos da respectiva actividade aí exercida, desde que neste âmbito não realizem quaisquer operações com residentes em território português ou com um estabelecimento estável de um não residente aí situado, exceptuadas as entidades instaladas nas zonas francas que não sejam instituições de crédito, sociedades financeiras ou sucursais financeiras que realizem operações próprias da sua actividade com residentes ou estabelecimentos estáveis de não residentes.

Os rendimentos pagos pelas instituições de crédito instaladas nas zonas francas também beneficiam de isenção de IRS ou de IRC, quaisquer que sejam as actividades exercidas pelos seus estabelecimentos estáveis nelas situados, relativamente às operações de financiamento dos passivos de balanço desses estabelecimentos, desde que os beneficiários desses rendimentos sejam entidades instaladas nas zonas francas que não sejam instituições de crédito, sociedades financeiras ou sucursais financeiras que realizem operações próprias da sua actividade com residentes ou estabelecimentos estáveis de não residentes, ou entidades não residentes em território português, exceptuados os respectivos estabelecimentos estáveis nele situados e fora das zonas francas.

II – Fundos de investimento

14. Também as entidades que prossigam a actividade de gestão de fundos de investimento, relativamente aos rendimentos derivados da gestão de fundos, cujas unidades de participação sejam exclusivamente adquiridas, na emissão, por não residentes em território português, com excepção dos respectivos estabelecimentos estáveis aí situados, e cujas aplicações sejam realizadas exclusivamente em activos financeiros emi-

tidos por não residentes ou em outros activos situados fora do território português, sem prejuízo de o valor líquido global do fundo poder ser constituído, até um máximo de 10%, por numerário, depósitos bancários, certificados de depósito ou aplicações em mercados interbancários, beneficiam da mencionada isenção de IRC.

III – Seguradoras

15. As entidades que prossigam a actividade de seguro ou de resseguro, nos ramos “Não Vida” e que operem exclusivamente com riscos situados nas zonas francas ou fora do restante território português, relativamente aos rendimentos provenientes das respectivas actividades, bem como as que prossigam tal actividade de seguro ou de resseguro no ramo “Vida”, desde que assumam compromissos exclusivamente com não residentes no território português, exceptuados os respectivos estabelecimentos estáveis nele situados, relativamente aos rendimentos provenientes das respectivas actividades beneficiam igualmente da isenção.

IV – Fundos de pensões

16. As sociedades gestoras de fundos de pensões que assumam compromissos exclusivamente com não residentes no território português, exceptuados os respectivos estabelecimentos estáveis nele situados, relativamente aos rendimentos provenientes das respectivas actividades, cabem igualmente no âmbito da isenção.

17. Nos termos do n.º 10 do artigo 41.º, do Estatuto dos Benefícios Fiscais, são excluídos das isenções de IRS ou IRC os rendimentos obtidos em território português, exceptuadas as zonas francas, considerando-se como tais: os rendimentos previstos, respectivamente, no artigo 17.º, do Código do IRS e nos números 3 e seguintes do artigo 4.º, do Código do IRC; os resultantes de valores mobiliários representativos da dívida pública nacional e de valores mobiliários emitidos pelas Regiões Autó-

nomas, pelas autarquias locais, por institutos ou fundos públicos, e bem assim os resultantes de quaisquer outros valores mobiliários que venham a ser classificados como fundos públicos; todos os rendimentos decorrentes da prestação de serviços a pessoas singulares ou colectivas residentes em território português, bem como a estabelecimentos estáveis de entidades não residentes, localizados nesse território, excepto tratando-se de entidades instaladas nas zonas francas.

Todas as referidas as entidades qualificam-se para a isenção de:

- imposto do selo – quanto aos documentos, livros, papéis, contratos, operações, actos e produtos previstos na Tabela Geral do Imposto do Selo respeitantes a entidades licenciadas nas zonas francas da Madeira e Ilha de Santa Maria, salvo quando tenham por intervenientes ou destinatárias entidades residentes no território nacional, exceptuadas as zonas francas, ou estabelecimentos estáveis de entidades não residentes que naquele se situem ⁸⁸;
- contribuição autárquica – relativamente aos prédios ou parte de prédios destinados directamente à realização dos seus fins ⁸⁹;
- imposto de sisa e imposto sobre as sucessões e doações ⁹⁰;
- isenção de taxas e emolumentos notariais relativamente aos actos praticados nos serviços de registo comercial e notariado a cargo das conservatórias privativas da zona franca da Madeira.

Para lá dos aspectos referidos, mencionam-se, na zona franca da Madeira, os seguintes instrumentos jurídicos e procedimentos administrativos, criados com o objectivo de reforçar a agilidade do regime operativo: serviços de registo comercial e notariado a cargo das conservatórias privativas ⁹¹; faculdade de uso de palavras estrangeiras ou de parte de palavras estrangeiras na composição das firmas ou denominações ⁹²; possibilidade de as sociedades anónimas e por quotas licenciadas para

⁸⁸ Cfr. nº. 11 do art. 41º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com a redacção emergente da alteração aprovada pelo artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 84/93, de 18 de Março.

⁸⁹ Cfr. alínea g) do nº. 1 do art. 50º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

⁹⁰ Nos termos do Decreto-Lei nº. 165/86, de 26 de Junho (alíneas a) e d) do artigo 7.º) e do Decreto-Lei nº. 63/87, de 5 de Fevereiro.

⁹¹ Decreto-Lei nº. 324/88, de 5 de Julho.

⁹² Cfr. nº. 4 do artigo 4º. do Decreto-Lei nº. 324/88, de 5 de Julho.

operar serem constituídas e subsistir com um único sócio ⁹³; confinamento da publicação dos actos sujeitos a registo à IV Série do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, que é gratuita ⁹⁴.

18. Na área dos serviços financeiros da zona franca da Madeira encontram-se actualmente instaladas quarenta e seis entidades, distribuídas do seguinte modo:

| | |
|------------------|-----------------|
| Bancos | 4 |
| Bancos (SFE) | 32 |
| Bancos (SFI) | 4 |
| Seguros (SFE) | 1 |
| Resseguros (SFE) | 2 |
| Corretores (SFE) | 3 ⁹⁵ |

⁹³ Cfr. artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 212/94, de 10 de Agosto.

⁹⁴ Cfr. nº. 1 do artigo 7º. do Decreto-Lei nº. 212/94, de 10 de Agosto.

⁹⁵ Apresenta-se a lista nominativa das entidades licenciadas para operar no centro financeiro da zona franca da Madeira (dados relativos ao início de Abril de 1999 – fonte: SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A.):

| Nome | Actividade | Obs. |
|--|------------|-------|
| ABN-AMRO Bank, N.V. | Bancária | SFE |
| ABN-AMRO Bank, N.V. (S.F.I.) | Bancária | SFI |
| AXA RE Finance | Seguradora | SFE |
| AXA Reassurance | Seguradora | SFE |
| Banco Bilbao Viscaya (Portugal), S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Chemical (Portugal), S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Comercial Português, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Comercial Português, S.A. (SFI) | Bancária | SFI |
| Banco de Investimento Imobiliário, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Efisa, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Finantia, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Internacional de Crédito, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Itaú Europa, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Madasant- Sociedade Unipessoal, S.A. | Bancária | Banco |
| Banco Mello de Investimentos – Sucursal Financeira Exterior | Bancária | SFE |

Continua

Na área dos serviços financeiros da zona franca da Ilha de Santa Maria encontram-se actualmente instaladas quatro entidades, todas elas sucursais financeiras exteriores ⁹⁶.

| Nome | Actividade | Obs. |
|---|------------|-------|
| Banco Mello, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Nacional Ultramarino, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Pinto & Sotto Mayor, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Português de Investimento, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Português do Atlântico, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Privado Português, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Rural Europa, S.A. | Bancária | Banco |
| Banco Santander Portugal, S.A. | Bancária | SFE |
| Banco Totta & Açores, S.A. | Bancária | SFE |
| BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A. | Bancária | SFE |
| BankBoston Latino Americano, Sociedade Unipessoal, S.A. | Bancária | Banco |
| BNC- Banco Nacional de Crédito Imobiliário, S.A. | Bancária | SFE |
| BNC- Banco Nacional de Crédito Imobiliário, S.A. (S.F.I.) | Bancária | SFI |
| BPN- Banco Português de Negócios, S.A. (S.F.E.) | Bancária | SFE |
| Caixa Económica Montepio Geral | Bancária | SFE |
| Caixa Geral de Depósitos, S.A. | Bancária | SFI |
| Caixa Geral de Depósitos, S.A. (SFE) | Bancária | SFE |
| Central – Banco de Investimentos, S.A. | Bancária | SFE |
| Central Investimentos- Soc. Corretora, S.A. | Corretagem | SFE |
| CISF – Banco de Investimento, S.A. | Bancária | SFE |
| Citibank Portugal, S.A. | Bancária | SFE |
| Companhia de Seguros Bonança, S.A. | Seguradora | SFE |
| Companhia Geral do Crédito Predial Português, S.A. | Bancária | SFE |
| Credit Lyonnais Portugal, S.A. | Bancária | SFE |
| Deutsche Bank de Investimento, S.A. | Bancária | SFE |
| Fimibanco, S.A. | Bancária | SFE |
| IMI Bank (International), S.A. | Bancária | Banco |
| Interbanco, S.A. | Bancária | SFE |
| Mello Valores – Sociedade Financeira de Corretagem, S.A. | Corretagem | SFE |
| Midas Investimentos – Sociedade Financeira de Corretagem | Corretagem | SFE |

⁹⁶ Banco Fonecas e Burnay, Banco Comercial dos Açores, Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo e Companhia de Seguros Açoreana (dados relativos ao início de Abril de 1999 – fonte: Presidência do Governo da Região Autónoma dos Açores).

4. O Enquadramento Internacional e Comunitário

4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. Nos últimos vinte e cinco anos, têm-se produzido profundas alterações nas relações económicas internacionais, criando-se um novo condicionamento no que respeita à formulação e execução das políticas económicas.

Para caracterizar esse processo generalizou-se o recurso à palavra “globalização”, anteriormente utilizada no domínio económico, sobretudo na literatura relativa às empresas multinacionais e transnacionais. Trata-se de uma forma expressiva de designar o processo em curso de transformação da economia mundial.

Mas importa atentar em que a complexidade daquele processo não se deixa apreender numa palavra-síntese. Impõe-se destrinçar as verdadeiras das falsas novidades da globalização e analisar com rigor as suas manifestações e os seus efeitos.

A ausência dessa precaução pode levar – e de facto muitas vezes tem levado – a que o rigor e a objectividade sejam preteridos pela vulgata e pela moda ¹. De resto, importa ter a humildade necessária para reconhecer, como bem assinala Vito Tanzi, que “o impacto da globalização nos vários aspectos das actividades económicas só agora começa a ser compreendido” ².

É, no entanto, indiscutível que as alterações verificadas nas últimas décadas na economia internacional vieram modificar um dado essencial

¹ Sobre o conceito de globalização e a desmontagem de alguns equívocos a seu respeito, cfr., por exemplo, CORDELLIER, Serge (org.) – *A Globalização para lá dos Mitos* (trad.), Lisboa, 1998.

² Cfr. TANZI, Vito – “*Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems*”, IMF Working Paper 96/141. International Monetary Fund, Dezembro de 1996 (p.20).

no que à política fiscal respeita: esta deixou de poder ser definida sem a consideração das suas repercussões nas relações económicas com o resto do Mundo.

De facto, durante muitos anos os sistemas fiscais da generalidade dos países foram concebidos e estruturados tendo como pressuposto um limitado grau de liberdade de circulação das mercadorias e, sobretudo, a existência de controlos dos movimentos de capitais. Consequentemente, as políticas fiscais procuravam exclusivamente responder a objectivos económicos e sociais de ordem interna.

Porém, por força da globalização, que entre outros aspectos se traduziu na remoção generalizada dos obstáculos à livre circulação das mercadorias e dos capitais, aumentou significativamente a influência das políticas fiscais de cada Estado sobre as economias dos seus parceiros.

Com a conclusão do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) no âmbito da ronda do Uruguai e, mais recentemente, em 13 de Dezembro de 1997, do Acordo sobre Serviços Financeiros, negociado no âmbito da Organização Mundial do Comércio ao abrigo do aludido GATS, deram-se passos decisivos para sujeitar o comércio internacional de serviços às regras do sistema comercial multilateral, reforçando ainda mais a tendência para a liberalização.

Foi, aliás, no domínio financeiro que a globalização se iniciou e viria a atingir a sua mais completa e radical expressão.

De facto, os mercados e os operadores financeiros, dominados por uma cultura de inovação desenvolvida em reacção às restrições operacionais inerentes à ordem económica de Bretton Woods e à instabilidade que precedeu a sua queda, aceleraram o recurso a instrumentos e a operações capazes de superar os obstáculos existentes e de atenuar a intensidade do risco.

2. O processo de evolução tecnológica, por seu turno, ao viabilizar a mobilidade em tempo real da imagem, da voz, da informação e do capital, bem como a substituição do suporte cartular das operações pelo suporte electrónico, desencadeou um ritmo de inovação que conduziu gradualmente à desregulamentação do sector financeiro, em ordem a criar estruturas mais flexíveis e ágeis.

De notar, todavia, que a instabilidade do sistema e o avolumar dos receios quanto ao risco sistémico levariam, algum tempo depois, a uma reorientação no sentido da re-regulamentação.

Por seu lado, a tendencial universalização da economia de mercado, acompanhada em muitos casos de políticas económicas assentes na concessão de incentivos fiscais, precipitou os Estados numa concorrência geradora de profundas disparidades fiscais, que influencia fortemente a localização e a estrutura dos investimentos, conferindo uma importância crescente ao elemento fiscal na decisão de investir. Importância esta que é sentida não só pelas empresas, mas também pelo cidadão comum, que crescentemente desperta para o tema da poupança fiscal e procura obter a minimização da sua obrigação de imposto.

A crescente interacção dos sistemas fiscais nacionais, provocada pela multiplicação das situações internacionais, torna imperioso repensar a política e os conceitos fiscais, designadamente aqueles com base nos quais se efectua a repartição do poder tributário entre o Estado da fonte e o Estado da residência. Exigência que é, aliás, reforçada pelo aparecimento de novas realidades, como a invisível e volátil circulação de capitais em torno de um mercado global disperso por circuitos electrónicos, que tornam muito difícil às autoridades fiscais a determinação da base tributável e o apuramento do lucro ou de mais-valias.

Também o chamado comércio electrónico, cujo potencial de crescimento é muito grande, irá colocar problemas totalmente novos, a requerer soluções criativas, que começam agora a ser estudadas no âmbito, designadamente, da OCDE e da Organização Mundial de Comércio.

3. Tudo isto tem conduzido à erosão da base tributária, fenómeno que, perante necessidades de financiamento do Estado, que se mantêm, leva a uma crescente pressão fiscal sobre os factores com menor mobilidade, como o trabalho dependente, fomentando um sentimento generalizado de injustiça que directamente desvaloriza o dever social associado ao pagamento do imposto ³.

³ Sobre este problema, veja-se o interessante artigo "The Disappearing Taxpayer", publicado no *The Economist*, 31 de Maio a 6 de Junho 1997 (p. 11).

O problema da concorrência fiscal prejudicial é sem dúvida delicado e com profundas repercussões. Alguns autores vão mesmo ao ponto de afirmar que a criação de uma Organização Mundial dos Impostos poderá vir a ser necessária ⁴.

Tratar-se-ia de uma organização internacional à qual seria cometida a responsabilidade de definir e fazer aplicar regras limitadoras da acção dos Estados em matéria fiscal. É seguramente uma ideia interessante, mas por enquanto não viável.

Os esforços reguladores nessa matéria estão, para já, a desenvolver-se ao nível das organizações existentes, designadamente a União Europeia e a OCDE. A sua análise será feita nos pontos 4.2.2 e 4.2.3, pois consideramos que se trata de tópicos fundamentais para a caracterização do enquadramento internacional e comunitário, como o são também o processo de harmonização fiscal na União Europeia – apreciado em 4.2.1 – e a consideração do impacto do euro na fiscalidade – avaliado em 4.2.4.

A completa liberalização dos movimentos de capitais, inscrita no objectivo de realização do mercado interno consagrado pelo Acto Único Europeu, e a criação da união económica e monetária, dando cumprimento ao estabelecido no Tratado de Maastricht, correspondem a mutações que se estão já a repercutir no processo de harmonização fiscal, cuja concepção necessariamente será revista à luz destas novas realidades.

4.2 A FISCALIDADE NO QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA

4.2.1 O Estado da Harmonização Fiscal

1. As múltiplas alterações introduzidas no Tratado de Roma (actualmente, Tratado CE) pelo Acto Único Europeu, pelo Tratado da União Europeia e pelo Tratado de Amesterdão não se estenderam às normas fiscais. No domínio da fiscalidade, manteve-se a estrutura original do Tratado, dominada por regras visando a eliminação de discriminação

⁴ Cfr. TANZI, Vito – ob.cit. (p. 20, nota 30).

fiscal nas importações e exportações de produtos e determinados ajustamentos fiscais nas fronteiras (artigos 95º. e 96º.).

A possibilidade de harmonização de leis nacionais sobre impostos de transacções, impostos especiais de consumo e outros impostos indirectos está expressamente prevista no artigo 99º., e foi esta a disposição que forneceu a base legal para a evolução que ocorreu nas áreas da tributação do valor acrescentado e dos impostos especiais de consumo.

No que se refere à tributação directa, não existe no Tratado CE uma cláusula específica similar. Contudo, isto não impediu o Conselho de entrar no campo da harmonização da tributação directa, designadamente pela adopção das directivas das fusões e das sociedades-mães e afiliadas, com base no artigo 100º.

Quer o artigo 99º., quer o artigo 100º. exigem a unanimidade das deliberações do Conselho. E quando o Acto Único Europeu introduziu no Tratado o artigo 100º.-A, permitindo que o Conselho actuasse por maioria qualificada com respeito a medidas sobre o estabelecimento do mercado interno, as disposições fiscais foram expressamente excluídas deste sistema de votação mais flexível.

2. A harmonização fiscal não tem sido considerada como um fim em si mesmo, mas apenas como um meio para eliminar os obstáculos fiscais ao livre movimento de mercadorias, pessoas, serviços e capital dentro da Comunidade.

No terreno da tributação indirecta, a necessidade de assegurar com precisão ajustamentos fiscais nas fronteiras levou à aprovação da primeira e segunda directivas sobre o sistema de tributação do valor acrescentado. Após a decisão sobre os recursos próprios da Comunidade, novos esforços para harmonização das bases tributárias materializaram-se, alguns anos mais tarde, na sexta directiva.

Com o desafio do mercado único possuindo as mesmas características de um mercado nacional interno, o objectivo da eliminação das fronteiras fiscais tornou-se central no processo de harmonização.

Não tendo sido conseguido um acordo no Conselho sobre o estabelecimento de um sistema baseado na percepção do imposto no país de origem, adoptou-se uma solução transitória, pela qual a cobrança do

imposto no país de destino foi compatibilizada com a supressão das fronteiras, e se operou certo alinhamento das taxas.

Em matéria de impostos especiais de consumo, as decisões adoptadas em 1992 harmonizaram as estruturas e estabeleceram um mínimo de nivelamento das taxas, no que respeita ao tabaco, bebidas alcoólicas e produtos petrolíferos.

3. O processo de harmonização dos impostos de transacções continua a aguardar o “sistema definitivo” inicialmente previsto para funcionar a partir de 1997.

No “sistema transitório” ainda em vigor, só as aquisições por consumidores privados são tributadas no país de origem (com excepção das compras de carros novos e vendas a distância); a tributação das aquisições por sujeitos passivos tem lugar no país de destino. Mas os conceitos de exportação e importação são substituídos pelos de transmissões e aquisições intracomunitárias de bens, e em lugar dos controlos fiscais nas fronteiras internas, que são abolidos, a aquisição intracomunitária é inscrita na declaração de imposto do comprador.

No “sistema definitivo” delineado em 1996 pela Comissão a distinção entre transacções internas e transacções intracomunitárias desaparece, e a totalidade das transacções no interior da Comunidade é tributada como se fossem realizadas dentro de um único Estado membro.

Este sistema supõe a criação de um mecanismo de reafecção de receitas fiscais entre Estados membros, e a acentuação da harmonização de taxas. Outros aspectos da estrutura dos impostos sobre o valor acrescentado deverão ainda ser harmonizados. Não está, contudo, proposta qualquer data para a implementação do “sistema definitivo”.

4. Sendo a harmonização fiscal um processo delicado, na medida em que restringe a liberdade orçamental dos Estados membros, não é de surpreender que os esforços empreendidos nesta área se tenham limitado à remoção dos obstáculos fiscais mais aparentes ou imediatos à integração económica. A prioridade que foi dada à harmonização dos impostos de transacções e impostos especiais de consumo explica-se

pelo seu efeito imediato nos preços e pela necessidade de eliminar as fronteiras fiscais⁵.

No tocante aos impostos directos (impostos sobre as pessoas físicas e as sociedades), a relutância dos Estados membros em aceitar a perda da sua soberania fiscal decorrente de acordos de harmonização fiscal tem sido particularmente forte.

A percepção da prioridade de remover obstáculos fiscais à integração económica é menos clara do que no caso da tributação dos produtos e transacções. E os impostos directos, nomeadamente os impostos sobre o rendimento individual, são dominados tradicionalmente por opções de política económica dos governos e parlamentos nacionais.

5. No primeiro período do esforço de harmonização da tributação directa na Comunidade Europeia, a Comissão, seguindo o padrão de iniciativas no campo de tributação indirecta, empreendeu a plena harmonização do sistema de tributação das sociedades e do imposto de retenção sobre os dividendos. Tal era o objectivo da proposta de uma directiva apresentada ao Conselho em 1975. As taxas dos impostos nacionais sobre as sociedades deveriam situar-se entre 45% e 55%, e os Estados membros obrigavam-se a fixar entre limites similares o montante do crédito de imputação.

Esta proposta foi retirada em 1990, quando a Comissão, nas suas “Directrizes sobre a tributação das sociedades”, adoptou uma nova perspectiva, reflectindo a preocupação com a subsidiariedade, concentrando-se nas “medidas essenciais para a conclusão do mercado interno”. A ideia de harmonização global foi abandonada, já que os Estados, a fim de preservarem a soberania fiscal, haviam demonstrado não estar dispostos

⁵ Sobre a temática da harmonização fiscal: DALY, M. – *Harmonization of Corporate Taxes in a Single European Market: Recent Developments and Prospects*, Canadian Tax Journal, Vol. 40, n.º 5, 1992; FARMER, P. and LYAL, R. – *EC Tax Law*, Oxford, 1994; EASSON, A. – *Harmonization of Direct Taxation in the European Community: from Neumark to Ruding*, Canadian Tax Journal, Vol. 40, n.º 3, 1992; HINNEKENS, L. – *The Monti Report: the Uphill Task of Harmonizing Direct Tax Systems of EC members States*, EC Tax Review, 1997-1; MONTAGNIER, G. – *Harmonisation Fiscale Communautaire*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, n.º 2, 1997; OECD – *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, Paris, 1998; TERRA, B. and WATTEL, P. – *European Tax Law*, Deventer, 1997.

a envolver-se na aproximação de taxas e de bases de tributação. Nesse mesmo ano, a Comissão adoptou as directivas das fusões e das sociedades-mães e afiliadas. A Comissão apresentou ainda propostas de directivas sobre os juros e royalties entre empresas associadas.

Na perspectiva de 1990, a Comissão deixou de considerar a harmonização global do sistema de tributação das sociedades segundo o padrão exigente que fora adoptado na aprovação da 6.^a directiva do IVA no campo dos impostos indirectos. Tendo a ideia de uma harmonização avançada na área dos impostos directos perdido a sua atracção, adoptava-se agora a visão mais pragmática de harmonização fiscal em sectores específicos. Mas os instrumentos propostos para este esforço de harmonização continuavam a ser os mesmos.

Desde 1994, a Comissão adoptou uma perspectiva mais flexível, passando a conjugar com propostas de directivas respeitantes a questões fiscais específicos esforços de coordenação relativos a assuntos mais gerais, sob a forma de iniciativas não juridicamente vinculativas, como é o caso do Código de conduta, ou da recomendação de 1994 sobre o tratamento fiscal de não residentes.

6. É provável que as propostas ambiciosas do relatório do Comité Ruding sobre a harmonização do sistema de tributação das sociedades, taxas e bases de tributação permaneçam por longo tempo congeladas, na medida em que os Estados não parecem estar interessados em modificar a sua atitude quanto a estes assuntos.

Foi por isso que a Comissão teve de retirar em 1990 a sua proposta, apresentada quinze anos antes, de harmonização da tributação das sociedades, optando pragmaticamente pelo projecto de remoção de obstáculos específicos.

Nessa altura, as directivas da fusão e das sociedades-mães e afiliadas foram adoptadas, na medida em que eram consideradas necessárias para a conclusão do mercado interno. O alcance limitado destas medidas, em comparação com a ambição formal de harmonizar plenamente as estruturas dos sistemas nacionais de tributação das sociedades, ilustra claramente a sensibilidade deste tema.

7. O processo de globalização, sem embargo das suas consequências positivas na área da política fiscal nacional – convergência de reformas fiscais em objectivos de alargamento das bases e redução das taxas, eliminação de barreiras fiscais ao fluxo de capitais –, tem o efeito negativo de, através da adopção de medidas fiscais competitivas, levar à erosão das bases de tributação dos outros países.

Em consequência disso, como já foi assinalado, uma parte da carga fiscal é deslocada para os impostos sobre o trabalho, o consumo e factores não móveis, em detrimento da equidade dos sistemas fiscais, e suscitando uma influência negativa sobre o emprego.

Em Abril de 1998, o Conselho da OCDE aprovou um relatório do Comité dos Assuntos Fiscais sobre a concorrência fiscal prejudicial, incluindo um conjunto de directrizes para fazer face a esta situação: é recomendado que os Estados membros se abstenham de adoptar novas medidas que constituem práticas fiscais prejudiciais, que seja elaborada uma lista das medidas existentes que representam tais práticas, que dentro do prazo de cinco anos essas medidas sejam removidas.

Em ponto algum das recomendações do Conselho da OCDE, ou do relatório do Comité dos Assuntos Fiscais, é considerada a harmonização fiscal. Propõe-se uma “perspectiva coordenada”, a ser concretizada através do “Forum de práticas fiscais prejudiciais”; mas é visível que a ênfase é posta na troca de informações entre autoridades fiscais (uma das recomendações incluídas em apêndice à declaração do Conselho da OCDE menciona o acesso à informação bancária para efeitos fiscais), não se fazendo referência a uma aproximação de impostos de retenção sobre a poupança.

Nas posições discordantes do Luxemburgo e da Suíça declara-se que o modelo de coexistência, no qual o sistema de retenção se apresenta como uma alternativa à troca de informações, foi ignorado.

O mesmo problema – combate à concorrência fiscal prejudicial – está no centro das preocupações da Comissão Europeia ao adoptar a nova perspectiva “global”. Realisticamente, toma-se aqui em consideração a influência do princípio da subsidiariedade e as dificuldades postas pela exigência de unanimidade na área da tributação.

Estando a OCDE interessada no efeito de globalização na concor-

rência fiscal entre os países industrializados em geral, o problema assume características diferentes no quadro da União Europeia, onde se prossegue uma experiência de intensa integração económica – um mercado único completado pela unificação monetária.

8. No entanto, no contexto da União Europeia o diagnóstico é similar. A principal preocupação reside na estagnação das receitas fiscais dos Estados membros e na erosão das bases tributárias causada pela concorrência fiscal – a carga fiscal sobre os factores mais móveis, como o capital, o trabalho por conta própria, a energia tendendo a declinar; a que recai sobre os menos móveis, como o trabalho por conta de outrem, a agravar-se.

Devido à integração dos mercados, o fenómeno da degradação fiscal, que é observado no mundo em geral, é particularmente sentido na Comunidade. Dados esses desafios às políticas fiscais dos Estados membros, recomenda-se uma maior coordenação das medidas fiscais, designadamente no quadro do esforço para reduzir o desemprego.

O “package approach” sugerido pela Comissão envolve: em primeiro lugar, a aprovação de um Código de conduta no campo da tributação das empresas, reflectindo o acordo político de todos os Estados membros; a seguir, uma proposta modificada do projecto de directiva sobre a tributação da poupança, combinando o sistema de uma taxa mínima de retenção com uma troca de informações entre as administrações fiscais sobre os juros recebidos por não residentes; por último, um projecto de directiva visando eliminar os impostos de retenção sobre os pagamentos de juros e *royalties* entre empresas associadas de Estados membros diferentes.

9. Paradoxalmente, a coordenação de políticas de tributação com o fim de contrariar medidas prejudiciais pode ser apoiada no argumento da defesa da soberania nacional. Na verdade, a mobilidade internacional das bases tributárias e a corrida à redução das taxas criam um risco de erosão das receitas fiscais dos Estados membros.

A essa luz, a cooperação e harmonização, segundo o modelo do atrás referido “package approach”, parecem ser um modo de devolver aos Estados alguns dos poderes no campo da tributação que foram perdidos através da concorrência fiscal negativa.

Mas novos desafios estão a nascer, ameaçando a União Europeia no seu todo, mesmo após uma harmonização intracomunitária com êxito: é o caso das transacções electrónicas, evitando as regras fiscais nacionais e as bases tributárias nacionais.

10. Na Comunidade Europeia, a harmonização fiscal tem sido um instrumento para facilitar o funcionamento do mercado interno dos produtos e factores de produção.

Como os progressos no sentido de um mercado plenamente livre para o capital e trabalho se mostraram mais lentos do que os relativos ao mercado de bens e serviços, deu-se prevalência à tributação indirecta. A mais importante realização na harmonização fiscal continua a ser a adopção do sistema comum de tributação do valor acrescentado.

Os problemas de harmonização de tributação directa eram tradicionalmente considerados menos urgentes ou mais remotos. Além disso, os Estados membros têm a percepção de que as políticas nacionais relativas aos impostos sobre o rendimento constituem o bastião dos seus direitos soberanos.

Ao harmonizar os impostos nacionais, deve prestar-se estreita atenção às políticas fiscais dos países exteriores à União Europeia. O fenómeno da globalização torna difícil a um grupo de países harmonizar medidas fiscais se uma política análoga não for seguida por competidores exteriores.

Pode isto ser ilustrado pela proposta de uma directiva do Conselho introduzindo um imposto sobre as emissões de dióxido de carbono e energia, cujo objectivo é combater os “efeitos de estufa”. Essa proposta, apresentada pela Comissão em 1992 (e ainda por aprovar), está sujeita à condição de que medidas fiscais similares fossem introduzidas em outros países da OCDE, devido aos seus efeitos na competitividade da indústria.

11. Os efeitos do “alastramento” da integração económica são bem conhecidos.

Em certa medida, a decisão de criar a união monetária foi o resultado da instituição do mercado interno: representando o risco de volati-

lidade de taxas de câmbio um obstáculo à livre circulação de mercadorias, serviços e factores, os Estados membros foram levados a acelerar o processo de integração económica, substituindo as taxas de câmbio flexíveis por taxas fixas e, como a preservação da estabilidade cambial implica a plena coordenação da política monetária, substituindo por último as moedas nacionais por uma moeda comum controlada por um banco central supranacional.

Na união económica e monetária não estão só implicados factores monetários.

O controlo da política orçamental nacional também é praticado, sob a forma de regras vinculativas sobre os limites e a dimensão dos défices dos orçamentos nacionais e seu financiamento. No decurso da segunda fase de formação da união económica e monetária, os Estados membros aceitaram reforçar as disposições do Tratado CE sob o controlo de défices orçamentais excessivos através da adopção de um “Pacto de Estabilidade”, nos termos do qual foi fixado o valor das multas aplicadas a países em falta e se assumiu o compromisso de não invocar o carácter excepcional do défice excessivo no contexto de recessões moderadas.

12. Não obstante a falta de entusiasmo em relação a qualquer forma de federalismo fiscal, não é de excluir que um efeito de alastramento jogue nessa direcção, tendo como ponto de partida a constituição da união monetária com o seu complemento de regras orçamentais vinculativas. E, à medida que novas funções fossem assumidas pela Comunidade, novas fontes de financiamento teriam de ser encontradas, para além da estrutura tradicional dos recursos próprios, e eventualmente levando à transferência, em certa medida, do poder de tributar para as autoridades centrais da União Europeia.

A Comunidade, neste contexto, teria a possibilidade de utilizar uma política orçamental para gestão macroeconómica, baseada num orçamento bem diferente do presente em dimensão e estrutura.

No campo da tributação, as suas actividades, que se têm restringido a esforços de harmonização visando a diminuição do impacto de obstáculos fiscais à integração do mercado, entrariam num estágio completamente novo, em que ao federalismo monetário já existente, alcançado

através da criação da união monetária, seriam agregados elementos de federalismo orçamental e fiscal. E, por seu turno, o efeito de alastramento poderia ser uma força poderosa no sentido da união política.

A introdução de um imposto europeu supranacional sobre as sociedades poderia ser um elemento central desse estágio avançado da integração política e económica. Mas no futuro previsível não é de esperar que tal ideia se concretize, devido à relutância dos Estados membros em ceder os seus poderes na área da fiscalidade.

13. Em comparação com os notáveis progressos na integração monetária, o campo da tributação e da política fiscal ficou muito para trás.

A despeito da evolução no sentido da supranacionalidade trazida pelo Acto Único Europeu e reforçada pelo Tratado da União Europeia, as decisões sobre questões fiscais continuaram sujeitas à regra da unanimidade.

A harmonização fiscal foi empreendida, mas basicamente restringida à área dos impostos indirectos, já que o andamento no sentido da harmonização dos impostos directos tem sido muito lento, só dizendo respeito a áreas muito específicas. Mesmo no domínio dos impostos de transacções, o regime definitivo baseado na cobrança no país de origem tarda a ser posto em prática.

É demasiado cedo para esperar que os efeitos de alastramento suscitados pela realização da união monetária comecem a verificar-se.

A verdade, porém, é que a perspectiva da união económica e monetária já deu novo ímpeto a um movimento de harmonização de impostos directos, se bem que, desta vez, através de instrumentos mais “brandos”, como é o caso do recentemente aprovado “Código de conduta”.

Este não é um instrumento juridicamente vinculativo; antes se apresenta como um “compromisso político”, fórmula inédita no domínio da fiscalidade comunitária e cuja projecção no plano da realidade prática está ainda por determinar.

14. O Código de conduta refere-se, em geral, à fiscalidade das empresas, sem identificar sectores de actividade.

A área das instituições financeiras não é objecto de tratamento

especial. No entanto, das listas, adiante referidas, de medidas susceptíveis de serem examinadas com vista a determinar se estão ou não abrangidas pelas disposições do Código constam numerosos casos de actividades financeiras intragrupo, de actividades internacionais de financiamento e de centros financeiros off-shore.

Considerando potencialmente prejudiciais as medidas fiscais que prevejam um nível de tributação efectivo, incluindo a taxa zero, significativamente inferior ao normalmente aplicado ao Estado membro em causa, o Código indica, exemplificadamente, diversos factores a ter em conta na avaliação do carácter prejudicial das medidas.

15. Adoptada em 1 de Dezembro de 1997 pelo Conselho e pelos representantes dos Estados membros reunidos no Conselho a resolução relativa ao Código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas, foi desde logo prevista a criação, no âmbito do Conselho, de um Grupo incumbido de analisar as medidas fiscais susceptíveis de cair sob a alçada do Código.

O primeiro relatório do Grupo foi divulgado em Novembro de 1998, prevendo-se a apresentação de novos relatórios no decurso de 1999. Pela Comissão, com a assistência dos Estados membros, foi compilada uma lista indicativa inicial das medidas potencialmente prejudiciais, a qual se decompõe em cinco categorias, relativas a serviços intragrupo, serviços financeiros e empresas *offshore*, outras medidas sectoriais específicas, incentivos regionais, e outras medidas.

A zona franca da Madeira, tal como o centro de serviços internacionais de *Dublin*, figura na segunda categoria; o regime das Ilhas Canárias e o do Aeroporto de *Shannon* é analisado a propósito dos incentivos regionais (quarta categoria). Com base na lista da Comissão, os próprios Estados membros forneceram descrições sumárias das medidas a ser analisadas pelo Grupo do Código de conduta.

A propósito das medidas fiscais utilizadas para apoiar o desenvolvimento económico de regiões específicas, o Código estabeleceu que se avaliará se as mesmas são proporcionais e orientadas para os objectivos pretendidos (avaliação em que se presta especial atenção às características e condicionalismos particulares das regiões periféricas e das pequenas ilhas).

16. O organismo representativo das confederações industriais europeias manifestou o receio de que o Código de conduta fosse longe de mais no combate à concorrência fiscal, podendo conduzir a um aumento da carga fiscal sobre as sociedades comerciais e industriais, cuja redução se lhe afigurava necessária. Lembrando que a concorrência fiscal constitui o único contrapeso da pressão sistematicamente ascendente das receitas do Estado na União Europeia, pronunciou-se a favor da permanência de sistemas de baixa tributação, na linha da aprovação, em Julho de 1998, da taxa irlandesa de 12,5%, aplicável a todas as sociedades.

17. A aprovação do Código de conduta em matéria de fiscalidade das empresas levou a Comissão a procurar garantir – em “compromisso paralelo” – a aplicação rigorosa das regras relativas aos auxílios estatais de carácter fiscal, propondo-se examinar caso a caso os regimes fiscais em vigor nos Estados membros.

Na sua comunicação de 10 de Dezembro de 1998 sobre a “aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas”, a Comissão faz a contraposição entre as medidas de carácter geral – medidas fiscais acessíveis a todos os agentes económicos que operem no território de um Estado membro, aplicando-se indistintamente a todas as empresas e a todas as produções –, e os auxílios estatais, que têm origem em medidas destinadas a isentar, parcial ou totalmente, as empresas de determinado sector dos encargos resultantes da aplicação normal do sistema fiscal.

Mesmo que constitua um auxílio abrangido pelo âmbito da aplicação do nº. 1 do artigo 92º. do Tratado CE, uma medida fiscal (tal como acontece com os auxílios de carácter não fiscal) pode beneficiar de uma derrogação ao princípio de incompatibilidade com o mercado comum. É o caso dos auxílios que visam favorecer as regiões ultraperiféricas, os quais deverão, no entanto, ser degressivos e limitados no tempo.

No entender da Comissão, a concessão de uma derrogação com base em auxílios regionais exige que se assegure que as medidas em causa correspondam a actividades que tenham um impacto na economia local, façam face a desvantagens regionais reais e sejam examinadas

num “contexto comunitário”, tomando-se em consideração os efeitos negativos que as medidas podem ter em outros Estados membros.

Para a Comissão, a qualificação enquanto medida fiscal prejudicial a título do Código de conduta não afecta a eventual qualificação da medida como auxílio estatal. No exame da compatibilidade dos auxílios fiscais com o mercado comum entrar-se-á em conta com os efeitos desses auxílios que a aplicação do Código de conduta revelará.

18. Depois de notar que a introdução de auxílios fiscais não foge ao procedimento de aprovação prévia da Comissão, esta instituição comunitária propõe-se proceder ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nos Estados, incluindo os auxílios sob forma fiscal, podendo, se considerar que o regime não é ou deixou de ser compatível com o mercado comum, propor ao Estado membro em causa que o modifique ou suprima.

O propósito manifestado pela Comissão de proceder ao reexame dos regimes de auxílios fiscais existentes, que não exclui a consideração dos efeitos dos auxílios através da aplicação do Código de conduta, aponta para uma perspectiva redutora na autorização de auxílios fiscais.

A Comissão frisa o carácter excepcional dos auxílios permitidos em sectores determinados, bem como no plano do favorecimento do desenvolvimento económico de determinadas regiões, incluindo as regiões ultraperiféricas. Exige aqui que os auxílios sejam proporcionais e orientados para os objectivos pretendidos, tendo efeitos significativos sobre a economia local.

A política da Comissão em matéria de auxílios de Estado (incluindo os auxílios fiscais) tende visivelmente para o cerceamento das oportunidades de obtenção de autorização comunitária para a aplicação de auxílios por parte dos Estados membros. Como se viu, a Comissão reserva-se a possibilidade de propor a própria supressão dos auxílios existentes, se entender que terão deixado de ser “compatíveis com o mercado comum”.

Uma coisa, porém, parece certa. Nos casos em que a Comissão, ao autorizar um auxílio fiscal, outorgou um prazo-limite para a aplicação da medida, tal prazo, por respeito do princípio da confiança legítima, não deverá ser encurtado.

Por outro lado, caso um auxílio fiscal seja reconhecido pela Comissão como “compatível com o mercado comum”, é lógico que deixará de poder ser considerado como medida de concorrência fiscal prejudicial, para o efeito da aplicação do Código de conduta.

19. O rigor que a Comissão se propõe aplicar no reexame de auxílios de Estado, a par das crescentes limitações à introdução de medidas fiscais susceptíveis de ser consideradas como de concorrência prejudicial, no âmbito do Código de conduta, configuram um clima novo no plano da fiscalidade europeia, limitador da liberdade de acção dos Estados na adopção de soluções fiscais destinadas a assegurar a competitividade de determinados sectores, ou das empresas em geral.

Estão, assim, criados, a nível comunitário, importantes constrangimentos à utilização da política fiscal nacional no domínio do estímulo à competitividade.

4.2.2 A Reacção à Concorrência Fiscal Prejudicial

a) O problema da discriminação às avessas

1. A estratégia seguida pela Comissão e, em particular, o princípio da harmonização mínima conduzem ao problema da “discriminação às avessas”, que consiste na possibilidade de um Estado-membro adoptar regras mais exigentes para as instituições autorizadas pelas autoridades desse mesmo Estado (de origem). Esta possibilidade é potenciada pelo facto de se ter utilizado a directiva, instrumento que, como é sabido, apenas vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando às instâncias nacionais a competência para definir a forma e os meios.

São conhecidos os riscos da discriminação às avessas, de que se salientam o de evasão fiscal (possibilidade de as instituições de crédito estabelecidas num Estado-membro mais exigente criarem uma filial num Estado-membro menos exigente, de modo a servir o próprio mercado – da casa mãe – a partir dessa filial) e o de harmonização “de

facto” e “por baixo”, isto é, alinhada pela regulamentação dos Estados menos exigentes.

A competitividade entre as instituições de crédito dos vários Estados-membros passa também pela regulamentação de cada Estado no que respeita aos requisitos exigidos para o acesso e exercício da actividade.

Ora, se a Comunidade apenas fixa patamares mínimos, subsiste uma importante margem de manobra de cada um dos Estados-membros. Além disso, essa margem estende-se à disciplina de cada uma das actividades desenvolvidas pelas instituições de crédito, que estão longe de se encontrar harmonizadas, para já não falar nas exigências formais e substanciais que cada Estado formula ao nível dos diversos e cada vez mais complexos produtos financeiros.

Este problema, facilmente detectável numa óptica “pré-fiscal”, acentua-se se o observarmos no plano fiscal propriamente dito. Aqui, em muitos casos, nem sequer existe harmonização mínima (veja-se o exemplo do imposto do selo, das taxas e emolumentos notariais e registrais, para já não falar na tributação directa).

E se é certo que se aceita pacificamente a proibição da discriminação em razão da nacionalidade, também aplicável em matéria fiscal, não é menos verdade que tal princípio não resolve convenientemente o problema da discriminação às avessas.

2. Um dos caminhos possíveis para evitar que o nosso sistema financeiro se torne menos competitivo (ou para o tornar mais competitivo) há-de passar por não lhe impor condições mais gravosas do que as que existem para as instituições sediadas noutros Estados-membros. E se, em matéria prudencial, não pode deixar de se ter presente o objectivo de credibilidade e de estabilidade do sistema financeiro, considerado como um todo, em matéria fiscal esse problema não releva.

A estratégia a adoptar com vista a tornar o nosso sistema financeiro mais competitivo (veremos adiante as restrições actuais desse percurso), pode abarcar o plano “pré-fiscal” (regulamentação da actividade, direito material aplicável, legislação financeira), mas também o plano fiscal (regras de incidência pessoal e real e regras de localização).

b) As medidas para combater a concorrência fiscal prejudicial

3. As medidas que venham a ser tomadas para combater a concorrência fiscal entre os diversos Estados-membros limitam, naturalmente, as tentativas de aumentar os níveis de concorrência fiscal no sector financeiro.

Dáí que seja necessário traçar o quadro comunitário a ter em conta na apresentação de propostas.

Este quadro pode ser dividido em quatro partes:

- em primeiro lugar, a resolução sobre o já citado Código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas;
- em segundo, o texto que serviu de base para a apresentação pela Comissão de uma proposta de directiva sobre a fiscalidade da poupança e a proposta propriamente dita;
- em terceiro lugar, a proposta de directiva relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e *royalties* entre sociedades associadas de Estados membros diferentes;
- finalmente, a atrás indicada comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas.

A isso acrescem mais algumas referências às conclusões do Conselho ECOFIN de 1 de Dezembro de 1997.

Os principais objectivos que estiveram presentes no debate suscitado no Conselho ECOFIN de 1 de Dezembro de 1997, a propósito do combate à concorrência fiscal prejudicial, foram: (a) reduzir as distorções existentes no seio do mercado único; (b) evitar perdas importantes de receita fiscal; (c) orientar as estruturas fiscais num sentido mais favorável ao emprego. E os respectivos domínios de discussão foram: (a) a fiscalidade das empresas, (b) a fiscalidade dos rendimentos da poupança e (c) as retenções na fonte sobre os pagamentos transfronteiriços de juros e *royalties* entre empresas.

c) Os aspectos essenciais do Código de conduta (fiscalidade das empresas)

I – Forma adoptada

4. A forma adoptada para este Código de conduta foi a de resolução. É importante salientar que estamos perante um tipo de acto não previsto no Tratado. Isto significa que esta resolução não tem carácter vinculativo, seja para os Estados-membros, seja para os particulares. É uma forma usual de anunciar intenções que, no entanto, terão de ser vertidas em instrumentos jurídicos vinculativos. Embora juridicamente não vinculativos, estes actos assumem uma enorme importância do ponto de vista político, pelo compromisso que representam para os Estados-membros.

Estamos, assim, perante um acordo político que não afecta os direitos e obrigações dos Estados-membros, que derivam do Tratado, e que não é susceptível de ser impugnado contenciosamente.

II – Medidas fiscais abrangidas

5. São abrangidas pelo Código de conduta as medidas que tenham ou possam ter uma incidência sensível sobre a localização das actividades económicas na Comunidade, incluindo as actividades desenvolvidas dentro do mesmo grupo de sociedades.

Dir-se-á que a expressão utilizada – “incidência sensível” – é bastante vaga e dificilmente mensurável. Acresce o facto de estar em causa a tentativa de averiguar as consequências, ao nível da localização das actividades económicas, de uma determinada medida de carácter fiscal. Ora, se se pensar que a decisão sobre a localização de uma empresa depende de inúmeros factores (e não exclusiva ou principalmente do factor fiscal), compreende-se a dificuldade de preenchimento do conceito. Dificuldade que pode acentuar-se por não se falar em empresas, mas em actividades económicas.

Por outro lado, não é certo que à constituição de uma sociedade num determinado Estado membro corresponda necessariamente o exercício de uma actividade económica nesse Estado. Razões mais do que

suficientes para se duvidar da formulação e perceber a sua ambiguidade.

Para o Código de conduta, a forma da medida é pouco relevante, uma vez que se abrangem as disposições legislativas, regulamentares ou práticas administrativas.

Do mesmo modo, abrangem-se as medidas que estabeleçam um nível de tributação efectiva claramente inferior, ou nula, por comparação com a que existe normalmente no Estado membro considerado.

Importa notar que, aqui, o termo de comparação é a restante tributação do Estado membro considerado, o que parece significar que não se pode beneficiar os não residentes por contraposição aos residentes. É uma forma possível de atenuar o problema da discriminação às avessas. Resta saber, no entanto, se o Direito comunitário prevê soluções (que possam ser invocadas judicialmente) para a eliminação destas discriminações.

Este nível de tributação inferior pode resultar da taxa, da base de incidência ou de qualquer outro factor.

Pese embora a referência a “qualquer outro factor”, pode afirmar-se que o Código de conduta não manifesta especiais preocupações com o plano que podemos designar por “pré-fiscal”.

III – Critérios para avaliação do carácter préjudicial das medidas

6. Na avaliação do carácter prejudicial (nocivo) das medidas, importa ter em conta o seguinte:

- se as vantagens são concedidas exclusivamente a não residentes ou para transacções concluídas com não residentes;
- se as vantagens estão totalmente isoladas da economia nacional, de tal forma que não tenham incidência sobre a base fiscal nacional;
- se as vantagens são concedidas mesmo na ausência de qualquer actividade económica real e de presença económica substancial no Estado que as concede;
- se as regras de determinação dos benefícios para as actividades internas de um grupo multinacional divergem ou não dos princí-

pios geralmente admitidos no plano internacional (regras da OCDE – regra da tributação pelo Estado da residência, princípio da não discriminação e outros);

- se as medidas fiscais não são transparentes e se existem disposições legais aplicáveis de forma menos rigorosa e não transparente ao nível administrativo.

Os critérios apontados para a avaliação do carácter nocivo estão longe de ser completos (seria mesmo impossível que o fossem...). Salienta-se, no entanto, a clara preocupação de evitar discriminações favoráveis aos não residentes (que mais não são, afinal, do que formas de discriminação às avessas).

Assim sendo, tem de perguntar-se se, na ausência de verdadeira harmonização em muitas das matérias fiscais (caso da tributação directa), como se pretende impedir um tratamento mais favorável dos não residentes (conceito de residente esse, também ele, não harmonizado...)? O que é que significa um tratamento mais favorável dos não residentes? Imagine-se que, ao nível da taxa, a tributação para os residentes eleva-se a 50% – uma taxa de 40% para os não residentes, superior à do seu Estado de origem, é uma medida fiscal nociva? Como se vê, a indefinição é muita.

Sem verdadeira harmonização, a operacionalidade de códigos de conduta com cláusulas gerais e conceitos e indeterminados será muito reduzida.

IV – Congelamento – a cláusula de *stand still*

7. No Código de conduta assume-se o compromisso de não introdução de novas medidas fiscais prejudiciais, tendo em conta o conceito referido.

Apesar do carácter não vinculativo da resolução, este aspecto não deixa de consubstanciar um importante compromisso político, que deve ser tido em conta em eventuais alterações legislativas a propor.

V – Desmantelamento

8. Simultaneamente, os Estados assumem o compromisso de reexame das disposições e práticas existentes e da sua modificação no mais curto espaço de tempo possível.

Este aspecto também deve ser tido em conta, uma vez que acelera a necessidade de se fazer um inventário das medidas nacionais que actualmente existam e sejam potenciadoras de vantagens fiscais prejudiciais.

VI – Informação mútua e avaliação

9. Prevê-se um regime de informação mútua entre Estados sobre as medidas fiscais prejudiciais em vigor, bem como a possibilidade de um Estado membro pedir a outro esta informação, com a ressalva relativa às medidas que sejam da competência parlamentar – nesse caso, as informações só serão transmitidas depois de o Parlamento tomar conhecimento.

Qualquer Estado membro pode ainda suscitar a discussão sobre o carácter prejudicial das medidas fiscais de outro Estado membro, devendo ser tidos em conta os efeitos destas medidas fiscais em outros Estados membros.

10. Relativamente às medidas fiscais utilizadas para o desenvolvimento económico de regiões determinadas, dever-se-á apreciar se são proporcionais e adequadas ao objectivo pretendido.

Neste quadro, será dada uma atenção especial às características e constrangimentos das regiões ultraperiféricas e às ilhas de pequena dimensão, sem prejuízo da integridade e coerência da ordem jurídica comunitária, do mercado interno e das políticas comuns.

Este aspecto revela-se de grande importância, embora de forma não exclusiva, relativamente ao desenvolvimento dos regimes das zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria.

VII – Procedimento

11. Prevê-se a criação de um grupo de trabalho no Conselho com competência para determinar quais as medidas que caem no âmbito do Código de conduta e de supervisionar o sistema de comunicação de informações, composto por um representante de alto nível de cada Estado e um suplente.

Proceder-se-á à elaboração de relatórios e comunicação ao Conselho para deliberação, colaborando a Comissão no processo de troca de informações.

VIII – Ajudas de Estado

12. Admite-se que algumas das medidas fiscais prejudiciais possam cair sob a alçada dos artigos 92º a 94º do Tratado CE.

A Comissão publicou directrizes orientadoras sobre a aplicação das regras sobre auxílios a estas medidas, propondo-se avaliar ou reavaliar, caso a caso, os regimes fiscais em vigor e os novos projectos dos Estados membros.

IX – Luta contra a evasão e a fraude fiscais

13. É ainda feito um convite à troca de informações entre os Estados, chamando-se a atenção para a importância das disposições anti-abuso.

X – Extensão geográfica

14. Assume-se também o compromisso de aplicação destas regras aos territórios aos quais não se aplica o Tratado, *maxime* aos territórios dependentes ou associados, aspecto que é da maior importância, uma vez que aqui se integram alguns dos denominados “paraísos fiscais”.

Tudo depende da aplicação prática deste compromisso mas, a ser levado a bom termo, pode colocar as regiões autónomas portuguesas e outras regiões ultraperiféricas numa situação de vantagem em relação a esses territórios.

XI – Revisão

15. A Comissão submeterá ao Conselho um relatório anual sobre a aplicação do Código de conduta e sobre as ajudas de Estado.

O Código será revisto dois anos após a sua adopção, ou seja em Dezembro de 1999.

XII – Declarações quanto ao Código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas

16. Certos Estados membros e a Comissão consideram que alguns dos regimes fiscais especiais adoptados para os trabalhadores podem ser abrangidos pela problemática objecto do Código de conduta, pelo que esta questão pode ser discutida, tendo em vista uma eventual extensão do Código.

O Conselho, os representantes dos Estados e a Comissão referem que um período de dois anos seria suficiente, como regra, para o desmantelamento das medidas. Porém, depois, afirma-se que a contar de 1 de Janeiro de 1998, o desmantelamento efectivo deverá ser feito no prazo de cinco anos (até 1 de Janeiro do ano 2003), embora possam ser considerados prolongamentos, verificando-se assim uma certa contradição.

A delegação alemã, entre outras, considera que o ponto relativo às vantagens sem actividade económica real abrange também a concessão de facilidades às actividades internacionais (móveis, v.g. financeiras), se essas vantagens forem recusadas para as actividades fixas (v.g. industriais, não móveis), o que representa uma extensão importante do conceito.

A delegação irlandesa defende um período mais longo para o desmantelamento da sua taxa de 10% (imposto sobre o rendimento das sociedades) para as empresas da indústria transformadora.

A Comissão lembra que, de acordo com os termos da autorização para o regime do centro de serviços financeiros de Dublin, que termina em 2005, os novos estabelecimentos (por novos estabelecimentos parece entender-se os que surgiram depois da autorização conferida pela Comunidade...) não podem beneficiar do regime depois do ano 2000.

d) A fiscalidade da poupança

17. Na sequência do convite do Conselho à Comissão, esta apresentou uma proposta de directiva relativa à fiscalidade da poupança ⁶, assente nas seguintes bases:

- limitação do seu campo de aplicação – juros pagos num Estado membro a particulares residentes num outro Estado membro;
- aplicação do modelo da coexistência – cada Estado membro aplica uma taxa de retenção ou fornece aos outros elementos sobre os rendimentos da poupança; porém, cada Estado apenas pode optar por um desses regimes, estimando-se que quase todos escolham o primeiro, nomeadamente por razões relacionadas com o segredo bancário;
- retenção na fonte sobre os juros pagos a residentes em outros Estados membros – efectuada pela entidade pagadora à taxa mínima de 20%;
- âmbito de aplicação territorial da directiva – definido em função da localização do agente pagador dos juros, aplicando-se a directiva a todo o território ao qual o Tratado seja aplicável (cfr. artigo 227º. do Tratado CE);
- não exclusão das *eurobonds* do texto da proposta de Directiva.

18. São de assinalar diversas notas anteriores à elaboração da proposta de directiva relativa à fiscalidade da poupança.

⁶ COM(98)295.

Os Estados membros declararam que, no caso de mudarem a sua legislação, se inspirariam nos elementos previstos no anexo relativo às bases para a proposta de directiva relativa à fiscalidade da poupança.

A delegação britânica pretendeu que a directiva não se devia aplicar às *Eurobonds* (obrigações denominadas em dólares ou noutras moedas vendidas a investidores diferentes dos dos países da moeda de emissão – por exemplo, emissão por um grupo belga de obrigações denominadas em dólares tomadas por um banco francês; as *Eurobonds* são utilizadas no financiamento de grandes multinacionais, governos e países do terceiro mundo) e instrumentos financeiros similares.

A delegação francesa referiu que esta directiva não devia ter uma taxa de retenção na fonte inferior a 25%.

A delegação holandesa acentuou a importância do princípio da tributação da poupança no país da residência.

A delegação luxemburguesa indicou que a directiva em causa devia ser acompanhada por uma outra sobre o regime geral da tributação das empresas.

As delegações belga, italiana e portuguesa afirmaram, por seu turno, que não dariam o seu acordo à directiva sobre pagamentos de juros e *royalties* antes da adopção desta directiva sobre a fiscalidade da poupança.

e) A proposta de directiva relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e *royalties* entre sociedades associadas de Estados membros diferentes

19. Com a proposta de directiva relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e de *royalties* efectuados entre empresas associadas de Estados-membros diferentes ⁷, a Comissão pretendeu cumprir uma das conclusões do Conselho ECOFIN de 1 de Dezembro de 1997.

⁷ COM (1998) 67 final, de 4.3.98.

A abordagem utilizada é progressiva, propondo-se, numa primeira fase, que sejam abolidos apenas os impostos que incidem sobre os pagamentos de juros e de *royalties* entre sociedades associadas, incluindo os respectivos estabelecimentos estáveis.

Para além disso, prevê-se ainda outra limitação, destinada a ajudar os Estados membros importadores líquidos de capital e tecnologia (entre os quais Portugal), que consiste numa supressão gradual (e não imediata) destes impostos, ao longo de um período de transição (até cinco anos após a entrada em vigor da directiva).

f) As medidas fiscais em face dos auxílios públicos – Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas (98/C 384/03)

20. A publicação desta comunicação ⁸ da Comissão está prevista no Código de conduta, quando adianta que algumas das medidas fiscais prejudiciais podiam cair no âmbito dos artigos 92º. a 94º. do Tratado CE.

Apesar de se estar perante uma mera comunicação, ela traduz, no âmbito da tributação directa das empresas ⁹, o reflexo da atenção crescente dada aos auxílios estatais de carácter fiscal. E essa preocupação de controlo acrescido revela-se logo no propósito da Comissão de analisar ou reanalisar, caso a caso, os regimes fiscais em vigor nos Estados membros.

A Comissão começa por se referir às medidas fiscais de carácter geral, afirmando que o Tratado prevê a possibilidade de harmonização (com base no artigo 100º.) ou de eliminação de distorções (com base nos artigos 101º. e 102º.).

Daqui parece resultar a ideia (confirmada pelo restante teor da Comunicação) de que a aplicação das regras sobre auxílios estatais às medidas

⁸ JO C 384, de 10 de Dezembro de 1998.

⁹ Atente-se no próprio título da Comunicação, que se refere às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas.

fiscais continua a exigir a especificidade ou selectividade da medida ¹⁰ – melhor, não abrange as denominadas medidas de carácter geral.

Avança depois a Comissão com a afirmação da irrelevância da forma do auxílio, concluindo que o carácter fiscal deste não obsta à aplicação dos artigos 92º. e seguintes do Tratado CE.

21. Mais importante parece ser a explicitação feita relativamente ao preenchimento dos requisitos do auxílio aplicáveis às medidas de carácter fiscal.

Em primeiro lugar, exige-se que a medida confira aos beneficiários uma vantagem que diminua os encargos que normalmente oneram os seus orçamentos. Aí se incluem as diversas medidas que impliquem uma redução da carga fiscal, ou seja:

- uma redução da matéria colectável (deduções derogatórias, amortizações extraordinárias ou aceleradas, inscrições de reservas no balanço, etc.);
- uma redução total ou parcial do montante de imposto (isenção, crédito de imposto, etc.);
- um adiamento, anulação ou reescalamento excepcional da dívida fiscal.

É, assim, muito amplo o leque de medidas que podem preencher este primeiro requisito do conceito de auxílio – a existência de uma “vantagem fiscal”.

Em segundo lugar, exige-se que a vantagem seja concedida pelo Estado, ou através de recursos estatais. Nada de especialmente relevante é de assinalar quanto a este requisito, a não ser a ideia de que a intervenção do Estado se pode fazer através de disposições fiscais de natureza legislativa, regulamentar, administrativa, ou mesmo através de meras práticas da Administração fiscal.

A referência ao terceiro requisito – o da afectação da concorrência e das trocas comerciais entre os Estados-membros – também não traz especiais novidades. Mantém-se um entendimento relativamente pouco

¹⁰ Adiante analisaremos a tentativa de caracterização desta especificidade ou selectividade das medidas fiscais.

exigente quanto ao preenchimento desta condição, na linha do que já vinha sendo defendido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e pela própria Comissão.

22. Mais importante, quanto às medidas de carácter fiscal, é o requisito da sua especificidade ou selectividade. Exige-se que a medida favoreça “certas empresas ou certas produções”, que, mesmo que se trate de uma medida selectiva, pode ser justificada “pela natureza ou economia do sistema”.

Estes conceitos transportam-nos para a distinção entre os auxílios estatais e as medidas de carácter geral, uma vez que estas continuam a não integrar aquele conceito.

Segundo a Comissão, as medidas fiscais acessíveis a todos os agentes económicos que operam no território de um Estado membro são consideradas, em princípio, de carácter geral. Mais se afirma que os Estados não estão limitados no poder de escolher a política económica que considerem mais adequada e de repartir a carga fiscal pelos diferentes factores de produção.

Daqui conclui a Comissão que não constituem auxílios, desde que aplicáveis indistintamente a todas empresas e a todas as produções, as medidas de pura técnica fiscal (fixação de taxas de tributação, regras de depreciações e amortizações ou regras em matéria de reporte de prejuízos e, ainda, as disposições destinadas a evitar a dupla tributação ou a evasão fiscal) e as medidas que têm um objectivo de política económica geral (v.g., investigação e desenvolvimento, ambiente, formação e emprego).

Ou seja, o leque de medidas fiscais que não devem ser considerados auxílios estatais reconduz-se ao difícil conceito de medida de carácter geral.

Segundo cremos, continua a ser admissível que a criação de incentivos fiscais para certos sectores (mesmo para o sector financeiro ou, por exemplo, para o mercado de capitais) possa, em certas situações, ser considerada uma medida de carácter geral. Ponto é que tal medida se integre num conjunto de objectivos de política económica mais vasto e que não traduza a criação de condições discriminatórias (por exemplo, em função da respectiva residência fiscal).

Mas não se duvida que se têm que redobrar as cautelas na criação

das vantagens fiscais, por forma a que estas não venham a ser consideradas auxílios estatais. A regra da não discriminação (nomeadamente em função da residência fiscal) e a não adopção de regras avulsas são duas das principais directrizes a ter em conta.

Acrescenta a Comissão que o facto de algumas empresas ou alguns sectores beneficiarem mais do que outros não implica que estas medidas fiscais sejam consideradas auxílios.

Neste sentido, entende a Comissão que os incentivos fiscais aos sectores de investigação ou da formação não constituem necessariamente auxílios estatais, embora só favoreçam as empresas que realizam tais investimentos.

A Comissão conclui que o critério principal para a aplicação do nº 1 do artigo 92º, a uma medida fiscal consiste no facto de essa medida instituir, a favor de determinadas empresas dos Estados membros, uma excepção à aplicação do sistema fiscal.

Quanto ao critério da selectividade ou da especificidade, confirma-se que a medida (para que não se considere um auxílio) deve abranger a totalidade do território do Estado.

Outro ponto importante relaciona-se com a diferente tributação consoante o estatuto das empresas. A Comissão entra aqui num domínio que poderemos designar, na linha do que dissemos anteriormente, como “pré-fiscal”, ou seja, a concessão da vantagem liga-se à definição do tipo de empresas feita num momento prévio, por legislação não especificamente fiscal.

A natureza e a economia do sistema podem também justificar certas medidas de carácter fiscal, de tal forma que estas não chegam sequer a preencher o conceito de auxílio – é o caso da progressividade das taxas do imposto, do cálculo das amortizações, dos métodos de valorização das existências, das modalidades de cobrança das dívidas fiscais e do tratamento dado às entidades sem fins lucrativos (por exemplo fundações, associações ou cooperativas).

Difíceis de justificar, segundo a Comissão, são as medidas que concedem às empresas não residentes um tratamento mais favorável ou que atribuem vantagens às empresas que fornecem certos serviços (v.g., financeiros). Esta alusão da Comissão ao exemplo dos serviços finan-

ceiros é propositada, ligando-se às preocupações crescentes neste domínio.

23. A Comissão relaciona ainda esta Comunicação com o Código de conduta, afirmando, em primeiro lugar, que a qualificação de uma medida fiscal como prejudicial (de acordo com o Código de conduta) não afecta a sua qualificação como auxílio e, em segundo, que a análise da compatibilidade dos auxílios fiscais com o mercado comum deve ter em conta os efeitos prejudiciais que o Código de conduta coloca em evidência. Ou seja, a prejudicialidade da medida fiscal aproxima-a do conceito de auxílio.

Este aspecto assume grande importância, uma vez que se arrasta para o conceito de auxílio grande parte das medidas fiscais prejudiciais (mesmo que esse prejuízo seja sentido pelos nacionais ou residentes em face dos não nacionais ou não residentes).

Outra orientação da Comissão prende-se com os auxílios destinados a favorecer o desenvolvimento económico de certas regiões. As derrogações com base em critérios regionais exigem que as medidas:

- contribuam para o desenvolvimento regional e correspondam a actividades que tenham um impacto local; a este propósito, a Comissão alerta para o facto de o estabelecimento de actividades *off-shore*, na medida em que as externalidades sobre a economia local sejam reduzidas, não contribui normalmente de forma suficiente para o desenvolvimento dessa economia;
- correspondam a desvantagens regionais reais;
- sejam examinadas num contexto comunitário.

g) Conclusões

24. De tudo o que fica dito, a análise dos dois documentos referidos – o Código de conduta e a comunicação das regras relativas aos auxílios às medidas respeitantes à fiscalidade directa das empresas – leva às seguintes conclusões.

Embora se trate de textos não vinculativos, deverão ser tomados em

consideração nas propostas que venham a ser feitas relativamente à tributação das instituições e dos produtos financeiros.

É importante ter-se em conta os critérios exemplificativos avançados para a qualificação das medidas fiscais como prejudiciais, sendo de salientar o princípio da não discriminação em função da residência, a ligação a uma actividade económica real e a transparência.

Por outro lado, não deve esquecer-se que a especificidade e a selectividade das medidas fiscais conduzem a uma mais fácil identificação dessas medidas com o conceito de auxílios estatais.

Não obstante, continua a ser possível a adopção de medidas de carácter fiscal, desde que devidamente integradas na prossecução de objectivos de política económica geral (v.g., os incentivos à poupança).

Outro campo onde existe alguma margem de manobra é o das medidas de pura técnica fiscal (fixação de taxas de tributação, regras de depreciações e regras em matéria de reporte de prejuízos), que tenderão a ser excluídas do conceito de auxílios estatais. No entanto, mesmo quanto a estas, há que analisar casuisticamente a eventual prejudicialidade da medida, uma vez que a não consideração de uma medida como auxílio não afasta o seu eventual carácter prejudicial. Por outro lado, o carácter prejudicial da medida tenderá a aproximá-la do conceito de auxílio.

4.2.3 A posição da OCDE

a) Introdução

1. Até época relativamente recente, os sistemas fiscais dos diversos Estados eram considerados numa óptica marcadamente – quando não estritamente – nacional.

Com efeito, era essa a perspectiva que se adequava a economias essencialmente fechadas, caracterizadas por uma mobilidade limitada do capital, em que os rendimentos obtidos no estrangeiro por residentes não eram muito expressivos, pelo que não se sentiam especiais preocupações quanto á erosão da “base tributária nacional”, considerada estável.

Tal situação alterou-se por completo, dando origem a um contexto de abertura muito acelerada – quando não de verdadeira integração – das diversas economias nacionais, constituindo a liberalização progressiva de trocas de bens e serviços e de investimentos transnacionais o mais importante factor de crescimento económico e de aumento do nível de vida, ao permitir uma utilização mais eficiente de todo o tipo de recursos.

Esta nova realidade permitiu pôr em evidência o enquadramento tributário do exercício das actividades económicas em geral, muito particularmente daquelas que se caracterizam por uma maior mobilidade geográfica, como é o caso da actividade financeira.

Com a redução progressiva dos obstáculos fiscais aos movimentos internacionais de capitais, desenhou-se a noção de “concorrência fiscal internacional”, concretizada na aplicação de “regimes fiscais preferenciais”.

No seio desta concorrência fiscal internacional haverá, no entanto, que distinguir as formas de concorrência leal, correspondentes a regimes “aceitáveis”, das formas de concorrência desleal, que se materializam em regimes “prejudiciais”.

Embora se continue a reconhecer a cada país plena soberania relativamente à concepção do respectivo sistema fiscal, foi-se sedimentando a ideia de que o mesmo não deveria afectar a base tributária nacional dos restantes países.

O problema suscitado assume expressão universal, pelo que é insuficiente que se lhe procure dar resposta em plano unilateral, ou mesmo bilateral.

Assim, desenvolveram-se reacções multilaterais, quer a nível da União Europeia, quer a nível da OCDE, num caso e noutro assentes na tentativa de estabelecimento de um quadro comum não só aos países que integram as referidas organizações internacionais, mas também a países terceiros.

2. No plano da OCDE, pode dizer-se que processo paralelo ao comunitário se iniciou em Maio de 1996, quando foi solicitado a esta organização internacional que preparasse um conjunto de medidas tendentes a limitar as distorções introduzidas pela competição fiscal prejudicial nas

decisões de investimento e de financiamento, bem como as respectivas consequências para a base tributária nacional de cada país.

Tal solicitação foi, aliás, secundada na cimeira do G7 – que agrupa os países mais industrializados do mundo –, realizada em Lyon (França), nesse ano de 1996, em cujo comunicado final se sustenta que “... a mundialização cria novos desafios no domínio da fiscalidade. O desenvolvimento de nichos fiscais destinados a atrair actividades financeiras e outras actividades geograficamente móveis pode produzir uma concorrência fiscal nefasta entre os Estados, criando um risco de distorção das trocas e dos investimentos e, a termo, do estreitamento das bases fiscais nacionais...”.

Por via do labor desenvolvido, ao longo de dois anos, pelo Comité dos Assuntos Fiscais da OCDE, foi aprovado em 9 de Abril de 1998 um Relatório que corresponde à conclusão da primeira fase de um quadro multilateral mais completo, em face do qual os diversos Estados passaram a poder agir individual ou colectivamente para limitar as práticas de concorrência fiscal prejudicial.

3. O Código de conduta da União Europeia e o Relatório da OCDE constituem documentos genericamente compatíveis, muito especialmente quanto aos objectivos que visam prosseguir e aos critérios adoptados para identificar os regimes fiscais preferenciais prejudiciais, mas também quanto à respectiva natureza jurídica, que é de meras recomendações, pelo que não vinculam os diversos Estados que integram estas duas organizações internacionais.

Importa igualmente assinalar as respectivas diferenças, de algum modo explicáveis pela distinta natureza institucional da União Europeia e da OCDE.

De facto, a OCDE desde logo corresponde a um espaço geográfico bastante mais amplo, integrando vinte e nove países, dos quais vinte e um situados na Europa – aqui se incluindo os quinze países da União Europeia –, contando-se entre os restantes oito os Estados Unidos e o Japão.

Acresce que a feitura do respectivo Relatório foi enriquecida por um diálogo bastante intenso com outros vinte e nove países não membros desta organização internacional.

Com este propósito foram organizados três seminários regionais: o primeiro teve lugar na Cidade do México, e nele participaram essencialmente países da América do Sul; o segundo ocorreu em Istambul, tendo como destinatários fundamentais países da Europa Oriental e da Europa Balcânica; e o terceiro desenrolou-se em Singapura, dedicado aos países asiáticos.

Em termos materiais, notam-se igualmente diferenças entre o Código de conduta da União Europeia e o Relatório da OCDE, as quais podem sintetizar-se nos seguintes termos:

- no que diz respeito às actividades económicas abrangidas, o Código de conduta é mais amplo, já que, ainda que acentue as actividades móveis, abrange também as actividades industriais e comerciais; ao invés, o Relatório é explicitamente circunscrito às actividades financeiras e às restantes prestações de serviços;
- no que se refere às realidades fiscais tidas em consideração, é o Relatório que tem uma latitude maior, já que, para além dos regimes fiscais preferenciais prejudiciais – elemento comum a ambos os documentos –, se preocupa igualmente com os paraísos fiscais, surgindo, assim, o conceito comum de “práticas fiscais prejudiciais”;
- por fim, em termos sistemáticos, enquanto que o Código de conduta se integra na panóplia de medidas atrás elencadas, em articulação com as quais deve ser interpretado, o Relatório cinge-se a um conjunto de seis princípios directores – constantes da respectiva 15^a. Recomendação –, acompanhados de dezanove recomendações detalhadas, relativas aos problemas específicos da concorrência fiscal prejudicial.

b) Critérios de qualificação das práticas fiscais prejudiciais – paraísos fiscais e regimes preferenciais prejudiciais

4. O primeiro grande objectivo que o Relatório da OCDE se propôs alcançar foi o de tentar identificar as práticas fiscais prejudiciais – paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais prejudiciais –, quer nos países membros da OCDE, quer nos países e territórios que não inte-

gram esta organização internacional, procurando, em seguida, caracterizar as condições de atracção que tais práticas exercem relativamente a actividades com extrema mobilidade, como sucede com a actividade financeira.

Desde logo, estabeleceu uma distinção entre duas grandes categorias de situações relativamente às quais existe um elemento comum – o imposto efectivamente cobrado num dado país sobre o rendimento proveniente de actividades geograficamente móveis ser inferior ao imposto que efectivamente se cobraria noutros países sobre o mesmo rendimento:

- o primeiro país é um paraíso fiscal e, nestes termos, não cobra qualquer imposto, ou cobra apenas um imposto irrelevante, sobre esse rendimento;
- ou, então, o primeiro país, que dispõe de relevantes receitas provenientes dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares ou das pessoas colectivas, dispõe de um sistema fiscal que apresenta características preferenciais, levando a que o rendimento em questão seja efectivamente tributado a uma taxa reduzida, ou não seja pura e simplesmente tributado.

Em função desta diferença, o Relatório da OCDE procurou dar algum recorte técnico, com um mínimo de rigor, ao conceito de paraíso fiscal, o qual era tradicionalmente referido como realidade meramente económica e, nessa medida, insusceptível de ser precisada juridicamente.

Reflectindo ainda essa perspectiva, recorde-se que um outro relatório relativamente recente da OCDE ¹¹ praticamente renunciara a alcançar de forma objectiva essa definição, optando pelo denominado “critério da reputação”, segundo o qual paraíso fiscal deveria ser considerado qualquer país ou território que se apresentasse como tal ou, alternativamente, que assim fosse genericamente reconhecido.

Sem pretender proceder agora à caracterização destas duas práticas fiscais prejudiciais, refira-se que o Relatório da OCDE de 1998 estabeleceu à respectiva distinção como jurisdições de primeira e segunda categorias.

¹¹ *L'Évasion et la Fraude Fiscales Internationales*, Paris, 1987 (p. 22).

Assim, os paraísos fiscais, apresentados como jurisdições de primeira categoria, correspondem a países ou territórios que estão em condições de financiar os respectivos serviços públicos sem necessidade de recorrer a qualquer imposto sobre o rendimento ou com um imposto insignificante, e que cumprem igualmente as seguintes funções: constituem espaços onde podem ser efectuados investimentos passivos, isto é, de meros depósitos de fundos, e aos quais podem ser imputados lucros puramente contabilísticos; além disso, permitem que os negócios, e fundamentalmente as contas bancárias, de contribuintes não residentes fiquem fora da alçada inspectiva das autoridades fiscais dos Estados da residência de tais contribuintes.

Por seu turno, os regimes fiscais preferenciais prejudiciais, apresentados como jurisdições de segunda categoria, correspondem a países ou territórios que obtêm receitas importantes a partir dos respectivos impostos sobre o rendimento, mas cujo sistema fiscal denota alguma das características indutoras de uma concorrência fiscal prejudicial.

5. Feitas estas considerações, importará tão-somente anotar os mais significativos traços distintivos, quer dos paraísos fiscais, quer dos regimes fiscais preferenciais prejudiciais, à luz do Relatório da OCDE de 1998.

Assim, o conceito de paraíso fiscal é sustentado por quatro elementos:

- impostos inexistentes ou insignificantes;
- ausência de uma verdadeira troca de informações;
- ausência de transparência;
- ausência de actividades substanciais.

No que diz respeito aos regimes fiscais preferenciais prejudiciais, o Relatório da OCDE avançou igualmente com um conjunto de critérios, alguns deles, aliás, comuns aos paraísos fiscais.

Assinale-se que grande número de países, quer membros, quer não membros da OCDE dispõem de regimes fiscais preferenciais, criados com o expresso intuito de atrair as actividades económicas com maior mobilidade, nomeadamente as financeiras, pelo que se afigura da maior importância tentar estabelecer uma fronteira entre as situações consideradas aceitáveis e aquelas que serão já prejudiciais.

Os quatro elementos caracterizadores dos regimes fiscais preferenciais prejudiciais são os seguintes:

- taxas de tributação efectiva nulas ou pouco elevadas;
- vedação do regime (*ring fencing*) a residentes;
- ausência de transparência;
- ausência de verdadeira troca de informações.

Para além destes quatro critérios, cuja conjugação tende a qualificar certas jurisdições como regimes fiscais preferenciais prejudiciais, outros foram igualmente evidenciados pela OCDE como aspectos que nesse sentido concorrem.

Tais factores, essencialmente de natureza fiscal, podem também revestir natureza pré-fiscal.

Entre estes últimos, refira-se a existência de disposições legais relativas ao segredo bancário e ao anonimato da titularidade de alguns instrumentos financeiros, institutos que podem determinar a prejudicialidade de determinados regimes fiscais preferenciais, já que objectivamente constituem uma protecção contra as acções inspectivas levadas a efeito pelas autoridades fiscais.

Entre os diversos factores fiscais podem mencionar-se a definição artificial da base tributária e o desrespeito dos princípios internacionais adoptados em matéria de preços de transferência.

6. Impõe-se fazer uma avaliação dos efeitos económicos dos regimes fiscais preferenciais, exercício sempre difícil, por um lado, pela própria falta de transparência que os caracteriza, por outro, pela insuficiência de dados fornecidos pelas administrações fiscais dos países em que os mesmos vigoram.

Neste plano, a OCDE sugeriu igualmente alguns critérios que, obviamente, só poderão ser aplicados em face de cada caso concreto.

Assim, um regime fiscal preferencial tenderá a ser considerado como prejudicial se:

- tiver por efeito deslocar actividades para o país que o aplica em lugar de criar um volume substancial de novas actividades;
- a presença e o nível das actividades no país de acolhimento ficar aquém do nível de investimento efectuado ou de rendimento obtido;

- o benefício fiscal em análise constituir a primeira motivação da localização escolhida.

c) Reação contra a concorrência fiscal prejudicial

7. Em face da erosão das bases tributárias nacionais, provocada pelas identificadas práticas fiscais prejudiciais, os diversos países equacionaram algumas medidas, de sinal inverso, tendentes a neutralizá-las.

O Relatório da OCDE procurou sistematizar tais medidas, apresentando-as sob a forma de recomendações, as quais podem ser de natureza unilateral, bilateral ou multilateral.

Assim, como medidas unilaterais – as mais fáceis de adoptar, por não requererem a aprovação dos restantes países –, formularam-se sete recomendações, relativas à legislação nacional.

Incidem elas sobre:

- empresas estrangeiras controladas por residentes;
- fundos de investimento estrangeiro;
- restrições à concessão de isenções ao rendimento obtido no estrangeiro;
- troca de informações com outros países relativamente a operações efectuadas no estrangeiro;
- informações administrativas prévias;
- preços de transferência;
- acesso às informações bancárias por parte da Administração fiscal.

Como medidas bilaterais foram igualmente apresentadas sete recomendações, relativas às convenções fiscais, as quais se destinam a que a respectiva celebração não obste à aplicação de contra-medidas nacionais em matéria de concorrência fiscal prejudicial, visando ainda uma utilização mais eficaz das disposições convencionais que digam respeito à troca de informações.

Incidem sobre:

- intensificação e aumento da eficácia dos procedimentos de troca de informações;
- limitações aos benefícios fiscais previstos nas convenções;

- clarificação da compatibilidade das medidas internas anti-abuso com as convenções;
- estabelecimento de uma lista das medidas de exclusão relativamente ao conteúdo das convenções;
- convenções celebradas ou a celebrar com paraísos fiscais;
- programas de acção coordenados, como, por exemplo, de auditoria simultânea;
- reclamações em matéria fiscal.

E como medidas multilaterais – as mais difíceis de acolher, pela necessidade de os países cooperarem uns com os outros – surgiram cinco recomendações, concebidas como novas formas de acção colectiva contra a concorrência fiscal prejudicial.

Incidem sobre:

- adopção de um certo número de princípios directores e criação de um organismo subsidiário do Comité dos Assuntos Fiscais da OCDE, denominado Fórum para as práticas fiscais prejudiciais;
- estabelecimento de uma lista de paraísos fiscais;
- relações, de ordem política ou económica, com os paraísos fiscais;
- elaboração e promoção activa de princípios de boa Administração fiscal;
- adesão de países não membros da OCDE ao conteúdo deste Relatório.

Dos seis princípios directores que deverão passar a informar o tratamento a ser dado nos países membros da OCDE aos regimes fiscais preferenciais prejudiciais, salientam-se os seguintes:

- abstenção de adopção de novas medidas, bem como de alargamento do âmbito de aplicação ou de reforço das já existentes, quer por via legislativa, quer por via meramente administrativa;
- procedimento de auto-revisão das medidas já existentes, as quais deverão ser comunicadas ao Fórum para as práticas fiscais prejudiciais, para inclusão numa lista, que deverá estar concluída até meados de 2000, sendo posteriormente revista anualmente, com o propósito de excluir os regimes que já não merecem a qualificação de prejudiciais;
- eliminação, até meados de 2003, de todas as características prejudiciais dos respectivos regimes fiscais preferenciais constantes da

lista referida na alínea anterior; relativamente aos contribuintes que beneficiem desses regimes em 31 de Dezembro de 2000, tal prazo é prorrogado por mais dois anos e meio, ou seja, até 31 de Dezembro de 2005.

8. Ao Fórum para as práticas fiscais prejudiciais, concebido como organismo subsidiário do Comité dos Assuntos Fiscais da OCDE, e no qual participam todos os países membros desta organização internacional, cabe implementar o conteúdo do Relatório da OCDE, avaliando as práticas fiscais prejudiciais existentes, o efeito produzido pelas contramedidas adoptadas e a própria qualificação de determinados países ou territórios como paraísos fiscais.

O Relatório da OCDE, para além das dezanove recomendações já referidas, completadas pelos princípios directores e pela criação do Fórum, recenseou um conjunto de matérias cujo estudo aprofundado poderá conduzir, no futuro, à elaboração de outras recomendações sempre concebidas como contrárias à concorrência fiscal prejudicial.

Incluem-se nesta área prospectiva temas como limitação das deduções a título de pagamentos efectuados a entidades situadas em paraísos fiscais; retenção na fonte em certos pagamentos efectuados a favor de residentes em países que pratiquem uma concorrência fiscal prejudicial; regras relativas à residência; ou aplicação de regras e princípios em sede de preços de transferência e de subcapitalização.

d) Conclusões

9. Como já foi referido, o Relatório da OCDE não tem uma natureza jurídica vinculativa, situando-se, assim, num plano de mero compromisso político.

De todo o modo, importará ponderar a sua relevância, quer em termos actuais, quer em termos futuros.

Em termos actuais, dir-se-á que a sua própria aprovação não pode deixar de significar uma determinada orientação no enquadramento da fiscalidade internacional.

De facto, este documento veio tratar com um grau de concretização muito maior questões que anteriormente eram meramente abordadas em estudos teóricos sobre evasão e fraude fiscais internacionais, nos quais não se procura propor qualquer tipo de medidas.

Refira-se, no entanto, que do Relatório da OCDE também resulta claro que no seio dos regimes fiscais preferenciais, a par das medidas prejudiciais – que devem ser combatidas –, outras existem que são aceitáveis – e que devem ser encaradas favoravelmente.

Significa isto um reconhecimento formal de que a concorrência fiscal tem também consequências positivas, evitando que se nivele por cima a taxa de tributação efectiva dos diversos países.

A fronteira entre regimes prejudiciais e aceitáveis nem sempre será fácil de traçar, impondo-se avaliar os seus efeitos económicos como um dos critérios fundamentais para afastar, ou não, a prejudicialidade.

Em termos futuros, não é de excluir que parte do Código de conduta da União Europeia e das recomendações do Relatório da OCDE venham a dar origem a instrumentos que consubstanciem novas medidas anti-abuso.

4.2.4 O impacto do Euro

a) Considerações introdutórias

1. A criação da união monetária europeia, com a consequente introdução de uma nova moeda destinada a substituir as moedas dos Estados-membros da União Europeia ¹², é um acontecimento que justificada-

¹² De momento, participam na terceira fase da união económica e monetária onze dos quinze Estados da União Europeia, tendo ficado de fora, por razões diferentes, o Reino Unido, a Dinamarca, a Suécia e a Grécia. Nos termos do artigo 2º do Regulamento (CE) n.º. 974/98 do Conselho, de 3 de Maio de 1998, “a partir de 1 de Janeiro de 1999, a moeda dos Estados-membros participantes é o euro”; contudo, durante o período transitório, e dada a ausência de notas e moedas em euro – que, portanto, nesta fase terá uma existência meramente escritural –, mantém-se em circulação, no âmbito dos respectivos territórios, as moedas de cada um dos Estados-membros participantes, as quais no entanto subsistem apenas como mera divisão ou denominação do euro, de acordo com as respectivas taxas de conversão (cf. artigo 6º. do citado regulamento comunitário).

mente pode ser considerado histórico, qualquer que seja o ângulo pelo qual o analisemos.

Trata-se de um acontecimento histórico para cada um dos países que o protagonizam – a substituição de uma moeda é sempre um acontecimento do maior relevo na história económica das nações, acentuado, no caso presente, pelas particulares características do processo conducente à introdução do euro –, e para a União Europeia no seu todo, pois corresponde à modificação mais profunda e de maiores consequências alguma vez realizada no plano comunitário.

Mas é igualmente um acontecimento histórico ao nível mundial, por força das suas repercussões no sistema monetário internacional, no âmbito do qual o euro irá necessariamente desempenhar um papel de primordial importância, contribuindo decisivamente para uma nova configuração das relações monetárias internacionais.

O estudo do impacto do euro na economia portuguesa em geral e no sector financeiro em particular tem vindo a ser realizado pelas mais diversas entidades públicas e privadas ¹³.

No âmbito deste trabalho não se compreende o estudo do impacto *global* do euro no sistema financeiro, mas tão somente a avaliação desse impacto na medida em que releve para efeito da definição da fiscalidade do sector e constitua motivação para a adopção de providências nesse domínio.

2. Ainda assim, no entanto, e no que concerne à questão do impacto *global* do euro no sector financeiro, enuncia-se de seguida um conjunto de conclusões que se podem considerar consensuais à luz de estudos que têm sido efectuados sobre a matéria, e se têm como pressuposto da análise que mais adiante se fará:

¹³ De facto, tanto ao nível do poder político, como da administração pública, das entidades reguladoras de mercado, das universidades, das associações empresariais, etc., têm sido realizados e dados a conhecer trabalhos de avaliação das consequências para Portugal da introdução do euro; pela sua profundidade e carácter integrado, merece particular referência o estudo intitulado “O Impacto do Euro na Economia Portuguesa”, solicitado pelo Governo à Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e publicado pelo Ministério das Finanças em Maio de 1998.

- 1ª) não obstante a grande relevância das consequências específicas da introdução do euro, a unificação monetária europeia tem de ser considerada e entendida no âmbito de um processo mais vasto tendente à criação de um mercado único de serviços financeiros, constituindo um passo mais, embora especialmente importante, no sentido da integração financeira da Comunidade. Integração essa que, por sua vez, se insere – simultaneamente como causa e efeito – no movimento de globalização dos sistemas financeiros;
- 2ª) o sector financeiro em geral e o sector bancário em particular, pela natureza das actividades que desenvolvem e dos serviços que prestam, são o veículo de introdução do euro na economia e, nessa medida, é no seu âmbito que mais rapidamente e com maior intensidade se fazem sentir os efeitos do processo de unificação monetária;
- 3ª) em parte por força dessa função de veículo de introdução do euro, é no sector financeiro, e em especial no sub-sector bancário, que os custos do processo de unificação monetária vão assumir maior dimensão; porém, as consequências a curto prazo para o sector financeiro resultantes da introdução do euro extravasam em muito a questão dos chamados custos de adaptação, os quais – segundo cálculos fiáveis – se situarão na ordem dos 2% dos custos operacionais durante um período de três a quatro anos;
- 4ª) os custos da unificação monetária para o sector financeiro tender-se-ão a concentrar nos primeiros anos, enquanto os benefícios esperados far-se-ão sobretudo sentir a médio e longo prazos;
- 5ª) quer os custos, quer os benefícios da moeda única não se repercutirão uniformemente nos diferentes tipos de operadores e de mercados, nem em cada um dos agentes que os integram; o concreto impacto do euro dependerá da qualidade do trabalho de preparação para o novo cenário, da capacidade de resposta revelada, da correcção das opções de gestão, designadamente em matéria de aproveitamento das novas oportunidades de negócio,

dimensionamento da actividade, escolha das parcerias para efeito da penetração noutros mercados, etc.;

- 6ª) a introdução do euro contribui largamente para uma maior transparência no funcionamento dos mercados, uma vez que torna muito mais fácil a comparação quer das remunerações das aplicações financeiras, quer dos custos dos serviços prestados pelos diferentes operadores financeiros; também por essa razão, é de esperar um acréscimo da concorrência em todos os mercados dos Estados membros;
- 7ª) esse esperado acréscimo de concorrência não se irá, no entanto, também produzir uniformemente em todos os sub-sectores e segmentos da actividade financeira; por exemplo, e no que toca a Portugal, a banca está bem melhor defendida no chamado mercado de retalho do que noutras áreas, por força de aspectos como a existência de uma vasta rede de agências, um profundo e específico conhecimento do mercado, laços duradouros de relacionamento pessoal com os clientes, que constituem importantes vantagens competitivas nesse segmento de mercado;
- 8ª) para além das dificuldades comuns a todos os bancos da União Europeia (v.g., grande diminuição dos proveitos na área das operações cambiais), o sector bancário português está confrontado com dificuldades específicas de grande relevo, como por exemplo:
- a perda de receitas decorrente do facto de desaparecer um mercado – o do escudo – no qual os bancos portugueses eram operadores (“market-makers”) predominantes, enquanto no mercado do euro irão ocupar uma posição relativa muito pouco significativa;
 - o risco agravado de importantes perdas na clientela constituída pelos emigrantes – especialmente quando residentes em países da zona euro –, pois, num contexto de moeda única, a maior transparência e homogeneidade dos mercados poderá fazer desaparecer a motivação até aqui predominante de recorrer preferencialmente aos bancos portugueses;
 - o risco agravado de perda de posições no mercado da dívida

pública nacional, que tão importante tem sido para os bancos portugueses, mas que agora se torna muito mais competitivo em resultado da previsível apetência de operadores estrangeiros.

b) A “constituição económica” europeia e a fiscalidade dos Estados-membros

3. Com a evolução e o reforço do processo de integração europeia, alguns autores têm-se referido aos tratados institutivos das Comunidades como “constituição europeia”. Nesta linha terminológica, e não atribuindo à expressão um conteúdo jurídico-formal, poder-se-á hoje também falar em “constituição económica europeia” sem correr o risco de com tal referência abarcar a integralidade do processo, pois há muito que a integração europeia deixou de se cingir ao domínio da economia, tendo conseqüentemente o direito originário acompanhado essa evolução, acolhendo disposições sobre matérias não económicas.

Ora, a apreciação do impacto da introdução do euro no domínio da fiscalidade dos Estados membros tem de se iniciar precisamente pela consideração do conteúdo dessa “constituição económica” (que num certo sentido se tem expandido para fora do âmbito dos próprios tratados, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento claramente o demonstra), conteúdo esse que tem sofrido profundas modificações à medida que se vão atingindo fases mais avançadas no processo de integração.

Importa, por isso, antes de nos situarmos na fase actual – a da união económica e monetária –, referir sumariamente os traços fundamentais das anteriores fases dessa “constituição económica” no que à fiscalidade concerne.

I – A óptica fundadora: a consecução da neutralidade fiscal

4. Aquando da criação da Comunidade Europeia (então Comunidade Económica Europeia), a preocupação fundamental, no que diz respeito à

fiscalidade dos Estados membros, foi a da observância do princípio da neutralidade fiscal nas trocas intra-comunitárias. Pretendia-se que a produção interna e as importações originárias dos Estados-membros fossem alvo de um igual tratamento fiscal, consagrando-se a neutralidade através da eliminação das disposições fiscais de carácter discriminatório.

Inspirados no artigo III do Acordo Geral sobre Comércio e Pautas Aduaneiras (GATT), era isso que resultava dos artigos 95º e 96º do Tratado, cuja redacção passou, aliás, incólume no Acto Único Europeu, no Tratado da União Europeia e no Tratado de Amesterdão.

Embora integradas nas normas do Tratado referentes às políticas da Comunidade, as citadas disposições fiscais visavam fundamentalmente completar as regras relativas à supressão dos obstáculos à livre circulação de mercadorias (isto é, direitos aduaneiros e taxas de efeito equivalente, restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente, monopólios nacionais e ajudas incompatíveis com o mercado comum). Por outras palavras, a supressão das discriminações fiscais foi considerada como um indispensável complemento da eliminação dos aludidos obstáculos.

Quanto ao resto, o Tratado limitava-se a convidar a Comissão a examinar de que maneira poderiam ser harmonizados os impostos sobre o valor das transacções.

No que se refere aos impostos directos, o Tratado não previa explicitamente qualquer harmonização ou outra acção comunitária, embora esse caminho não tenha ficado juridicamente bloqueado, pois subsistia a possibilidade de recurso às disposições sobre a aproximação de legislações (artigos 100º e seguintes), aliás reforçadas em posteriores revisões, e ao artigo 235º.

Claro que os princípios e disposições do direito comunitário em geral – designadamente os referentes às liberdades fundamentais – acabam também por se repercutir no direito fiscal dos Estados-membros, em especial através da acção do Tribunal de Justiça, cuja jurisprudência tem tido considerável incidência em matérias de natureza fiscal ¹⁴ ¹⁵.

¹⁴ A este respeito, cfr. TERRA, B., e WATTEL, P. – *European Tax Law*, cit. (pp. 31 e ss.)

¹⁵ De referir também que, para além das já citadas, existem no Tratado da Comunidade

5. A um tempo modestos e realistas, os objectivos do Tratado relativamente à fiscalidade dos Estados membros foram atingidos com considerável rapidez. Substituíram-se os impostos cumulativos em cascata por um novo imposto sobre o valor das transacções, introduzindo-se para todos os Estados-membros o imposto sobre o valor acrescentado, de acordo com uma estrutura fundamental uniformizada.

A supressão das disposições fiscais de carácter discriminatório existentes nos ordenamentos dos Estados membros – impedindo que a fiscalidade se convertesse num obstáculo à desejada livre circulação de mercadorias – constituiu, pois, a característica fundamental, nesta área, do período da vida comunitária que vai até ao Acto Único.

Sem prejuízo de se reconhecer o carácter fortemente limitado dos seus objectivos e instrumentos, importa assinalar que, ainda assim, foi nesta fase que se deu início ao processo de harmonização fiscal na Comunidade Europeia. Processo esse que é concebido como um meio para alcançar determinados objectivos fundamentais do Tratado e não como um fim em si mesmo.

II – A óptica do mercado único: a eliminação das fronteiras fiscais

6. Com a adopção do Acto Único, o programa anterior na área da fiscalidade não sofreu uma modificação qualitativa.

Na verdade, no que diz respeito às disposições do Tratado, as alterações então introduzidas cingiram-se ao artigo 99º., nos termos do qual – mantendo-se a regra da unanimidade – se estabeleceu que o Conselho adoptaria “as disposições tendentes à harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos sobre consumos específicos e a outros impostos indirectos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno no prazo previsto no artigo 8º.-A”.

Europeia outras disposições que, incidentalmente e no contexto de outras temáticas, contêm referências sobre fiscalidade (cfr. artigos 73º.-D, 130º.-R e 220º., segundo travessão).

Ou seja, procurou-se uma maior harmonização fiscal, mas esta continuou centrada na fiscalidade indirecta, e sempre limitada à estrita perspectiva de garantir o bom funcionamento do mercado comunitário. O objectivo de alcançar o mercado único era sem dúvida mais exigente, já que implicava o desiderato de eliminar as fronteiras fiscais, mas não impunha uma ruptura com a metodologia passada.

Tratava-se, fundamentalmente, de lhe conferir plena coerência e eficácia, de a levar às últimas consequências, de modo a alcançar um patamar superior de harmonização, ao abrigo de pressupostos e métodos que aprofundavam mas, na sua essência, não diferiam dos anteriores.

7. Porém, nem mesmo esse caminho foi integralmente percorrido.

Com efeito, não obstante a consagração da livre circulação dos movimentos de capitais – uma das realizações fundamentais do Acto Único –, não foi possível até hoje, por exemplo, alcançar a harmonização da tributação da poupança, a qual se afigura indispensável para que a concorrência no interior do mercado único, em especial no sector financeiro, não seja distorcida pela fiscalidade.

III – A óptica da união económica e monetária: a opção pelo mero condicionamento das políticas orçamentais num regime de “constituição monetária” sem “constituição fiscal”

8. Se o nível de integração alcançado com o Acto Único era em si mesmo susceptível de justificar um reforço da harmonização fiscal no plano da fiscalidade indirecta (parcialmente alcançado) e a sua extensão a específicos aspectos da fiscalidade directa, a realização da união económica e monetária traz ainda, evidentemente, maiores exigências.

Todavia, o Tratado da União Europeia não assumiu o problema do grau de integração fiscal requerido pela união económica e monetária. Enveredando pela via da união económica e monetária, deixou intocadas as disposições de carácter fiscal, não consagrando qualquer via *explícita* para o federalismo fiscal, que, no entanto, muitos consideram

vir a ser, mais tarde ou mais cedo, inevitável para fazer funcionar adequadamente um tal estado de integração.

Apesar da incoerência que (para alguns) representa essa ausência de disposições fiscais de carácter federalizador, ela é perfeitamente compreensível, quer à luz de critérios políticos, quer à luz de critérios técnicos.

No plano político, seria muito difícil para os Estados, no exacto momento em que acordavam na renúncia conjunta à soberania monetária, dar igualmente passos que conduzissem a perdas de soberania no domínio fiscal, tanto mais que seriam facilmente detectáveis pela generalidade da opinião pública.

Mesmo admitindo que existia consenso nesse sentido – o que não era, aliás, o caso –, a opção por uma tal via corria o forte risco de conduzir a um excesso de integracionismo, provavelmente fatal para o projecto no seu todo.

Acresce que mesmo entre os mais categorizados e especializados estudiosos do assunto não é pacífico o entendimento sobre as implicações da união económica e monetária no plano da estrutura e da política fiscal dos Estados-membros. O carácter inédito de todo este processo, a que não aproveita integralmente nenhuma experiência conhecida, aconselhava também a evitar o voluntarismo, já que lhe faltava o suporte de uma fundamentação suficientemente segura para ser plasmada em tratado.

Estes dois aspectos foram decisivos para que o Tratado da União Europeia não adoptasse qualquer modalidade de federalismo fiscal, *pelo menos nesse sentido formal ou explícito*. E dizemos em sentido formal ou explícito, porque não é de excluir que, *só por si*, a consagração da união monetária venha a conduzir, a prazo mais ou menos longo, a soluções próprias do federalismo fiscal. Para alguns autores, fundados em argumentos cuja valia técnica não se pode negligenciar, será isso mesmo que se irá passar. Então, a ser assim, o princípio do federalismo fiscal estaria já de algum modo implícito no Tratado da União Europeia, ficando a sua concreta tradução a depender de opções a realizar no futuro próximo.

9. Talvez se possa acusar esta visão de traduzir um excesso de confiança na lógica funcionalista da integração. É todavia de justiça assinalar que, por exemplo, ao contrário do que muitos pensaram – e com boas razões –, o Acto Único, moldado sob uma lógica predominante de integração negativa, acabou por revelar potencialidades evolutivas à partida bem mais imprevisíveis.

Seja como for, à luz das suas normas, o que é adequado concluir neste momento é que o Tratado da União Europeia não trouxe consequências *directas* para a fiscalidade dos Estados membros. Consagrou uma óptica de realização da união económica e monetária assente no condicionamento das políticas orçamentais, sem impôr obrigações específicas no que diz respeito à política e aos sistemas fiscais dos países-membros.

Na verdade, quando se preocupou com a política financeira dos Estados-membros (cujo conceito abrange também a política fiscal), o Tratado da União Europeia estabeleceu apenas obrigações relativamente à política orçamental, a saber:

- a proibição do financiamento monetário dos défices orçamentais (artigo 104º. do Tratado CE);
- a proibição do acesso privilegiado do sector público às instituições financeiras (artigo 104º.-A do Tratado CE);
- a consagração da chamada cláusula de “no bail-out”, nos termos da qual a Comunidade não é responsável pelos compromissos dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais ou de outras autoridades públicas, de outros organismos do sector público ou das empresas públicas de qualquer Estado-membro, nem assumirá esses compromissos (artigo 104º.-B do Tratado CE);
- o compromisso de os Estados membros evitarem incorrer em défices orçamentais excessivos (ou seja, superiores a 3% do PIB), cujo cumprimento é controlado através de um procedimento específico, que poderá, inclusivamente, conduzir à aplicação de medidas sancionatórias aos Estados incumpridores (artigo 104º.-C do Tratado CE).

Fazendo da disciplina das finanças públicas e da estabilidade dos preços dois dos seus pilares fundamentais, o Tratado da União Europeia

definiu um novo regime económico para os Estados-membros que acedam à terceira fase da união económica e monetária.

No âmbito dessa “constituição económica” existe uma verdadeira “constituição monetária”, composta por numerosas, pormenorizadas e rigorosas normas referentes à moeda.

Assim, e em síntese, pode dizer-se que o Tratado da União Europeia consagrou uma “constituição monetária” sem uma “constituição fiscal”.

c) Consequências para o sistema fiscal português resultantes da introdução do euro

10. Tendo em conta que a “constituição económica” europeia resultante da adopção da moeda única não consagra obrigações que visem directamente os sistemas ou as políticas fiscais dos Estados-membros, poderíamos ser tentados a pensar que a introdução do euro é neutra nessa matéria. E o raciocínio poderia até ganhar consistência, considerando que os problemas fundamentais do sistema fiscal passam ao lado da problemática da introdução do euro.

A elevadíssima dimensão da evasão fiscal, as graves distorções na tributação do rendimento e do património, o enorme atraso na resolução quer dos processos gratuitos, quer dos processos introduzidos nos tribunais fiscais são índices bem importantes da crise que atravessa o nosso sistema fiscal, a qual tem de ser resolvida independentemente do processo de unificação monetária em que Portugal participa.

Apesar disso, porém, seria um grave erro pensar que a introdução do euro é irrelevante para o sistema fiscal português. É que se o impacto *imediate* da unificação monetária tem um alcance relativamente limitado, as suas consequências *a mais longo prazo* são de extrema importância, como a seguir se procurará demonstrar.

Uma correcta ponderação das questões justifica, quanto a nós, que se separem as implicações de curto prazo – ligadas aos problemas imediatos colocados pela transição – das implicações de natureza estrutural – ou seja, aquelas que passarão a constituir um dado novo, com que há

que passar permanentemente a contar para efeito da definição e conformação do sistema e da política fiscais.

I – Implicações de curto prazo

11. No tocante às implicações da introdução do euro no plano fiscal e aduaneiro que se prendem com os problemas decorrentes do presente período de transição, o Governo definiu já as orientações fundamentais e adoptou as providências legislativas e regulamentares necessárias, designadamente quanto ao preenchimento de declarações fiscais, ao pagamento dos impostos e às obrigações acessórias de conteúdo não declarativo.

As soluções adoptadas baseiam-se no Plano de Transição da Administração Pública Financeira para o Euro ¹⁶, e constam dos Decretos-Lei n.º s. 138/98, de 16 de Maio (em especial, artigos 17.º a 19.º) e 343/98, de 6 de Novembro (artigo 24.º) ¹⁷.

Também os problemas atinentes aos efeitos contabilísticos da introdução do euro já se encontram regulados, particularmente pela Directriz Contabilística n.º 21, constante da Instrução n.º 5/97 (2.ª série) da Comissão de Normalização Contabilística ¹⁸. Especialmente importante para o sector financeiro é o disposto no ponto 4.7. dessa directriz, nos termos do qual, em relação aos custos relativos à introdução do euro, se estabelece que os mesmos “são comparáveis aos custos correntes, pelo que se lhes devem aplicar as regras contabilísticas normais”, sendo por isso, “reconhecidos normalmente como gastos do exercício em que forem incorridos”.

Aí se refere também que “a introdução do euro ou a identificação de razões para custos futuros ou prováveis não constituem, por si só, motivos para a constituição de provisões”.

¹⁶ Aprovado pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 10 590/97 (2.ª série), de 2 de Outubro, in Diário da República, II Série, de 6 de Novembro de 1997.

¹⁷ Sobre este assunto relevam também os Despachos do Ministro das Finanças n.ºs. 6393/98 (2.ª série), de 3 de Abril, e 11 035/98 (2.ª série), de 8 de Junho, publicados, respectivamente, nos Diários da República, 2.ª Série, de 18 de Abril e 30 de Junho, ambos de 1998.

¹⁸ In Diário da República – II Série, de 7 de Novembro de 1997. Igualmente importante neste domínio é o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 138/98, de 16 de Maio.

Estes e outros problemas têm vindo a ser apreciados pelas instituições comunitárias¹⁹, com o intuito de avaliar a necessidade de adopção de providências.

Assim, no decurso de 1998, a Comissão Europeia enviou aos Estados-membros um questionário relativo às seguintes questões:

- tributação dos proveitos resultantes da eliminação de provisões para risco de câmbio;
- tratamento fiscal dos custos ligados à passagem ao euro;
- regras de amortização dos investimentos relacionados com o euro.

Sublinhe-se que, relativamente às duas primeiras questões mencionadas, a presente Comissão já apresentou propostas²⁰, que agora se renovam nas recomendações de natureza pontual²¹.

12. Importa realçar a isenção de formalidades e emolumentos, prevista no artigo 20º. do Decreto-Lei nº. 243/98, de 6 de Novembro, relativamente à redenominação de valores mobiliários e às modificações estatutárias que visem a alteração da denominação do capital social para euros. Trata-se de uma medida justificada e importante para o sector financeiro, embora aproveite às empresas em geral.

Um outro problema que tem vindo a ser ponderado é o da conveniência da criação de um regime especial para as instituições financeiras, de modo a permitir-lhes a dedutibilidade integral do IVA suportado nas aquisições inequívoca e directamente relacionadas com a transição para o euro.

Sustentam os defensores de tal ideia que seria uma solução adequada e justa para minorar o impacto dos custos de adaptação ao euro. É que, a agravar o facto de ser no sector financeiro que os custos são mais elevados, dá-se também a circunstância de os mesmos se tornarem ainda

¹⁹ No que toca às “questões contabilísticas ligadas à introdução do euro”, a Comissão Europeia (DG XV) publicou em 20 de Junho de 1997, com esse mesmo título, um documento orientador.

²⁰ Cfr. recomendação nº. 8 do primeiro relatório intercalar, intitulado “Algumas recomendações de medidas imediatas em matéria fiscal e áreas conexas”, e recomendação nº. 10 do segundo relatório intercalar, intitulado “Recomendação de medidas fiscais com vista à preparação do Orçamento de Estado para 1999”.

²¹ Ponto 6.2 do presente relatório.

mais penalizadores, por força da isenção do IVA de que beneficiam as empresas do sector.

Entende-se, todavia, que qualquer providência nesse sentido deveria ser adoptada à escala comunitária, quer por se tratar de uma matéria que envolve um imposto harmonizado, quer pelo facto de se tratar de um problema que é comum a todas as instituições financeiras da União Europeia.

II – Implicações de natureza estrutural

13. É a este nível que se colocam as questões verdadeiramente importantes do impacto do euro no sistema fiscal português.

Depois do estabelecimento da plena liberdade de circulação dos capitais, a criação de uma moeda única europeia é o passo que faltava para a completa integração dos mercados financeiros dos Estados-membros. A transparência fica extraordinariamente acrescida, daí resultando duas consequências fundamentais:

- o factor fiscal torna-se ainda mais decisivo nas decisões relativas a investimentos e aplicações de poupança;
- precisamente por isso, na falta de uma adequada harmonização fiscal as distorções por via da fiscalidade ganharão maior significado.

Como a própria Comissão Europeia reconhece ²², existem indícios de que o objectivo de uma tributação eficiente do rendimento dos investimentos tem sido ameaçado pelos fluxos de investimento entre Estados membros ou para fora da União, verificados unicamente por motivos fiscais.

A conclusão a extrair é, assim, a de que, sendo embora um problema que não é novo (existe, pelo menos, desde a consecução da plena liberdade de circulação de capitais), a introdução do euro faz crescer

²² Cfr. *Relatório sobre a Evolução dos Sistemas Fiscais*, COM (96) 546 final, de 22 de Outubro de 1996, citado a partir da sua reprodução em *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º. 386 (p. 156).

grandemente o risco de situações de concorrência ou *dumping* fiscal prejudicial. Este aspecto é autonomamente considerado e analisado noutra local do relatório.

Importa, aliás, salientar que no centro das preocupações da presente Comissão em relação à fiscalidade do sector financeiro esteve precisamente a consideração desta questão.

Boa parte das medidas que sugere, designadamente as de alcance geral, têm em vista melhorar a posição de Portugal perante o aludido problema. Mas, pela sua própria essência, é fundamentalmente ao nível internacional que se terão de adoptar as providências para combater a concorrência fiscal prejudicial.

Pode, pois, dizer-se que a questão da harmonização fiscal já é um dos principais desafios que se colocam aos Estados-membros e à União Europeia e tenderá com o decurso do tempo a tornar-se ainda mais importante.

A par dela, está o problema – não menos crucial e igualmente controverso – da viabilidade do funcionamento da união monetária sem a introdução de elementos próprios de federalismo fiscal ²³.

A insuficiente dimensão do orçamento comunitário, limitando fortemente a sua função redistributiva, é vista por alguns autores como uma situação a prazo insustentável ²⁴.

Assim, sem a possibilidade de uma acção redistributiva significativa e eficaz por via do orçamento comunitário, e limitados pelas imposições relativas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, os Estados-membros poderão ficar desprovidos de instrumentos de acção sobre a conjuntura. E se é verdade que o alinhamento dos ciclos económicos tende a reduzir a possibilidade de choques assimétricos, já o factor especialização que é inerente ao mercado único concorre em sentido

²³ Sobre este assunto, cfr., por exemplo, PITTA e CUNHA, Paulo de – “Some reflections on monetary union and fiscal federalism”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXXVIII, n.º, 2, 1997.

²⁴ GUILLERMO DE LA DEHESA e PAUL KRUGMAN, por exemplo, chamam a atenção, baseando-se em cálculos de outros autores, para o facto de nos Estados Unidos cerca de 40% do impacto dos choques assimétricos, isto é, concentrados em determinadas regiões, ser absorvido pelo orçamento federal pela via combinada da descida das receitas fiscais e do aumento das transferências. Cfr. EMU and the Regions, Group of Thirty, Occasional Paper n.º, 39, Washington D.C., 1992 (p. 48).

oposto, ou seja, aumenta a probabilidade da ocorrência dos aludidos choques.

De qualquer modo, e sem prejuízo da sua recíproca influência, afigura-se que o combate à concorrência fiscal prejudicial tem maiores consequências para a política fiscal portuguesa do que propriamente os condicionamentos impostos pelo Tratado da União Europeia às políticas orçamentais dos Estados-membros, pois nestas últimas os ajustamentos necessários penderão sobretudo para o lado da despesa.

5. Concorrência Fiscal na União Europeia – Os Regimes Fiscais Mais Favoráveis

5.1 INTRODUÇÃO

1. Como se assinalou noutra parte do relatório, a globalização da economia confere importância crescente à fiscalidade na decisão de investir. É assim que os Estados procuram regimes fiscais susceptíveis de aumentar a competitividade internacional dos diversos sectores da economia.

Analisa-se, em seguida, a fiscalidade de alguns Estados-membros da União Europeia, tendo em vista apurar as vantagens neles existentes para o sector financeiro, no sentido de se extraírem algumas conclusões sobre a influência do factor fiscal na competitividade do sector financeiro nacional.

Optou-se por circunscrever a análise aos regimes com maior influência na organização e no financiamento das operações internacionais, tendo em conta a respectiva natureza em face do direito comunitário. Assim, incluem-se, no ponto 5.2, regimes criados: como medidas de política económica geral (Holanda, Luxemburgo); em articulação com a fiscalidade aplicável em territórios dependentes (Reino Unido e os Bailiwicks de Guernsey e Jersey, Gibraltar); e como auxílio de Estado (Irlanda).

É feita referência aos regimes da entidade detentora de valores estrangeiros espanhola e da zona especial das Canárias, atendendo à proximidade da economia do país vizinho, os centros de coordenação belgas, dada a reconhecida notoriedade destes nos mercados internacionais, e o regime da *holding* dinamarquesa, criado já depois do estabelecimento do Código de conduta.

Em seguida, no ponto 5.3, procede-se à avaliação dos regimes descritos, com o intuito de formular conclusões.

5.2 ALGUNS MODELOS

5.2.1 Holanda

2. O direito fiscal holandês não consagra uma fiscalidade específica para o sector financeiro. Contudo, o Estado holandês, no âmbito das medidas de política económica geral, criou, para as actividades financeiras internacionais, regimes fiscais – que adiante se descrevem – cujo efeito é reduzir significativamente, quando não mesmo eliminar, a tributação sobre o rendimento, os quais visam atrair e fixar a organização e o financiamento de operações internacionais a desenvolver por grupos multinacionais a partir da Holanda.

Os aspectos mais significativos são os seguintes:

a) Privilégio da afiliação

3. No regime denominado “privilégio da afiliação”, os dividendos e as mais-valias percebidos por uma sociedade residente, no âmbito de uma participação qualificada, não se incluem no (respectivo) rendimento tributável; em contrapartida, os prejuízos não são dedutíveis.

Este regime comporta algumas especialidades, com importantes repercussões no financiamento da aquisição de participações em entidades não residentes. São, assim, qualificados para o privilégio da afiliação os ganhos e os prejuízos provocados por variações cambiais em dívida contraída com o objectivo de financiar a aquisição de participações em sociedades não residentes e, bem assim, os prejuízos provocados pela desvalorização da participação abaixo do valor da aquisição, nos cinco anos seguintes a esta, que são dedutíveis desde que a participação respeite a pelo menos 25% do capital da participada.

Ao invés, a participação detida em sociedade financeira (*finance*

company) não residente é considerada investimento passivo, sendo, em consequência, desqualificada do privilégio da afiliação, a não ser que a entidade demonstre que a actividade da entidade consiste numa actividade financeira activa, tal como qualificada pelo diploma regulador do imposto sobre as sociedades.

b) Reserva financeira de risco

4. A “reserva financeira de risco” possibilita a redução anual ao rendimento tributável de 80% dos rendimentos decorrentes do exercício de determinadas operações intragrupo – actividades financeiras e detenção de participações elegíveis para o privilégio da afiliação –, ficando, em consequência, sujeita a uma tributação efectiva de 7% (com base na taxa normal de imposto, de 35%).

A atribuição da faculdade de criar a mencionada reserva depende da verificação cumulativa de um conjunto de requisitos, entre eles que o exercício das actividades mencionadas se desenvolva, exclusivamente a partir da Holanda, em pelo menos quatro Estados ou dois continentes; que o rendimento financeiro da actividade consista em pelo menos 5% do rendimento bruto resultante de cada um dos quatro Estados ou 10% do rendimento bruto de dois continentes; finalmente, que o capital social seja utilizado nessas actividades em nome do grupo de sociedades.

c) Eliminação da dupla tributação internacional

5. O rendimento estrangeiro cujo imposto não haja sido eliminado no âmbito do indicado privilégio da afiliação ou da directiva sobre sociedades mães e afiliadas será incluído no rendimento tributável, beneficiando de um crédito ou de isenção com progressividade, por efeito da aplicação de convenção de dupla tributação ou, na sua ausência, do “Decreto Unilateral Relativo à Eliminação da Dupla Tributação”.

Por regra, em ambas as situações, a categoria de rendimento determinará o método pelo qual a dupla tributação será eliminada: a isenção

com progressividade para o rendimento activo (v.g., lucros decorrentes de um estabelecimento estável, ou rendimentos de bens imóveis ou do trabalho); a imputação (crédito de imposto) para o rendimento passivo (v.g., dividendos, mais-valias ou juros decorrentes de fonte localizada num país em vias de desenvolvimento).

d) Retenção na fonte sobre dividendos, juros e *royalties*

6. A distribuição de dividendos (efectuada a um residente ou a um não residente) está sujeita a retenção na fonte à taxa liberatória de 25% (*dividendbelasting*), a menos que a participação se qualifique para o indicado privilégio da afiliação ou para a Directiva atrás citada, ou que uma convenção de dupla tributação em vigor determine taxa mais baixa.

Não há retenção na fonte sobre juros ¹ ou sobre *royalties*.

e) Informações prévias vinculativas

7. A informação prévia vinculativa (IPV), com base no regime em vigor, é entendida como a “confirmação escrita prévia pelas autoridades fiscais (com base na lei, em caso julgado ou em circulares), relativa à aplicação da lei fiscal holandesa a grupos de sociedades internacionais ou a situações internacionais” ², e pode ser requerida por entidades residentes, controladas ou não por nacionais que realizem operações internacionais.

Existem três tipos de IPV ³: a referente à compensação *arm's length* devida sobre transacções determinadas, a cargo da repartição da residência do contribuinte; a referente à tributação de projectos de

¹ A não ser quanto aos juros relativos a profit-sharing bonds, os quais são tributados como sendo dividendos.

² BOOIJ, Arnaud – “Netherlands Relaxes Ruling Policy”, in *International Tax Review*, July/August 1995 (p. 45).

³ Na prática, os rendimentos dos denominados “*group finance companies*” são tributados com referência a uma margem acordada no âmbito do terceiro tipo de IPV.

investimento directo estrangeiro na Holanda, a cargo do gabinete fiscal para o investimento estrangeiro; a referente à determinação do rendimento obtido por um residente que integre um grupo internacional nas transacções com entidades com quem mantenha uma relação privilegiada, a cargo de uma Equipa de Inspectores Fiscais.

O terceiro tipo de IPV costuma ser dividido em categorias, de que se salientam as que têm por objectivo:

- apurar a qualificação de uma participação, como passiva ou activa, para efeitos de aplicação do privilégio da afiliação (as IPV relativas a *holdings*);
- fixar a compensação *arm's length* devida por sociedades residentes que contraiam ou concedam empréstimos a uma contraparte com quem mantenham uma relação privilegiada (as IPV relativas a actividades financeiras);
- determinar o tratamento fiscal dos lucros decorrentes do exercício de actividades, preparatórias ou auxiliares, desenvolvidas com a sociedade com quem a sociedade residente mantenha uma relação privilegiada (as IPV relativas a *cost-plus*);
- fixar a compensação *arm's length* devida por efeito do pagamento ou recebimento no âmbito da gestão de patentes ou direitos de natureza análoga (as IPV relativas às *royalties company*);
- calcular o rendimento a ser imputado ao estabelecimento estável, nas situações em que a sociedade residente emprega a totalidade do seu capital social em actividades financeiras desenvolvidas através de estabelecimento estável (as IPV relativas a estabelecimento estável).

As IPV são exaradas com base nos elementos apresentados pelo contribuinte e são válidas por quatro anos (prorrogáveis por mais quatro).

Está ligada às IPV a condição de que seja declarado como rendimento líquido (qualquer que seja a categoria de rendimento) uma percentagem mínima do rendimento bruto.

Além das mencionadas existem, desde 1995, as IPV criadas em base casuística (sistema aberto), tendo períodos de validade de 8, 11 ou 13 anos.

Consagra-se a aceitação, em determinados casos, de um método *cost plus* que permite que o lucro a ser declarado numa fase posterior seja inferior ao dos casos normais.

Saliente-se, por fim, que todas as IPV são objecto de publicação.

f) Regimes anti-evasão

8. Na Holanda, a legislação em vigor não consagra uma disposição anti-evasão com carácter geral. Contudo, a problemática dos preços de transferência constitui o objecto central das informações prévias vinculativas ou dos *advanced price agreements* (*acordos prévios de preços*), dado que não existe legislação específica relativa aos mesmos.

Não existem regras especiais com relação à subcapitalização, nem regras de imputação de lucros de sociedades não residentes (*controlled foreign corporation rules*). Todavia, determinadas categorias de juros não são dedutíveis, e a valorização revelada no mercado (*fair market value*) de determinadas participações detidas em entidades não residentes poderá ser incluída no rendimento tributável da sociedade residente.

g) Tributação do trabalhador estrangeiro temporariamente na Holanda

9. O trabalhador estrangeiro temporariamente residente na Holanda poderá beneficiar do seguinte regime de tributação sobre o rendimento do trabalho: o reembolso, efectuado pelo empregador, das despesas contraídas pelo trabalhador por causa do seu trabalho na Holanda é deduzido, dentro de certos limites, ao rendimento colectável; o reembolso, efectuado pelo empregador, de mensalidades escolares de dependentes do agregado, pagas a escolas primárias ou secundárias internacionais, não é tributado. O trabalhador não tem de demonstrar que contraíu efectivamente as despesas reembolsadas. Em alternativa, poderá requerer o tratamento fiscal de não residente, caso em que só será tributado pelos rendimentos percebidos na Holanda.

Estes regimes têm o prazo máximo de 120 meses e dependem da verificação, ao tempo do início de funções, de um conjunto de requisitos legais, entre os quais que o trabalhador detenha qualificações (*expertise*) não disponíveis, de todo ou imediatamente, na Holanda.

h) Conclusões

10. O sector financeiro holandês está sujeito ao regime geral de tributação. Contudo, a Holanda, no âmbito das medidas de política económica geral, criou para as actividades financeiras internacionais regimes fiscais cujo efeito é reduzir significativamente a tributação sobre o rendimento.

Estes regimes combinam os mecanismos do privilégio da afiliação e da reserva financeira de risco com uma ampla rede de convenções de dupla tributação, a inexistência de retenção sobre juros e *royalties* e o tratamento fiscal dos rendimentos do trabalho do estrangeiro temporariamente residente na Holanda.

Cabe pôr em relevo, nas actividades internacionais de natureza bancária e seguradora, a eliminação da dupla tributação internacional através do método da isenção para o rendimento activo obtido no estrangeiro e a inexistência de retenção sobre juros e *royalties*; e, nas actividades internacionais intragrupo com natureza financeira, o tratamento fiscal do financiamento da aquisição de participações em entidades não residentes.

A concretização do referido regime efectua-se com recurso ao regime das informações prévias vinculativas, conferindo previsibilidade e estabilidade às situações jurídico-fiscais criadas com base no mesmo.

5.2.2 Reino Unido

11. A legislação fiscal do Reino Unido não consagra uma fiscalidade específica para o sector financeiro. Contudo, a inexistência de retenção

sobre os rendimentos de *euro-bonds*, a ampla rede de tratados de dupla tributação e a interacção do sector financeiro britânico, plenamente integrado no mercado único, com os regimes fiscais de baixa ou nenhuma tributação, existentes nas *crown dependencies*⁴ ou nos *overseas departments*⁵, que em seguida se descrevem, são os principais factores que tornam o Reino Unido num centro financeiro tradicionalmente competitivo para a organização e financiamento de operações financeiras internacionais de qualquer natureza.

Os aspectos mais significativos são os seguintes:

a) *Crown Dependencies – Bailiwick of GUERNSEY*

12. O sector financeiro e o regime fiscal do Bailiwick of Guernsey não estão integrados na União Europeia. Não se aplica o imposto sobre o valor acrescentado, não há tributação de mais-valias e de doações e sucessões, nem imposto do selo. No plano da tributação do rendimento, visa-se criar condições para atrair e fixar os serviços internacionais de natureza comercial financeira e não financeira.

Nesse sentido, foram introduzidos, respectivamente em 1989 e 1993, os regimes especiais de tributação que em seguida se descrevem, e autorizada a criação de fundos de investimento (*funds*).

Com base nos regimes em vigor, uma entidade pode revestir duas qualidades juridico-tributárias que assumem importância para a organização e o financiamento de operações internacionais: a de *tax exempt company* e a de *international company*.

Atente-se nos aspectos mais relevantes:

⁴ Bailiwick of Guernsey, Bailiwick of Jersey e Isle of Man. No presente relatório só são analisados os regimes de Guernsey e Jersey.

⁵ Anguilla; Bermuda; British Antarctic Territory; British Indian Ocean Territory; British Virgin Islands; Cayman Islands; Falkland Islands; Gibraltar; Montserrat; Pitcairn Islands; St. Helena and Dependencies; South Georgia and South Sandwich Islands; Turks and Caicos Islands. Só Gibraltar está integrado na CE, pelo que só este território será objecto da análise que se segue.

I – *Tax exempt company*

13. A entidade à qual seja concedida esta qualidade jurídico-tributária não é considerada residente para efeitos fiscais, beneficiando de isenção de tributação sobre os rendimentos resultantes do exercício de actividades fora de Guernsey, dispensa de retenção sobre dividendos, juros ou *royalties* por si pagos, e sendo tributada à taxa de 20% em relação aos rendimentos com origem em Guernsey, com excepção dos resultantes dos depósitos bancários realizados junto de bancos em Guernsey.

O acesso ao regime descrito implica a obtenção do *tax exempt company status*, que é da competência da *Financial Services Commission*. Uma vez concedido, implica o pagamento de uma taxa anual.

II – *International company*

14. A entidade à qual seja concedida esta qualidade jurídico-tributária é considerada residente para efeitos fiscais, sendo o respectivo regime de tributação, tendencialmente, o de uma sociedade residente sujeita a tributação (*resident company*). Contudo, a taxa aplicável é determinada com base em negociação efectuada com a *Financial Services Commission*, por ocasião da concessão da qualidade, oscilando entre 0% e 30%. Uma vez fixada, será objecto de revisão de cinco em cinco anos.

É-lhe também aplicável o seguinte regime de retenção na fonte: 20% sobre os dividendos, dedutível no apuramento do rendimento colectável; dispensa de retenção sobre os juros pagos a não residentes; 20% sobre *royalties*, com possibilidade, neste caso, de obter isenção.

O acesso ao regime descrito implica a obtenção do *international company status*, da competência da referida *Financial Services Commission*, o qual pressupõe que, como no caso das *exempt companies*, o beneficiário seja não residente em Guernsey e a sociedade exerça *international activities*, expressão ampla que abrange as *actividades financeiras intragrupo, os investimentos internacionais e as captive insurance*.

III – Outros benefícios

15. Além da fiscalidade associada às entidades que revistam as qualidades descritas, é de assinalar, em relação às específicas actividades financeiras, o regime seguinte:

- *juros bancários* – os juros pagos a residentes ou a não residentes por bancos a operar em Guernsey, com relação às contas aí domiciliadas, beneficiam de isenção;
- *international banks* – a *States Income Authority* pode conceder aos bancos que sejam filiais ou sucursais de entidades não residentes a faculdade de deduzirem até 90% dos rendimentos resultantes de empréstimos internacionais (i.e., em que o capital é obtido junto de fontes não residentes), ficando sujeitos a uma taxa de tributação efectiva de 2%;
- *collective investment funds* – estes fundos, desde que sejam administrados a partir de Guernsey, ficam isentos de tributação.

b) *Crown Dependencies – Bailiwick of JERSEY*

16. O sector financeiro e o regime fiscal do Bailiwick of Jersey não estão integrados na União Europeia. Não existe IVA nem imposto do selo, nem tributação de mais-valias e de doações e sucessões. O regime relativo à tributação do rendimento tem por objectivo criar condições para atrair e fixar serviços internacionais de natureza comercial financeira e não financeira.

I – *Tax exempt resident company e international business company*

Com base no regime em vigor, uma entidade poderá revestir duas qualidades jurídico-tributárias, que assumem particular importância para a organização e financiamento das operações internacionais: a de *tax exempt resident company* e a de *international business company*.

Os aspectos mais relevantes são os seguintes:

- o regime da *tax exempt resident company* é análogo ao que se descreveu atrás a propósito de Guernsey;
- o regime de tributação da *international business company* é, tendencialmente, o da *resident company* (taxa de 30% sobre os rendimentos originados em Jersey). Contudo, o rendimento das *international activities* será tributado de acordo com taxas que vão decrescendo à medida que a matéria colectável aumenta, escalonando-se entre 2% e 0,5%;
- não há retenção sobre juros ou *royalties*;
- o acesso à redução da taxa implica a obtenção do *international business company status*, que é da competência do *Comptroller of Income Tax*;

A atribuição desta qualidade implica, no começo da actividade, e depois anualmente, o pagamento de um *advanced income tax* no valor de 1200 libras. Este valor é dedutível no apuramento do rendimento colectável, mas não é reembolsável no caso de exceder o montante deste.

São qualificadas como *international operations* as operações de qualquer natureza, desde que praticadas com não residentes. Os juros bancários são, em regra, considerados como tendo resultado destas actividades, ficando em consequência isentos. A classificação dos rendimentos como internacionais ou locais é da responsabilidade da própria entidade, o que lhe confere grande flexibilidade na preparação da interacção deste regime com o consagrado na legislação do país do investidor, designadamente em face das exigências da legislação *controlled foreign corporation*.

II – Outros benefícios

17. Além da fiscalidade associada às entidades que revistam as qualidades jurídico-fiscais de *tax exempt resident company* ou de *international business company*, as actividades financeiras poderão cumulativamente beneficiar, em geral, do regime seguinte:

- *juros bancários* – os juros pagos a residentes ou a não residentes

por bancos a operar em Jersey, com relação às contas aí domiciliadas, beneficiam de isenção;

- *international banks* – a sucursal de um banco internacional, que exerça a partir de Jersey actividades qualificadas como *International Treasury Centre*, poderá deduzir ao rendimento tributável uma percentagem dos custos inerentes à *expertise* de terceiros, a qual é determinada com base em negociação. Em alternativa, com o objectivo de determinar uma medida razoável de lucros da actividade em Jersey, é possível negociar os lucros da sucursal como sendo uma percentagem das despesas da sucursal.

A actividade denominada *International Treasury Centre* pode ser estruturada com base numa *exempt company*, ficando sujeita ao regime acima descrito. Neste caso, a percentagem do lucro associado à estrutura de Jersey será estabelecida com base em negociação.

III – *Captive insurance e reinsurance companies*

18. O regime em vigor não cria um tratamento fiscal específico para as actividades ditas *captive insurance* e *reinsurance*. Contudo, a actividade pode ser desenvolvida com base na qualidade jurídico-fiscal de *exempt company* ou de *international business company*. Em consequência, beneficia dos regimes fiscais acima referidos.

O acesso ao exercício destas actividades depende da avaliação do *Financial and Economic Committee* quanto ao respectivo contributo para a economia da Ilha.

Os fundos de pensões criados por empregadores não residentes em favor de empregados não residentes estão isentos de tributação.

c) **Conclusões sobre os regimes fiscais de Guernsey e Jersey**

19. Os regimes fiscais vigentes em Guernsey e Jersey consagram, em relação às entidades que prossigam actividades internacionais de natureza bancária, seguradora, resseguradora e fundos de investimento, a

faculdade de combinarem o regime fiscal genericamente favorável em relação às actividades internacionais com benefícios outorgados aos agentes do sector financeiro.

As entidades que prossigam actividades internacionais intragrupo de natureza financeira podem organizar-se com base nos referidos regimes, passando a beneficiar de uma tributação nula ou reduzida.

d) *Overseas Departments – Gibraltar*

20. O sector financeiro e o regime fiscal integram o mercado único, com excepção da fiscalidade indirecta. O Reino Unido é responsável pela estabilidade do sector financeiro. No quadro fiscal em vigor não existe IVA, nem tributação de mais-valias e das doações e sucessões, nem imposto do selo. A evolução do regime de tributação do rendimento denota o objectivo de criar condições destinadas a atrair e fixar os serviços internacionais de natureza comercial financeira e não financeira.

Nesse sentido, foram introduzidos, respectivamente em 1967, 1974 e 1992, os regimes especiais de tributação que em seguida se descrevem.

Com base no sistema em vigor, uma empresa poderá revestir três qualidades jurídico-tributárias com importância para a organização e o financiamento de operações internacionais: *Gibraltar 1992 companies*, *exempt companies* e *qualifying companies*.

Os aspectos mais relevantes são os seguintes:

I – *Gibraltar 1992 companies*

21. A entidade à qual seja concedida esta qualidade jurídico-tributária está sujeita ao regime de tributação das entidades residentes (*resident company*). Contudo, há isenção sobre os dividendos percebidos de participações detidas em entidades residentes no território comunitário, às quais correspondam pelo menos 25% dos direitos de voto, praticando-se a retenção, à taxa de 1%, sobre a distribuição dos restantes dividendos.

O acesso ao regime descrito é da competência do *Financial and*

Development Secretary, dependendo da verificação de um conjunto de condições, designadamente que o objecto social da entidade consista na detenção de participações em outras entidades em pelo menos 5%; que 51% do rendimento anual resulte das participações detidas; que o rácio de capitais próprios e alheios cumpra os critérios da *Financial and Development Secretary*; que as participações sociais não sejam detidas por residentes em Gibraltar, a não ser que as mesmas estejam cotadas em Bolsa; que exista uma estrutura humana e material em Gibraltar com recurso a pelo menos dois elementos e um escritório com um mínimo de 400 metros quadrados.

II – *Exempt companies*

22. As entidades às quais seja concedida esta qualidade jurídico-tributária beneficiam de isenção de tributação sobre os rendimentos resultantes do exercício de actividades com não residentes ou dos depósitos bancários realizados junto de bancos a operar em Gibraltar. Mediante autorização, podem incluir-se residentes em Gibraltar, desde que revistam a qualidade de *exempt companies ou qualifying companies*.

Também gozam de isenção sobre dividendos, juros, *royalties* ou quaisquer outros pagamentos por si efectuados a não residentes.

O acesso ao regime descrito decorre da obtenção do *certificate of exemption*, cuja outorga é da competência da *Financial and Development Secretary*. Uma vez concedido, é válido por 25 anos e implica o pagamento de uma taxa anual no valor de 225 ou 300 libras (consoante a entidade seja, ou não, instituída em Gibraltar).

Tal concessão pressupõe a verificação de um conjunto de condições, entre as quais que as participações sociais não sejam detidas por residentes em Gibraltar, a não ser que estejam cotadas em Bolsa; que as operações, salvo autorização em contrário, se realizem com não residentes ou residentes que revistam a qualidade de *exempt companies* ou *qualifying companies*; que o beneficiário seja indicado à *Financial and Development Authority*, a qual fica obrigada a sigilo; que o capital social mínimo seja de 100 libras.

III – *Qualifying companies*

23. A entidade à qual seja concedida esta qualidade jurídico-tributária fica sujeita a uma tributação tendencialmente equivalente à da entidade residente (*resident company*). Contudo, a taxa aplicável é determinada com base em negociação efectuada com as autoridades fiscais, por ocasião da concessão da qualidade, oscilando entre 0% e 18%. Uma vez fixada, é também aplicável à retenção sobre a remuneração dos órgãos sociais, dividendos e royalties.

Os juros pagos a não residentes estão isentos.

O acesso ao regime descrito decorre da obtenção do *certificate of exemption* junto da *Financial and Development Secretary*. Uma vez concedido, é válido por 25 anos e implica o pagamento de uma taxa anual no valor de 250 libras e ao pagamento antecipado de 1000 libras por conta de tributação futura.

Tal concessão pressupõe a verificação, além do conjunto de condições que ficou referido a respeito das *exempt companies*, de que a entidade tenha um capital social não inferior a 1000 libras.

IV – Outros benefícios

24. Em resultado da plena integração de Gibraltar no mercado único financeiro, as empresas financeiras nele admitidas podem combinar a fruição das liberdades económicas do Tratado de Roma, em particular, a livre circulação de capitais e de serviços financeiros, com o regime fiscal associado às entidades que revistam as qualidades jurídico-fiscais descritas, e com os benefícios que em geral são distribuídos em função das actividades financeiras proseguidas:

- *serviços bancários* – os juros pagos a residentes ou a não residentes por bancos a operar em Gibraltar com relação às contas aí domiciliadas beneficiam de isenção;
- *serviços de seguro, resseguro e captive* – tal como nos serviços bancários, a entidade fica sujeita ao regime fiscal associado à qualidade jurídica com base na qual se organizou. No caso de

optar pelo regime da *exempt company*, ficará apenas sujeita ao pagamento da taxa de 225 ou 300 libras, o que se tem mostrado especialmente atractivo para o exercício da actividade de *captive*;

- *fundos de investimento* – em consequência da transposição da Directiva n.º 85/611/CEE, de 20 de Dezembro (OICVM), as unidades de participação nos fundos de investimento criados em Gibraltar podem ser vendidas no mercado de qualquer Estado membro sem necessidade de autorização prévia.

O acesso e o funcionamento depende da obtenção de uma licença e a entidade fica sujeita ao cumprimento de requisitos prudenciais.

V – Conclusões sobre *Overseas Departments* – Gibraltar

25. O território de Gibraltar integra o mercado único. Nessa medida, as entidades aí estabelecidas podem combinar a inserção no sistema de liberdades económicas do Tratado de Roma – em particular, a livre circulação de capitais e de serviços financeiros – com a fiscalidade especial vigente no território.

No quadro fiscal em vigor não existe IVA, e as entidades que prossigam actividades internacionais de natureza bancária, seguradora, resseguradora, fundos de investimento ou *captive* gozam da faculdade de combinarem o regime fiscal inerente à qualidade com base na qual se organizam com os benefícios distribuídos em função das actividades prosseguidas.

As entidades que prossigam actividades internacionais intragrupo de natureza financeira podem organizar-se com base nos referidos regimes da *Gibraltar 1992 companies*, *non resident company*, *exempt company* ou *international business company*, passando a beneficiar de uma tributação nula ou reduzida.

e) Conclusões

26. O sector financeiro do Reino Unido está sujeito ao regime geral de tributação. Contudo, a isenção de retenção sobre os pagamentos de

euro-bonds, a ampla rede de tratados de dupla tributação e a interacção com os regimes fiscais existentes nas *crown dependencies* ou nos *overseas departments* criam um quadro fiscal que influencia a organização e o financiamento das actividades internacionais de natureza financeira.

Em particular, a interacção com os regimes fiscais existentes nas *crown dependencies* ou nos *overseas departments*, acima descritos, permite ao sector financeiro associar os benefícios inerentes às liberdades económicas do Tratado de Roma com os regime fiscais de baixa ou nula tributação, vigentes nesses territórios.

A fiscalidade vigente nos aludidos territórios consagra isenção ou baixa tributação para os rendimentos das actividades internacionais de natureza bancária, seguradora, resseguradora, fundos de investimento, *captive*, ou para os rendimentos das actividades internacionais intra-grupo de natureza financeira.

5.2.3 Irlanda

27. O direito fiscal irlandês não consagra uma fiscalidade específica para o sector financeiro. Não obstante, a Irlanda, no âmbito das medidas comunitárias de auxílio de Estado, criou para as actividades financeiras internacionais um regime de baixa tributação sobre o rendimento, que coexiste com outras medidas de política económica geral, com o objectivo de atrair e fixar a organização e o financiamento de operações internacionais a partir da Irlanda ⁶.

Os aspectos mais significativos são os seguintes:

⁶ Cabe salientar as ligações criadas com o Reino Unido no domínio do mercado de valores mobiliários, nos termos das quais é, por exemplo, conferido acesso aos corretores irlandeses à Bolsa de Londres, no tocante às transacções em valores mobiliários não irlandeses.

a) *International Finance Services Centre (Customs House Docks of Dublin)*

28. Os lucros gerados no exercício de actividades na zona demarcada da *Customs House Docks of Dublin* (i.e., *International Financial Services Centre*) são tributados à taxa de 10% até 31 de Dezembro de 2005.

É-lhe também aplicável o tratamento fiscal seguinte: redução da taxa de *advanced corporation tax* para 1/18; isenção de retenção na fonte sobre juros pagos a não residentes, ou sobre *royalties* que não respeitem a patentes; isenção de tributação sobre mais-valias; isenção de tributação dos rendimentos de fundos de investimento que incluam exclusivamente investidores não residentes; regras flexíveis de amortização; qualificação para as medidas destinadas a eliminar a dupla tributação internacional.

O acesso ao regime descrito implica a obtenção de um certificado que é da competência do Ministro das Finanças. Na sua atribuição são avaliados, designadamente, o contributo da actividade pretendida para o desenvolvimento do *Internacional Finance Services Centre*, o número de postos de trabalho criados, a natureza das actividades pretendidas ⁷, o exercício de *international financial services* ⁸ em nome de entidades que não residam habitualmente na Irlanda.

⁷ CUNNINGHAM, William T. – “Irish Incentives for Inward Investment”, in *Bulletin for International Fiscal Documentation*, September 1996 (p. 397).

⁸ As actividades admitidas são as seguintes: (a) Gestão global de dinheiro (‘global money management’); (b) Transacções internacionais em futuros ou activos financeiros similares; (c) Transacções em obrigações, acções ou instrumentos similares; (d) Actividades seguradora e relacionadas; (e) Administração de investimentos ou outras actividades de OICVM; (f) Prestação a contraparte não residente de serviços ou apoio relativo ao processamento, controlo, contabilidade, comunicação, arquivo de informação relativa a actividades financeiras; (g) Desenvolvimento ou fornecimento de software informático destinado ao processamento ou reprocessamento da actividade referida em (f); (h) Negociação em valores mobiliários futuros ou opções com contraparte que não negocie habitualmente com tais valores mobiliários; (i) Operações de negociação afins ou auxiliares das operações indicadas de (a) a (g) relativamente às quais o Ministro das Finanças considere que contribuem para a utilização do CHDD como um centro internacional de serviços financeiros. Cfr. IBFD, *European Tax Handbook*, 1998 (p. 259) e CUNNINGHAM, W.T., op. cit..

As actividades denominadas *international financial services* incluem os serviços bancários, seguradores, resseguradores, *captive* e fundos de investimento. Com a criação do euro cessaram as exigências relativas à obrigatoriedade de algumas das aludidas operações serem efectuadas em moeda estrangeira.

b) Shannon Customs-Free Airport Zone

29. Os rendimentos gerados no exercício de actividades desenvolvidas na zona demarcada da *Shannon Customs-Free Airport Zone* são tributados à taxa de 10% até 31 de Dezembro de 2005.

É-lhe também aplicável o tratamento fiscal seguinte: redução da taxa de *advanced corporation tax* para 1/18; faculdade de amortizar até 100%, no primeiro ano, os bens de equipamento novos ou, alternativamente, de fixar a taxa de amortização relativa a cada ano em que os equipamentos são utilizados; qualificação para as medidas destinadas a eliminar a dupla tributação internacional.

O acesso ao regime de exercício de actividades na zona demarcada *Shannon Free Airport* decorre do reconhecimento das actividades elegíveis, a ser efectuado mediante certificação a cargo do Ministro das Finanças.

Com vista à determinação das actividades admitidas, a legislação utiliza a locução *relevant trading operations*, cabendo ao Ministro das Finanças a sua determinação em concreto, no que deverá levar em conta o contributo para a utilização e desenvolvimento do aeroporto, o número de postos de trabalho a criar, e bem assim a existência de um conjunto de actividades proibidas.

Também aqui a evolução legislativa denota o alargamento das operações elegíveis, como sucedeu com a inclusão das venda por encomenda postal ou a distância.

c) *Manufacturing activities*

30. No âmbito das medidas de política económica geral foi criado um tratamento fiscal de taxa reduzida para os rendimentos das actividades denominadas *manufacturing activities*, as quais podem ser exercidas em qualquer ponto do território irlandês.

Os rendimentos resultantes do exercício, em qualquer parte do território irlandês, da actividade *manufacture and sale of goods* são tributados à taxa de 10% até 31 de Dezembro de 2010.

O acesso ao regime descrito está a cargo da *Industrial Development Authority*. O aspecto controvertido do regime respeita às actividades susceptíveis de serem qualificadas como *manufacturing activities*. Neste ponto, deu-se uma evolução no sentido da admissibilidade de operações que se situam fora do significado coloquial da expressão.

Com efeito, entre as actividades actualmente consideradas qualificáveis – actividades que podem ser desenvolvidas em qualquer parte do território irlandês – compreendem-se, ao lado das indústrias *stricto sensu*, as actividades de reparação naval na Irlanda, concepção e planeamento de serviços de engenharia (fora da Comunidade Europeia), serviços de informática, cultivo de plantas com recurso a técnicas de biotecnologia, tais como *micro-propagation* ou *plant cloning*; actividades de *shipping*, venda de jornais⁹, etc..

d) Retenção na fonte sobre dividendos, juros e *royalties*

31. Não há retenção na fonte no pagamento de dividendos.

Os juros estão sujeitos a retenção na fonte à taxa de 26%, com excepção dos pagamentos efectuados a um banco na Irlanda e por uma sociedade participada à sociedade que nela tem uma participação de 51%.

As *royalties* estão isentas, com excepção das *royalties* sobre patentes, que estão sujeitas a retenção à taxa de 26%.

⁹ IBDF – *European Tax Handbook*, 1998 (pp. 258/9).

e) Regimes anti-evasão

32. A legislação irlandesa em vigor consagra uma disposição anti-evasão com carácter geral, existindo regras especiais no tocante aos preços de transferência.

Não existem regras relativas ao problema da sub-capitalização ou *controlled foreign corporation*. Contudo, os juros pagos a uma sociedade participante em 75% são qualificados como dividendos.

f) Conclusões

33. O sector financeiro irlandês está sujeito ao regime geral de tributação. Contudo, o Estado irlandês, no âmbito de medidas comunitárias de auxílio de Estado, criou para os rendimentos das actividades internacionais de natureza bancária, seguradora, resseguradora, fundos de investimento, captive, ou para os rendimentos das actividades internacionais intragrupo de natureza financeira um regime temporário, cujo efeito é reduzir a tributação sobre o rendimento.

Este regime, vigente na zona demarcada do *International Finance Services Centre de Dublin*, coexiste com o regime da zona demarcada de *Shannon Airport Zone* e com a redução da tributação sobre o rendimento das *manufacturing activities*, e combina a aplicação de uma taxa extremamente reduzida (10%) com as medidas destinadas a eliminar a dupla tributação internacional, e com a isenção de imposto de retenção sobre dividendos, juros e *royalties*.

A integração do *International Finance Services Centre* no mercado único financeiro permite ao sector financeiro combinar o aludido regime fiscal com a consagração das liberdades económicas do Tratado de Roma, em particular a livre circulação de capitais e de serviços financeiros.

5.2.4 Luxemburgo

34. O direito fiscal luxemburguês consagra, para as actividades financeiras internacionais, regimes fiscais cujo efeito é reduzir ou eliminar a tributação sobre o rendimento.

Os aspectos mais significativos são os seguintes:

a) Privilégio da afiliação

35. No regime denominado privilégio da afiliação os dividendos e as mais-valias percebidos, por uma sociedade residente, no âmbito de uma participação qualificada não se incluem no (respectivo) rendimento tributável desde que sejam observados determinados requisitos, previstos na lei.

b) *Société de participation financière (SOPARFI)*

36. A entidade que se constitua com base nesta qualidade jurídico-tributária fica sujeita ao regime fiscal seguinte: qualificação para o privilégio da afiliação, i.e., isenção sobre dividendos e mais-valias; dedutibilidade dos juros dos empréstimos contraídos para a aquisição de participações, e das desvalorizações dessas participações; os prejuízos fiscais apurados são reportáveis para os exercícios seguintes, nos termos do regime geral; aplicação das convenções de dupla tributação celebradas pelo Estado luxemburguês e do regime da directiva sociedades mães-afiliadas.

O acesso a esta qualidade fiscal pressupõe a verificação de um conjunto de condições (designadamente, a exclusividade do objecto social).

c) *Holding 1929, holding milliardaire e holding de financiamento*

37. Com base nos regimes em vigor, uma entidade pode, ainda, revestir três qualidades jurídico-tributárias, que assumem importância para a

organização e o financiamento de operações internacionais: a de *holding 1929*, a de *holding milliardaire* e a de *holding* de financiamento.

Atente-se nos aspectos mais relevantes, notando que, apesar de consideradas residentes para efeitos fiscais, nenhuma das referidas entidades se qualifica para as convenções de dupla tributação celebradas pelo Estado luxemburguês, nem para o regime da directiva mães-afiliadas.

I – *Holding 1929*

38. A entidade que se constitua com base nesta qualidade jurídico-tributária fica sujeita ao regime fiscal seguinte: isenção de qualquer tributação, com excepção de um imposto de capital (*droit d`apport*) no valor de 1% sobre as entradas ou subscrições de capital social, e de uma taxa anual (*taxe d`abonnement*), de 0,2% sobre o valor de mercado das acções, com o limite máximo de 2000 francos luxemburgueses.

O acesso a esta qualidade pressupõe a verificação de um conjunto de condições, designadamente que o objecto social da entidade consista exclusivamente no exercício de determinadas actividades (v.g., detenção e administração de participações em outras sociedades, concessão de empréstimos ou prestação de garantias às suas participadas).

II – *Holding milliardaire*

39. A entidade que se constitua com base nesta qualidade jurídico-tributária fica sujeita ao regime fiscal aplicável à *holding 1929*. Todavia, a taxa anual (*taxe d`abonnement*) é substituída por um imposto de capital (*droit d`apport*), que incide, à taxa de 1%, sobre as entradas ou subscrições de capital social e a taxa variável entre 0,1% e 3% sobre os pagamentos de dividendos, juros e remunerações dos órgãos sociais, em função dos montantes e das categorias de rendimentos. Em qualquer caso, a entidade fica sujeita a uma tributação mínima.

O acesso a esta qualidade fiscal pressupõe a verificação de um con-

junto de condições, designadamente que os activos da entidade tenham um valor mínimo de 1 milhão de francos luxemburgueses, e que o objecto social da entidade consista exclusivamente no exercício de determinadas actividades (v.g., detenção e administração de participações em outras sociedades, concessão de empréstimos ou prestação de garantias às suas participadas).

III – *Holding de financiamento*

40. A entidade constituída como *holding* de financiamento goza de isenção de qualquer tributação.

A atribuição desta qualidade jurídico-fiscal depende de requerimento, e a respectiva concessão da verificação de um conjunto de requisitos relativos ao valor e à aplicação do capital social. Uma vez concedida, habilita a entidade a conceder empréstimos a qualquer empresa do grupo (contrariamente aos casos anteriores, em que as entidades só podem efectuar empréstimos a empresas directamente relacionadas) e a contrair para esse fim empréstimos junto de terceiros.

d) Retenção na fonte sobre dividendos, juros e *royalties*

41. A distribuição de dividendos está sujeita a retenção na fonte, à taxa de 25%, a menos que a participação se qualifique para o indicado privilégio da afiliação, para a directiva mães-afiliadas, ou que um tratado de dupla tributação em vigor determine taxa mais baixa. Nos casos da *holding* 1929 e dos fundos de investimento não existe retenção.

Igualmente, não existe retenção na fonte do pagamento de juros. As *royalties* pagas a não residentes estão sujeitas às taxas de 12% e 10%, respeitando a primeira a patentes.

Estas taxas podem ser reduzidas por efeito de uma convenção de dupla tributação.

e) Regimes anti-evasão

42. A legislação fiscal luxemburguesa em vigor consagra uma cláusula geral anti-abuso, e determina, quanto aos preços de transferência, que as transacções estabelecidas entre entidades relacionadas se efectuem a preços *arm's length*.

Não existem regras relativas às *controlled foreign corporations* ou ao problema da sub-capitalização. No entanto, neste último domínio, a Administração fiscal aplica rácios relativos à dívida/capital social, com o objectivo de não qualificar como juros determinados rendimentos pagos a um credor que simultaneamente seja titular de participação social.

f) Conclusões

43. O sector financeiro luxemburguês está sujeito ao regime geral de tributação. Contudo, o Luxemburgo, no âmbito das medidas de política económica geral, criou para as actividades financeiras internacionais regimes fiscais cujo efeito é reduzir ou eliminar a tributação sobre o rendimento.

Estes regimes combinam, no caso da *soparfi*, os mecanismos do privilégio da afiliação com uma ampla rede de convenções de dupla tributação, o regime da directiva mães-afiliadas e a inexistência de retenção na fonte sobre juros e *royalties*.

No caso da *holding* 1929, da *holding milliardaire* e da *holding* de financiamento, a entidade está genericamente isenta de tributação sobre o rendimento, mas não se qualifica para as convenções de dupla tributação ou para a directiva mães-afiliadas.

5.2.5 Espanha

a) *Entidad de Tenencia de Valores Extranjeros*

44. A entidade que goze desta qualidade jurídico-tributária está sujeita

ao seguinte regime de tributação do rendimento resultante de participações detidas em entidades não residentes:

Os dividendos, participações em lucros e mais-valias da alienação de participações detidas nas aludidas entidades não se incluem no seu rendimento tributável, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na lei. Saliente-se que são aplicáveis as convenções de dupla tributação celebradas pelo Estado espanhol e o regime da directiva mães-afiliadas.

O acesso a este regime não impõe a exclusividade do objecto social. Nestes termos, a entidade, além da gestão e administração de participações sociais (incluindo operações de crédito e financeiras, seguro e resseguro), pode desenvolver outras actividades económicas.

b) Zona Especial das Canárias

45. O Estado espanhol, com a publicação em 1994 do Regime Económico e Financeiro das Canárias, pretendeu criar para as actividades desenvolvidas na zona especial das Canárias uma redução da taxa de tributação directa para 1%.

Nas aludidas actividades foram incluídos os serviços financeiros. A Comissão Europeia, contudo, opôs-se a este regime, estando a sua aplicação dependente do desfecho de negociações ainda em curso.

5.2.6 Dinamarca

46. As empresas *holding* beneficiam de isenção dos rendimentos decorrentes de participações não inferiores a 25% detidas no capital da entidade participada.

Esta isenção, no caso de a entidade participada exercer actividades de natureza financeira e estar localizada num regime de baixa tributação, não se aplica aos dividendos percebidos, a não ser que a *holding* tenha sido tributada na Dinamarca, durante o período de detenção da participação ou durante um período de três anos anterior à distribuição de dividendos.

Aplica-se, também, a dispensa de retenção na fonte sobre o pagamento de dividendos, desde que a empresa-mãe estrangeira cumpra os requisitos estabelecidos no artigo 2.º da directiva mães-afiliadas e a participação detida respeite a pelo menos 25% do capital da *holding* dinamarquesa por um período continuado de um ano ou mais, relativamente à data da distribuição de dividendos.

5.2.7 Bélgica

47. Em relação aos centros de coordenação, a matéria colectável é apurada com referência a percentagens fixadas no diploma que cria o respectivo regime fiscal, em função das despesas e custos operacionais suportados pelo centro, com exclusão dos custos de pessoal e despesas financeiras, aplicando-se depois a taxa normal de tributação.

É-lhes também aplicável dispensa de retenção sobre rendimentos de propriedade imobiliária, sobre juros, dividendos e *royalties*, e isenção de imposto do selo nos aumentos de capital.

A concessão desta qualidade fiscal, embora envolva algumas limitações ao nível do objecto social, abrange as actividades de seguro, resseguro, centralização de transacções financeiras ou de protecção contra flutuações cambiais, e é feita por dez anos, podendo ser prorrogada por igual período.

5.3 A AVALIAÇÃO DOS MODELOS EM FACE DA SITUAÇÃO PORTUGUESA

1. A análise dos modelos vigentes nos Estados e nos territórios considerados no ponto anterior evidencia que, em geral, o sector financeiro está sujeito ao regime normal de tributação. No entanto, foram criados determinados regimes fiscais, por efeito dos quais as actividades financeiras internacionais beneficiam de tributação directa reduzida ou nula.

No âmbito dos aludidos regimes, o tratamento fiscal distingue as actividades financeiras internacionais com natureza bancária, segura-

dora ou resseguradora das actividades internacionais intragrupo com natureza financeira.

As primeiras respeitam às actividades financeiras na acepção clássica, e o seu exercício organiza-se em torno das entidades financeiras típicas (v.g., bancos, seguradoras).

As segundas respeitam às actividades financeiras que têm como contrapartes as entidades do próprio grupo e organizam-se, jurídica e financeiramente, em torno de entidades que não estão sujeitas a especiais requisitos de capital, contabilísticos ou prudenciais (v.g., *finance holdings*, *finance companies*, *treasury centres*).

Os indicados regimes fiscais, para além das especialidades técnicas impostas pelo modelo de tributação em que assentam, estruturam-se, conforme se referiu, com base numa especial interacção das normas relativas à extensão da obrigação de imposto e à tributação do rendimento obtido no estrangeiro, com particular relevo para as disposições sobre a eliminação da dupla tributação e da evasão fiscal internacionais e sobre incentivos fiscais – regimes estes que, com maior ou menor intensidade, afectam a neutralidade fiscal internacional.

Por essa razão, conforme também referido noutra parte deste relatório, a OCDE e a União Europeia estão empenhadas na luta contra a concorrência fiscal prejudicial. A natureza dos regimes mencionados será em seguida examinada em face do ordenamento comunitário, em particular das regras de concorrência e do Código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas.

Os aspectos distintivos dos regimes analisados são os seguintes:

a) Holanda

2. A Holanda criou para as actividades financeiras internacionais de natureza bancária, seguradora, fundos de investimento e para as actividades internacionais intragrupo de natureza financeira regimes de baixa ou nula tributação directa, importando sublinhar quanto às últimas o que respeita ao financiamento da aquisição de participações em entidades não residentes.

Tais regimes de baixa ou nula tributação, conforme se assinalou, baseiam-se na combinação do privilégio da afiliação e da reserva financeira de risco com uma ampla rede de convenções de dupla tributação – que tendencialmente isenta o rendimento activo obtido no estrangeiro –, na inexistência de retenção sobre juros e *royalties* e no tratamento fiscal dos rendimentos do trabalho de estrangeiros temporariamente residentes na Holanda.

Por seu turno, o mecanismo das informações prévias vinculativas, no seu regime e na sua concretização, confere previsibilidade e estabilidade às situações jurídico-fiscais.

Este enquadramento fiscal foi adoptado no âmbito das medidas de política económica geral, e não foi objecto de qualquer negociação com a Comissão Europeia. Ora, o tratamento fiscal da dívida inerente à aquisição de participações em entidades não residentes é passível de qualificação como medida de auxílio de Estado, e o benefício inerente à reserva financeira de risco pode ser considerado como prejudicial em face do Código de conduta.

No entanto, todos os demais elementos apontados (a eliminação da dupla tributação internacional através do privilégio da afiliação e do método da isenção para os rendimentos activos obtidos no estrangeiro, a inexistência de retenção sobre juros e *royalties*, os regimes de informação prévia vinculativa e dos rendimentos de trabalho de estrangeiros temporariamente residentes na Holanda), não parecem ser incompatíveis com as regras actualmente aplicáveis sobre fiscalidade comunitária.

b) Reino Unido

3. No Reino Unido, a isenção de retenção sobre os pagamentos de euro-bonds, a ampla rede de tratados de dupla tributação e a interacção com os regimes fiscais existentes nas *crown dependencies* ou nos *overseas departments* criam um quadro fiscal com importantes repercussões na organização e no financiamento das actividades financeiras internacionais.

Em particular, os regimes fiscais existentes nas *crown dependencies*

ou nos *overseas departments*, anteriormente descritos, permitem ao sector financeiro associar os benefícios inerentes às liberdades económicas do Tratado de Roma aos regimes fiscais de baixa ou nula tributação vigentes nesses territórios.

Tais regimes estabelecem a isenção ou a baixa tributação para os rendimentos das actividades internacionais de natureza bancária, seguradora, resseguradora e de fundos de investimento, bem como para os rendimentos das actividades internacionais intragrupo de natureza financeira.

Em face das regras comunitárias, tais regimes de isenção configuram auxílios de Estado, pelo que a adopção de uma solução deste tipo, no quadro de um sistema fiscal plenamente integrado na Comunidade Europeia, dependeria necessariamente da competente autorização da Comissão.

Por outro lado, a fiscalidade vigente nos aludidos territórios cai sob a alçada do ponto M do Código de conduta (relativo ao âmbito geográfico), pelo que a sua manutenção está dependente dos desenvolvimentos que resultem do referido Código.

c) Irlanda

4. A Irlanda criou para as actividades internacionais de natureza bancária, seguradora, resseguradora, os fundos de investimento e para as actividades internacionais intragrupo de natureza financeira um regime temporário de baixa tributação, que tem natureza de auxílio de Estado com finalidade regional.

Este regime, vigente na zona demarcada do *International Financial Services Centre of Dublin*, coexiste com o regime da área demarcada de *Shannon Airport Free Zone* e com a redução da tributação sobre o rendimento das *manufacturing activities*, combinando a taxa de 10% com as medidas gerais relativas à eliminação da dupla tributação internacional e a assinalada isenção de retenção sobre dividendos, juros e *royalties*.

As negociações recentes com a Comissão Europeia determinaram a progressiva modificação dos mencionados regimes, no âmbito dos quais

se aplicará, a prazo, uma taxa de 12,5% na tributação das sociedades, ainda assim bem mais baixa do que a média comunitária.

O regime de isenção de imposto de retenção sobre dividendos, juros e *royalties* parece estar em conformidade com o actual quadro da fiscalidade comunitária.

d) Luxemburgo

5. O Luxemburgo criou para as actividades financeiras internacionais de natureza bancária e seguradora e para as actividades internacionais intragrupo de natureza financeira regimes de baixa tributação directa, cabendo salientar o que respeita ao tratamento do rendimento das operações de financiamento das entidades participadas.

Estes regimes assentam em benefícios de isenção fiscal (casos da *holding* 1929, da *holding milliardaire* e da *holding* de financiamento), ou na articulação do aludido privilégio da afiliação com a rede de convenções de dupla tributação e a inexistência de retenção sobre juros e *royalties* (*soparfi*).

Tal como na Holanda, os apontados regimes fiscais foram adoptados no âmbito das medidas de política económica geral e não foram objecto de qualquer negociação com a Comissão Europeia. Por esta razão, as diversas modalidades de tratamento fiscal do rendimento das actividades de financiamento do grupo de empresas são passíveis de qualificação como auxílios de Estado não compatíveis com o mercado comum, ou como medidas prejudiciais em face do Código de conduta.

Os demais elementos apontados (v.g., privilégio da afiliação, inexistência de retenção sobre juros e *royalties*), em face do estado actual das regras sobre fiscalidade comunitária, não parecem, por ora, ameaçados na sua existência.

e) Bélgica

6. A Bélgica criou para as actividades internacionais intragrupo de natureza financeira regimes de baixa tributação directa, salientando-se

as regras especiais para a determinação do lucro tributável, aplicáveis aos centros de coordenação.

Estes regimes foram adoptados no âmbito das medidas de política económica geral, e não foram objecto de qualquer negociação com a Comissão Europeia. Representando um benefício fiscal, serão passíveis de qualificação como medidas de auxílio de Estado não compatível, ou como regimes prejudiciais em face do Código de conduta.

f) Espanha

7. A Espanha criou para a *Entidad de Tenencia de Valores Extranjeros* um regime especial de baixa tributação directa, em que sobressai a isenção relativa a rendimentos obtidos no estrangeiro.

Estes regimes foram adoptados no âmbito das medidas de política económica geral, e não foram objecto de qualquer negociação com a Comissão Europeia.

O tratamento fiscal mencionado é passível de ser qualificado como uma medida de auxílio de Estado incompatível com o mercado comum, ou como prejudicial em face do Código de conduta.

8. No tocante ao regime da zona especial das Canárias, a sua vigência está dependente de aprovação comunitária.

g) Conclusões

A) O confronto da fiscalidade aplicável às actividades financeiras internacionais nos Estados e nos territórios referidos com o regime aplicável em Portugal mostra, neste último, as seguintes limitações competitivas:

I – Actividades financeiras internacionais de natureza bancária e seguradora

9. O quadro legal relativo ao tratamento fiscal das situações internacionais destas actividades sofre as carências da reconhecida ausência de uma política fiscal internacional ¹⁰ consentânea com o posicionamento de Portugal na economia global.

Neste domínio, sublinham-se os aspectos seguintes:

Em primeiro lugar, cabe referir que a consagração para os residentes de uma obrigação tributária universal e do método da imputação ordinária (com a única excepção da convenção com a Áustria e Moçambique) implica a tributação dos rendimentos obtidos no estrangeiro e a anulação de benefícios fiscais.

Este resultado, actualmente mitigado pelo regime de isenção temporariamente vigente na Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria ¹¹, afecta a competitividade internacional de actividades financeiras exercidas a partir de Portugal, em face de soluções estrangeiras que consagrem, para o rendimento obtido no estrangeiro, regimes de: isenção ou taxa reduzida (ao abrigo dos artigos 92º. a 94º. do Tratado de Roma); eliminação da dupla tributação internacional sobre o rendimento activo através do método da isenção ou consagração de mecanismos de imputação fictícia (*tax sparing*).

Por outro lado, a retenção na fonte sobre os juros agrava a tributação associada aos serviços financeiros prestados, a partir de Portugal, a terceiros não residentes.

À semelhança do mencionado no ponto anterior, também nesta situação o resultado indicado está mitigado por efeito da aplicação do

¹⁰ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, de 14 de Julho, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros nº. 10/98, de 23 de Janeiro, Relatório sobre a Reforma Fiscal “Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido”, Gabinete do Ministro das Finanças e Gabinete do Secretário de Estado dos assuntos Fiscais, Lisboa, 1997 (pp. 99/115).

¹¹ Alíneas c), d) e e) do nº. 1 e nº 10, ambos do artigo 41º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com a nova redacção dos Decretos-Leis nºs. 84/93 e 307/95, respectivamente de 13 de Março e 20 de Novembro.

regime especial de isenção temporariamente vigente na Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria ¹².

Contudo, em geral, diminuirá a competitividade internacional dos aludidos serviços prestados a terceiros não residentes perante soluções estrangeiras que venham a consignar, designadamente, regimes onde não exista retenção (casos da Holanda e do Luxemburgo), ou onde esta seja tendencialmente inexistente (casos do Reino Unido, Bélgica e Espanha).

A eventual aprovação da proposta de directiva sobre o regime comum da tributação da poupança poderá obrigar a uma reformulação dos indicados regimes.

Por último, o número reduzido de convenções de dupla tributação em vigor e as insuficiências da estrutura humana e material da Administração fiscal afectam a concretização da complexa legislação anti-eva-são e o mecanismo das informações prévias vinculativas.

Estes factos acarretam indefinição e incerteza no tratamento fiscal das actividades financeiras internacionais a partir de Portugal, com os inconvenientes que daí resultam para a decisão de investir.

II – Actividades internacionais intragrupo com natureza financeira

10. Relativamente ao enquadramento fiscal destas actividades, acrescentam às carências atrás sublinhadas as limitações impostas pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. Este regime determina que uma entidade que pretenda desenvolver tais actividades financeiras tenha de se organizar com base nas categorias de empresa financeira ali previstas.

Esta situação obriga à obtenção prévia de uma autorização administrativa e à posterior observância de exigentes requisitos de capital, contabilísticos e prudenciais, o que dificulta a criação, em Portugal, de *finance holdings*, *finance companies* ou *treasury centres*, certo como é

¹² N.ºs. 6 e 10, ambos do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com a redacção dos Decretos-Leis n.ºs. 84/93 e 307/95, respectivamente de 13 de Março e 20 de Novembro.

que outras ordens jurídicas não exigem os mencionados requisitos (v.g. Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Guernsey, Jersey, Gibraltar).

Tal situação vem impedindo que o regime fiscal em vigor nas zonas francas portuguesas ¹³ funcione como plena alternativa aos regimes de baixa ou nula tributação dos Estados e territórios acima indicados.

III – Tributação das pessoas singulares residentes quanto aos rendimentos do trabalho dependente realizado no estrangeiro

11. A consagração para os residentes de uma obrigação tributária universal e do método da imputação ordinária, subordinada à condição de os rendimentos serem oriundos de um país com o qual Portugal tenha celebrado um tratado de dupla tributação em vigor, implica a dupla tributação dos rendimentos do trabalho dependente obtidos em países com os quais não exista tratado ¹⁴.

Este resultado penaliza a contratação de residentes em Portugal por entidades financeiras no respectivo processo de operação em mercados estrangeiros, e a atracção para Portugal de trabalhadores qualificados destinados a favorecer tal processo.

Tal situação afecta a competitividade internacional de actividades financeiras exercidas a partir de Portugal perante soluções estrangeiras que consignam, designadamente, regimes onde existe eliminação da dupla tributação ou o tratamento fiscal favorável dos aludidos rendimentos.

B) Os regimes anteriormente descritos constituem um ponto de referência importante no apuramento das condições de competitividade proporcionadas pela fiscalidade aplicável em outros Estados-membros da União Europeia, e na orientação do sistema tributário nacional na busca de condições de competitividade acrescida.

¹³ Alínea g) do n.º 1, e n.º 2 do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 89/93, de 13 de Março.

¹⁴ Artigo 80.º, n.º 4 do Código do IRS, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 25/98, de 10 de Fevereiro.

Contudo, alguns dos regimes descritos, não obstante o significado que representam na respectiva ordem jurídico-económica, encerram aspectos que inviabilizam ou limitam a sua consideração entre nós na procura de soluções destinadas a reforçar a competitividade do sector financeiro nacional.

12. Cabe salientar, com efeito, além da já mencionada questão da qualificação de um determinado regime como auxílio de Estado não compatível ou como prejudicial, em face dos critérios estabelecidos no Código de conduta, as especialidades técnicas inerentes aos modelos de tributação dos países respectivos e que, na prática, podem tornar a solução desajustada ao caso português.

Bem exemplificativo deste ponto é o regime da reserva financeira de risco do direito holandês, que supõe, designadamente, a respectiva interacção com o mecanismo do privilégio da afiliação.

Este último mecanismo, por sua vez, é estruturado com base no sistema de tributação sobre o rendimento holandês, que não prevê qualquer forma de integração entre a tributação das pessoas colectivas e das pessoas singulares, ao contrário do que sucede em Portugal, em que se aplica o sistema de integração parcial.

6. Conclusões e Recomendações

6.1 MEDIDAS DE ALCANCE GERAL

1. O objectivo fundamental do presente relatório é apresentar propostas relativas à fiscalidade das instituições e dos produtos financeiros que sejam susceptíveis de favorecer a competitividade do sector financeiro português.

A influência da fiscalidade na competitividade é hoje comumente reconhecida. Nesta linha, a recente Lei Geral Tributária veio estabelecer que “a tributação deverá ter em consideração a competitividade e internacionalização da economia portuguesa no quadro de uma sã concorrência” (cfr. artigo 7.º, nº. 2, epigrafado “objectivos e limites da tributação”).

Apesar de correntemente utilizada, só na aparência a palavra competitividade corresponde a um conceito simples e cristalino, sobretudo quando, como tem sido frequentemente o caso, se procura extrapolar do mundo empresarial para o plano das nações ¹.

Não é este, no entanto, o local indicado para uma discussão em torno do conceito, de resto de algum modo dispensável se levarmos em conta que as preocupações do presente relatório estão precisamente centradas naquele domínio em que a expressão ganha todo o sentido: o das condições de actuação das empresas – no caso, financeiras – em mercados abertos e concorrenciais.

¹ Para uma crítica do conceito de competitividade aplicado às nações, desmontando o que o autor apelida de “retórica da competitividade”, cfr. KRUGMAN, P. R. – *La Mondialisation n'est pas Coupable*, Éditions La Découverte, Paris, 1998, em especial pp. 7/36 e 99/125.

Limitamo-nos, pois, a sublinhar que o imperativo da competitividade foi entendido numa dupla vertente:

- a) por um lado, a capacidade de penetração das empresas portuguesas em mercados externos, reforçando a sua solidez em resultado da internacionalização da sua acção e estratégia;
- b) por outro, a garantia de um ambiente concorrencial no mercado nacional, susceptível de atrair para o País operadores e investimentos, contribuindo assim para a promoção do emprego e para o crescimento da própria base tributária.

Tendo em conta as actuais características da economia internacional e o conteúdo das regras que a enquadram, não é hoje possível uma posição que procure privilegiar agentes económicos atendendo exclusivamente à sua nacionalidade, a qual, em especial no sector financeiro, não só é cada vez mais difícil de identificar com segurança, como se pode modificar a qualquer momento.

Como foi atrás salientado, *é actualmente reconhecida a grande importância da fiscalidade para a criação de condições de competitividade, particularmente num contexto em que têm sido generalizadamente removidos os obstáculos à livre circulação dos factores produtivos*. É de notar que as modificações verificadas no quadro económico global estão a levar os Estados a encetar uma nova vaga de reformas fiscais.

Em Portugal, tem-se feito sentir a necessidade de alterar a concepção e os instrumentos do apoio público à internacionalização das empresas, conferindo à fiscalidade um lugar central na busca de soluções que favoreçam essa internacionalização.

Se em relação à primeira das duas referidas vertentes há que ponderar aspectos como o da conveniência em assegurar que as condições fiscais associadas à actuação nos mercados de acolhimento sejam as neles vigentes (e não, como actualmente sucede, as de Portugal enquanto país de origem do investidor), já quanto à segunda vertente importa sobretudo evitar que as características da fiscalidade portuguesa constituam um desincentivo ao estabelecimento e desenvolvimento da actividade dos agentes económicos.

Mas tão importante quanto o seu conteúdo é a própria estabilidade

das normas e dos regimes fiscais. *Um sistema fiscal instável, objecto de frequentes alterações, prejudica seriamente a actividade empresarial, dificulta os seus esforços de internacionalização e representa um importante desincentivo ao investimento em Portugal.*

A generalidade das entidades ouvidas apontou, aliás, a estabilidade da legislação fiscal como um dos mais importantes objectivos a prosseguir em prol da competitividade, entendimento que é igualmente o da Comissão.

Também o procedimento por vezes adoptado pela Administração fiscal, modificando com eficácia retroactiva interpretações do quadro legal há muito aceites, tem originado em Portugal situações de incerteza e insegurança contrárias à criação de um clima propício para a actuação dos agentes económicos e a atracção de investimentos.

Nesse sentido, assinala-se o progresso verificado com a Lei Geral Tributária, nos termos da qual “não são invocáveis retroactivamente perante os contribuintes que tenham agido com base numa interpretação plausível e de boa fé da lei os actos administrativos decorrentes de orientações genéricas emitidas pela Administração Tributária” (artigo 68.º, n.º 5).

Além disso, estabelece-se também que a Administração tributária está vinculada “às orientações genéricas constantes de circulares, regulamentos ou instrumentos de idêntica natureza emitidas sobre a interpretação das normas tributárias que estiverem em vigor no momento do facto tributário” (artigo 68.º, n.º 4, alínea b)).

2. Importa igualmente sublinhar que os contactos realizados *junto do sector financeiro permitem concluir que não existe um estado de insatisfação geral relativamente à fiscalidade do sector*, não tendo sido carreadas para os trabalhos da Comissão propostas de natureza sistémica ou conducentes à introdução de alterações de fundo.

Talvez mesmo o sector não tenha ainda equacionado em toda a sua profundidade e extensão o conjunto dos problemas atinentes à internacionalização.

Foi, no entanto, generalizadamente expressa a convicção de que *muitos dos obstáculos à competitividade das instituições financeiras*

radicam em factores externos ao sistema fiscal, tendo sido posta especial ênfase nos seguintes:

- a) a extrema morosidade do funcionamento do sistema judicial;*
- b) a lentidão e o elevado custo dos serviços de registo e notariado.*

Trata-se de um entendimento que é inteiramente partilhado por esta Comissão. De facto, a morosidade com que vem funcionando o sistema judicial torna muitas vezes ineficaz o recurso aos tribunais, ficando assim comprometida a efectivação e a garantia de importantes direitos, o que naturalmente vem prejudicar em concreto o exercício da actividade das instituições financeiras.

Como também são prejudiciais ao bom curso da actividade económica as demoras no funcionamento dos serviços de registo e notariado, cujo custo, apesar de algumas modificações positivas introduzidas pelas Tabelas aprovadas pela Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, continua a ser fixado sem obediência ao princípio que devia ser observado: o da tendencial equivalência entre o montante cobrado e o custo real do serviço prestado.

Quanto à morosidade do funcionamento do sistema judicial, trata-se de um problema que transcende o campo de análise desta Comissão – a qual, no entanto, considera da maior importância a sua resolução. Relativamente à segunda questão, tendo em conta a sua maior proximidade com a matéria fiscal, a Comissão formula uma proposta, adiante inserida.

3. Conforme já noutro passo se deixou sublinhado, o cumprimento do mandato da Comissão impunha que se tivessem em conta objectivos por vezes conflitantes, sendo estreito o caminho disponível para os articular equilibradamente. *O desiderato de propor medidas fiscais estimuladoras da competitividade do sector financeiro não podia ser prosseguido sem levar em conta os constrangimentos decorrentes:*

- a) da salvaguarda do nível de receita fiscal*, tendo em conta designadamente os objectivos de política orçamental enquadrados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- b) da consagração da equidade geral do sistema fiscal*, já de si abalada pelo excessivo peso relativo da tributação do trabalho

dependente, o que condicionou a apresentação de propostas susceptíveis de reduzir significativamente a tributação dos rendimentos de capitais;

c) *dos compromissos internacionais do Estado português, designadamente no âmbito da União Europeia*, com particular relevo para as limitações hoje existentes quanto à adopção de medidas susceptíveis de ser qualificadas como concorrência fiscal prejudicial.

Quanto a este último constrangimento, a avaliação da Comissão foi no sentido de que, no actual contexto comunitário, *não são viáveis ou pelo menos seriam de muito difícil concretização soluções que passem pelo estímulo da competitividade do sector financeiro através de incentivos fiscais específicos, designadamente por via da criação de novas zonas francas com base regional – as quais nem poderiam ostentar o aributo da ultraperifricidade, próprio das zonas francas já constituídas em território português –, ou da adopção de medidas aplicáveis em todo o território nacional que instituísem um regime de baixa tributação para o sector financeiro – sector cuja modernização, impulsionada pela banca, tem sido apresentada como um exemplo de sucesso no panorama económico português.*

Deve também sublinhar-se que as opções que à Comissão se colocaram para efeito da formulação das suas propostas estão em muitos casos intimamente relacionadas com definições de natureza mais ampla, que ainda se encontram por fazer.

Particularmente relevante, conforme assinala a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, de 14 de Julho, aligeira-se a definição de um *conceito estratégico fiscal*, o qual “deve ser objecto de um Livro Branco sobre a posição de Portugal no domínio da fiscalidade e do direito fiscal internacionais”, em “estreita colaboração com o Conselho Económico e Social”².

A definição desse conceito estratégico insere-se num processo mais vasto – e de algum modo já em curso – de revisão do posicionamento de Portugal na economia mundial, tendo em conta as alterações verificadas nos últimos anos.

² Cfr. ponto 3.2 in fine da citada Resolução.

Trata-se de um desígnio que a Comissão considera de grande importância, desde logo porque criará um quadro adequado e estável de princípios que deverão constituir referência fundamental, designadamente no âmbito da negociação de medidas fiscais ao nível da União Europeia, contribuindo assim para o reforço da coerência e da eficácia das posições portuguesas.

A este respeito, importa igualmente pôr em evidência o facto de não serem ainda conhecidos os resultados das negociações em curso na União Europeia relativas ao “pacote fiscal” proposto no âmbito dos esforços tendentes a aumentar a eficácia e o impacto do mercado único, através da eliminação dos entraves e algumas distorções ainda existentes³.

Em suma, *a ausência do referido conceito estratégico fiscal e a incerteza quanto ao teor das soluções que virão a ser adoptadas no âmbito do mencionado “pacote fiscal” tornam mais contingente o quadro geral de referência*, com as inerentes dificuldades para o trabalho da Comissão.

4. Antes de proceder à apresentação de recomendações relativas a medidas de alcance geral, importa mencionar algumas conclusões que, não sendo embora de natureza a originarem propostas de alteração, se entendem ainda assim importantes para a avaliação do actual estado da tributação das instituições e dos produtos financeiros.

Conforme analisado no ponto 3.2.1., tem-se assistido nos últimos anos a um movimento de convergência entre a taxa de tributação efectiva de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) das instituições financeiras e a da generalidade dos sujeitos passivos que realmente pagam esse imposto, o que revela já não existir, neste domínio, uma situação de excepção.

Em sede de IRC, merece especial reflexão o facto de sensivelmente dois terços dos sujeitos passivos de IRC não pagarem imposto. Importa, aliás, relembrar que as instituições financeiras se situam entre os 1,5%

³ As medidas fiscais em discussão foram propostas no quadro do Plano de Acção para o Mercado Único (cfr. CSE (97) 1 final, de 4 de Junho de 1997).

de contribuintes responsáveis por mais de 80% da receita global de IRC.

4.1 *Os regimes vigentes nas zonas francas da Madeira e Ilha de Santa Maria, pelas razões assinaladas no ponto 5.3, constituem, no presente quadro de concorrência fiscal internacional, um importante factor de competitividade do sector financeiro nacional.*

Estes regimes foram criados com base em autorização da Comissão Europeia, no quadro das regras relativas a auxílios estatais, nomeadamente tendo em atenção a compatibilidade com as condições de concorrência e a necessidade de se criarem instrumentos susceptíveis de assegurar o desenvolvimento das regiões autónomas portuguesas e a sua participação na dinâmica do mercado único.

Tal enquadramento, conforme se frisou no ponto 3.6, foi reforçado pelo Tratado de Amesterdão ao consagrar a especificidade económica e social das regiões ultraperiféricas, com o objectivo, designadamente, de se adoptarem medidas específicas em favor das mesmas, em domínios como a política fiscal, as zonas francas e os auxílios de Estado.

4.2 *A análise da rede de convenções internacionais para evitar a dupla tributação celebradas por Portugal revela um reduzido número de países por elas coberto, bem como uma excessiva uniformidade de soluções, prática que deveria ser modificada, pois aquelas obedecem a uma lógica que nem sempre será a mais consentânea com as necessidades da economia portuguesa.*

Deverá, pois, negociar-se cada convenção em função do específico quadro político-económico atinente à relação com cada contraparte ⁴.

⁴ Constituem um progresso assinalável as medidas para acelerar os procedimentos conducentes à negociação de convenções contra a dupla tributação, cuja adopção se prevê no Despacho conjunto n.º 754/98, de 7 de Setembro de 1998, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 27 de Outubro.

4.3 *A eventual consagração, em termos estáticos, de uma tributação adicional da generalidade dos instrumentos ou activos financeiros, incluindo os depósitos, hipótese que tem vindo a ser equacionada no quadro geral da reforma da tributação do património, desferiria um forte golpe na competitividade do sector financeiro português, pelas razões que se expuseram no ponto 3.1, em especial no actual contexto de unificação monetária, uma vez que os mercados financeiros estão cada vez mais integrados e homogéneos, constituindo, muitas vezes, o elemento fiscal o factor que motiva a decisão de aplicar poupanças e investir.*

A Comissão manifesta-se, assim, claramente desfavorável a uma evolução nesse sentido.

4.4 *A coordenação das políticas fiscais no âmbito das iniciativas promovidas pela União Europeia e pela OCDE requer a avaliação do seu impacto na economia nacional e, em especial, nas condições de internacionalização de actividades económicas a partir de Portugal.*

Tal avaliação, além de participada pelos órgãos legais competentes, deveria recolher o contributo das organizações representativas dos sectores económicos interessados. Nesse sentido, é importante que lhes seja assegurada a informação considerada pertinente, de modo a habilitá-las a transmitir, em tempo oportuno, as respectivas posições.

Sumariados que estão os seus pressupostos fundamentais, passam-se a enunciar as *medidas de alcance geral* que seguidamente se recomendam:

1.^a

Na actual ordem económica mundial, marcada pela globalização e crescente integração dos mercados financeiros, pela concorrência fiscal internacional, e em que os novos meios tecnológicos possibilitam a

mobilidade instantânea e invisível dos capitais em torno de um mercado global disperso por circuitos electrónicos, a ausência de coordenação das políticas fiscais dos Estados constitui uma condicionante de peso na definição da política fiscal para o sector financeiro.

Esta situação implica uma perda de soberania fiscal dos Estados em favor das forças do mercado, e vem conduzindo à erosão da base tributária, influenciando negativamente a eficiente afectação dos recursos, bem como as condições de concorrência e de criação de emprego.

Os dados disponíveis relativos aos desenvolvimentos ocorridos nos diversos sistemas fiscais dos países da União Europeia, incluindo o português, não evidenciam uma quebra no total das receitas apuradas em percentagem do produto interno bruto ⁵. Contudo, a sua evolução revela uma crescente incidência sobre os factores com menor mobilidade, como o trabalho dependente, em contraste com um decréscimo na incidência sobre os restantes factores de produção.

A resolução deste problema não pode lograr-se fora do quadro da coordenação internacional da política fiscal dos Estados. Isso mesmo o demonstram as iniciativas da OCDE e da União Europeia na luta contra a concorrência fiscal prejudicial, a dupla tributação e a evasão fiscal internacionais.

Acresce, conforme se referiu, que a margem de intervenção do legislador na procura de maior competitividade para o sector está também condicionada por factores internos e externos, cabendo sublinhar, entre os últimos, os de natureza política inerentes ao recente Código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas.

As consequências da aplicação do aludido Código são neste momento incertas, em especial no que respeita ao desmantelamento dos regimes já existentes e que venham a ser qualificados como prejudiciais. Contudo, a modificação recentemente operada pela Dinamarca no regime de tributação da *holding* parece confirmar a tendência para os

⁵ Neste sentido veja-se VITO TANZI, op.cit (p.12); KEN MESSERE, "OECD tax Developments in the 1990s", Bulletin for International Fiscal Documentation, July, 1997 (pp. 301/304); Doc. SEC (96) 487, La Fiscalité dans L'Union Européenne, p. 1/2; Doc. COM (96) 546 final, Taxation in the European Union Report on the Development of Tax Systems, p. 2, e ponto 3.2.1 deste Relatório.

governos continuarem a agir numa lógica nacional, ditada pelas suas preferências, conveniências e necessidades.

Em sede de impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das pessoas colectivas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, de 14 de Julho, que estabelece os quadros gerais para a reforma fiscal em curso, marca a evolução que a estrutura tributária deverá sofrer. Aí se prevê em particular o alargamento da base tributária, a diminuição das situações de excepção e a redução das taxas.

Neste contexto, a busca de soluções que melhorem a actual situação competitiva deverá efectuar-se no quadro do regime geral, dado não parecer haver razões que aconselhem a reformulação do enquadramento sistémico da tributação do rendimento e da despesa no sector financeiro.

Uma alternativa seria a consagração de uma redução fiscal específica para o sector, para além das já existentes nas zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria até 31 de Dezembro de 2011. Porém, tal solução não só afectaria a equidade geral do sistema, como envolveria um complexo e problemático processo negocial com a Comissão Europeia, no âmbito das regras relativas aos auxílios de Estado – sendo de lembrar que o regime daquelas zonas foi delineado em atenção à condição, irrepetível, da ultraperificidade.

Assim, a Comissão recomenda que o reforço da competitividade do sector financeiro seja promovido através da flexibilização do regime geral de tributação, nomeadamente pela redução das taxas deste regime (maxime, a taxa de IRC), e não pela consagração de uma redução fiscal específica para o sector; que viesse acrescer à já existente nas zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria.

2.ª

O regime fiscal nacional vigente nas zonas francas portuguesas configura-se como um auxílio de Estado expressamente aprovado pela Comissão, com base nas avaliações realizadas nos termos dos artigos 92.º a 94.º do Tratado de Roma (actuais artigos 87.º a 89.º), e tem ree-

xame agendado em 31 de Dezembro de 2000 ⁶. A inclusão desse regime na lista de medidas fiscais que poderão ser abrangidas pelo Código de conduta, anexa ao relatório intercalar do grupo do Código de conduta ao Conselho Ecofin de 1 de Dezembro ⁷, só parece fazer sentido para a eventualidade de reapreciação daquele regime uma vez terminados os períodos actualmente estabelecidos.

O acervo comunitário relativo às regiões ultraperiféricas denota uma evolução com o propósito de reconhecer o carácter *a se* dessas regiões no processo de construção europeia. Esse reconhecimento que, numa primeira fase, teve carácter político, assume hoje natureza jurídica, por via da redacção dada pelo Tratado de Amesterdão ao n.º 2 do artigo 227.º do Tratado de Roma (actual artigo 299.º), e tem o objectivo de criar condições de aplicação do Tratado a essas regiões, através da adopção de medidas específicas, designadamente em domínios como a política fiscal, as zonas francas, os auxílios estatais.

A evolução do regime de auxílio de Estado vigente nas zonas francas portuguesas tem, pois, de efectuar-se no quadro do direito comunitário, com especial relevo para os artigos 92.º a 94.º (actuais artigos 87.º a 89.º), e 227.º n.º 2 (actual artigo 299.º) do Tratado CE, e ter presente o respectivo contributo para as economias regionais.

Tal contributo deverá ser objecto de uma análise completa, que leve em conta os condicionamentos e os resultados do programa económico e social subjacente à criação das zonas francas, e não apenas as consequências no plano da despesa fiscal. Neste último aspecto, é de lembrar que, até certo ponto, as despesas fiscais imputáveis às zonas francas são aparentes, pois reportam-se também a meios financeiros detidos por não residentes que não se localizariam em território nacional se não fosse o regime destas zonas.

Entre os factores constrictivos da competitividade do regime das zonas francas, cabe salientar:

- a tardia publicação da legislação relativa a instrumentos há muito existentes em praças concorrentes (por exemplo, só em 1994, com o Decreto-Lei n.º 10/94, de 13 de Janeiro, foi admitida a criação

⁶ Cfr. Carta SG (95) D/1287, de 3 de Fevereiro de 1995.

⁷ Doc. 12530/98, Bruxelas, 19 de Novembro de 1998.

de instituições financeiras de raíz e a extensão às zonas francas do modelo da banca universal);

- a existência de requisitos operativos mais exigentes do que os aplicados em praças estrangeiras concorrentes (v.g., o caso de mínimos relativos ao capital social, de rácios de solvabilidade e das provisões das empresas financeiras);
- a inexistência de figuras jurídicas de utilização generalizada nos mercados internacionais (v.g. *holding* de financiamento, empresas *cativas*).

Assim, a Comissão recomenda que a evolução do regime fiscal vigente nas zonas francas portuguesas seja apreciada no quadro do sistema comunitário respeitante aos regimes de auxílio de Estado com finalidade regional, tendo em conta não só o respectivo contributo para as economias regionais, como a necessidade de se lhes conferirem condições competitivas para o exercício das suas actividades.

3.^a

A Comissão dedicou especial atenção ao estudo do sistema de tributação do rendimento, com o propósito de apurar a sua aptidão para a realização dos objectivos de internacionalização das empresas nacionais, mormente as do sector financeiro, e da atracção de investimento estrangeiro para Portugal.

Neste domínio, duas questões mereceram particular reflexão: a da neutralidade e eliminação da dupla tributação e a da progressiva redução do número de taxas liberatórias e sua convergência.

Em relação ao rendimento obtido no estrangeiro por pessoas singulares ou colectivas residentes, conforme se assinalou noutra parte deste relatório, o sistema português adoptou o princípio da tributação do rendimento universal, no âmbito do qual se tributa também o rendimento obtido no estrangeiro.

A eliminação da dupla tributação internacional efectua-se através da aplicação do método da imputação ordinária, com excepção dos

casos do artigo 45º. do Código do IRC e das convenções celebradas com a Áustria e com Moçambique, em que se aplica, respectivamente, o método da isenção com progressividade e o do *tax sparing* (crédito de imposto fictício).

Com o método da imputação ordinária não se assegura necessariamente a neutralidade na decisão de investir. Com efeito, quando a tributação vigente no mercado de acolhimento do investimento for inferior à que existe no mercado da residência do investidor, tal opção deixa de ser neutra, pois é fiscalmente onerado o investimento efectuado fora do País, afectando negativamente as condições de competitividade, no mercado de acolhimento, das empresas residentes em Portugal.

Esta solução ajustava-se a uma ordem internacional marcada por fortes restrições aos movimentos de factores produtivos em geral e do capital em particular, e em que as opções internas do País iam no sentido de desincentivar o investimento fora de Portugal efectuado por residentes, tendo em conta a carência de capitais ao tempo existente.

Na década de noventa, e em contradição aparente com o liberalismo reinante, os Estados têm desenvolvido acções específicas de regulação da economia, por via da concessão de incentivos fiscais orientados para a atracção de investimento estrangeiro, directo ou de carteira, e para a criação de condições que favoreçam a internacionalização das suas empresas.

Neste contexto, a sujeição do investimento a uma tributação mais elevada do que a aplicada no local de acolhimento representa uma opção dificilmente sustentável, em vista do citado objectivo de internacionalização das empresas residentes em Portugal.

É certo que, tendo em conta a proliferação de benefícios fiscais e a integração dos mercados financeiros, pode apontar-se, em desfavor da opção de lhes atribuir as condições vigentes na fonte, o risco de se originar uma exportação da base tributária nacional, com a consequente perda de receita.

No entanto, desde que circunscrita ao rendimento activo ⁸ obtido no

⁸ Trata-se do rendimento de uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, na qual o sujeito desempenha uma acção com influência na aplicação dos factores produtivos.

estrangeiro, a sujeição à tributação aplicável no local de acolhimento do investimento parece justificar-se, atendendo às seguintes razões:

- não inclui os rendimentos decorrentes do exercício indirecto de uma actividade económica, isto é investimento de carteira, que é aquela que apresenta maior susceptibilidade de deslocalização;
- não obstante a relevância crescente do factor fiscal, o investimento directo no estrangeiro é motivado predominantemente por razões de natureza económico-comercial⁹;
- trata-se de uma solução adoptada em significativo número de convenções de dupla tributação celebradas entre países da União Europeia;
- favorece os objectivos de internacionalização das empresas residentes, inscrevendo-se também no propósito de remoção de barreiras fiscais à actividade empresarial intracomunitária.

Os indicados riscos de deslocalização da base tributária nacional para regimes de baixa ou nula tributação, ou de nestes se fixarem estruturas intermédias visando contrariar os efeitos do princípio da tributação mundial, podem ser mitigados fazendo depender o reconhecimento da fiscalidade vigente no local de acolhimento do investimento da condição de o rendimento activo estar aí sujeito e não isento a imposto sobre o rendimento ou, na sua ausência, a tributo considerado equivalente.

Seria assim beneficiada a internacionalização dos agentes económicos nacionais, em especial os do sector financeiro. Também se reforçariam as condições de atracção de entidades estrangeiras para realização de actividades a partir de Portugal.

A isenção do rendimento activo obtido no exterior teria na rede de convenções de dupla tributação a sua sede mais adequada. Mas a ponderação da insuficiência desta rede, bem como a lentidão inerente à respectiva ampliação ou renegociação, poderá aconselhar a que se opte desde já pela sua adopção no direito interno – devendo, no entanto,

⁹ Confirmando o teor desta afirmação ver, por exemplo, ERNST & YOUNG – Transfer Price: Risk Reduction and Advance Pricing Agreements, 1995; ERNST & YOUNG – Structuring the Investment: Tax Systems and Emerging Markets – Opportunity versus Risks, 1994; Arthur Andersen, International Investment towards the Year 2000, 1996; ARTHUR ANDERSEN – Investment towards the Year 2001, 1997.

atentar-se em que o acolhimento desta solução na lei interna, em termos ilimitados, poderia prejudicar a capacidade negocial de Portugal na celebração de novas convenções ou na renegociação das já existentes.

Assim, a Comissão recomenda que a dupla tributação internacional sobre o rendimento activo seja eliminada em Portugal através da aplicação do método da isenção, no pressuposto de este rendimento estar, na fonte, sujeito e não isento a imposto sobre o rendimento ou equivalente – eliminação a ser determinada com base em requisitos a definir.

4.^a

Quanto ao rendimento obtido no estrangeiro por trabalhadores dependentes, a actual redacção do n.º 4 do artigo 80.º do Código do IRS implica a dupla tributação em Portugal dos respectivos rendimentos, quando obtidos em países com os quais não exista convenção de dupla tributação.

Esta situação constitui uma barreira fiscal à actividade profissional transfronteira dos trabalhadores dependentes residentes em Portugal, a qual, além de contrária à lógica da integração europeia, penaliza a contratação de trabalhadores dependentes para empreendimentos promovidos no estrangeiro por entidades residentes em Portugal.

É igualmente penalizada a atracção para Portugal de trabalhadores estrangeiros qualificados, com as inerentes desvantagens especialmente sentidas nos sectores sujeitos a forte inovação ou a processos de concentração entre empresas, como é o caso do sector financeiro.

Assim, a Comissão recomenda a alteração do regime fiscal do trabalho dependente, de modo a eliminar a dupla tributação que actualmente incide sobre os rendimentos desta categoria obtidos no estrangeiro.

5.^a

A tributação do rendimento obtido nos países africanos de língua oficial portuguesa sofre os inconvenientes inerentes a não estarem em vigor convenções relativas à eliminação da dupla tributação, com excepção da celebrada com Moçambique.

Esta situação constitui um desincentivo ao fortalecimento das relações económicas com os aludidos países, o que não está em conformidade com os objectivos da política externa portuguesa consensualmente assumidos pela comunidade nacional.

Acresce que nestes países são frequentes os incentivos fiscais. Ora, nos Estados como Portugal, que tributam o rendimento obtido no estrangeiro nas mesmas condições do rendimento obtido internamente, a eficácia de tais benefícios fica neutralizada.

A concessão do *tax sparing*, no âmbito das convenções a celebrar com os indicados países, viria beneficiar a competitividade nesses mercados de actividades realizadas a partir de Portugal, e as do sector financeiro, o que constituiria um potencial acréscimo da base tributária e do nível de emprego.

Assim, a Comissão recomenda a celebração de convenções de dupla tributação com os países africanos de língua oficial portuguesa, no âmbito das quais Portugal deverá conceder, como já o fez com Moçambique, o mecanismo do tax sparing (crédito de imposto fictício).

6.^a

Ao nível das pessoas singulares depara-se, em sede de IRS, com uma diversidade de taxas liberatórias para os rendimentos de capitais e mais-valias obtidos em território português por residentes.

Tem-se questionado se se deve manter o sistema actual ou introduzir um sistema de obrigatoriedade de englobamento daqueles rendimentos. Em defesa desta última solução invoca-se o princípio da tributação de acordo com a capacidade contributiva; mas têm de contrapor-se prag-

maticamente à lógica da unicidade as implicações do estado actual de total liberalização dos movimentos de capitais ¹⁰.

A Comissão é especialmente sensível ao que se assinala nos considerandos do Despacho que a nomeou, quanto a não poder ser desligada de preocupações de equidade a eficiência do sistema fiscal, e reconhece o excessivo peso da tributação sobre os rendimentos do trabalho dependente, em comparação com a dos rendimentos provenientes da aplicação de capitais e das mais-valias.

Na verdade, enquanto os rendimentos do trabalho auferidos por residentes em território português estão sujeitos a englobamento obrigatório, sendo-lhes aplicáveis as taxas de IRS previstas no artigo 71.º do respectivo Código, que podem atingir, no limite, nível próximo do correspondente ao escalão mais elevado (40%), os rendimentos de capitais e as mais-valias mobiliárias ou beneficiam de exclusões tributárias totais ou são tributados a taxas liberatórias, proporcionais, de 10%, 20% ou 25% (cfr., artigos 10.º, 74.º e 75.º do Código do IRS).

Entende a Comissão que, no actual quadro de profunda integração dos mercados financeiros, uma alteração do regime vigente no sentido de passar a sujeitar aqueles rendimentos de capitais e mais-valias a englobamento obrigatório e às taxas gerais, para além das dificuldades que suscitaria, nomeadamente no plano do regime do sigilo bancário, seria desincentivadora das aplicações de capitais, pelo que só seria porventura praticável num contexto de baixa muito sensível na tabela geral de taxas do IRS.

Assim, sem embargo de ter de reconhecer-se que se está em presença de uma entorse ao princípio da unicidade do imposto, a Comissão recomenda que se mantenha o actual regime de taxas liberatórias na tributação dos rendimentos de capitais e mais-valias.

¹⁰ Sobre o retorno nos últimos anos a certas formas de tributação cedular, K. M.–*op. cit.*, p. 300.

7.^a

A análise dos modelos vigentes nos Estados e nos territórios considerados evidencia que a procura de soluções que aumentem a competitividade do sector financeiro passa primordialmente pela utilização de regimes fiscais cujo efeito é reduzir significativamente, quando não mesmo eliminar, a tributação das actividades financeiras internacionais.

Na referida busca de competitividade, é crescentemente relevante a distinção entre as actividades financeiras na acepção clássica (bancária e seguradora) e as actividades financeiras internacionais que têm como contraparte entidades do próprio grupo.

A razão de ser desta distinção está ligada ao protagonismo assumido pelos grupos multinacionais e transnacionais e ao fenómeno da desbancarização, observando-se que a atracção das actividades financeiras internacionais intragrupo para o interior dos Estados corresponde cada vez mais a uma prioridade das principais economias.

A forte concorrência hoje existente neste domínio faz que a competitividade dos respectivos regimes fiscais associados a este tipo de actividades esteja centrada primordialmente na inovação decorrente da selecção, organização e financiamento das possibilidades de actuação.

Verifica-se, com efeito, que o acesso e o exercício destas actividades não estão sujeitos a especiais requisitos de capital, contabilísticos ou prudenciais (v.g., Holanda, Luxemburgo, Espanha, Ilhas do Canal, Irlanda, Bélgica).

O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras é neste ponto mais exigente, pois obriga à organização do exercício das actividades financeiras intragrupo em torno de uma das modalidades de empresa financeira que prevê.

Esta situação onera os agentes económicos nacionais, sujeitando-os a requisitos operacionais mais exigentes do que os vigentes noutros países, o que igualmente afecta negativamente a capacidade da economia nacional para realizar a internacionalização dessas actividades a partir de Portugal.

A singularidade dos serviços intragrupo é, aliás, reconhecida pela Directiva 93/22/CEE do Conselho, de 10 de Maio, relativa aos serviços

de investimento no domínio dos valores mobiliários, cujas regras não abrangem as empresas que prestem à empresa-mãe ou às suas afiliadas os serviços referidos na secção A do anexo e relativos a qualquer dos instrumentos referenciados na secção B desse anexo.

Se bem que, em certos países – v.g., Holanda –, se consagre em termos amplos a faculdade de empresas não financeiras realizarem actividades de natureza financeira intragrupo, a ponderação dos efeitos nas condições de competitividade do sector financeiro nacional aconselha a que a consagração dessa faculdade seja limitada às entidades cuja actividade consista unicamente na gestão de participações sociais como exercício indirecto da actividade económica.

Assim, a Comissão recomenda que o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e o regime jurídico das sociedades gestoras de participações sociais sejam alterados, de modo a permitir que estas últimas entidades possam praticar com as suas participadas os serviços constantes dos anexos à Directiva de Serviços de Investimento, n.º 93/22/CEE, do Conselho, de 10 de Maio de 1993, no âmbito das operações intragrupo, com a consequente exclusão da faculdade de obter depósitos junto de terceiros.

8.^a

No domínio das actividades desenvolvidas pelas empresas multinacionais, o tema dos preços de transferência ganha acrescida importância, atenta a manipulação dos preços que aquelas efectuem nas operações entre empresas situadas em países diferentes e com as quais mantêm relações especiais.

Esta situação, que diminui a base de tributação, é especialmente intensa no sector financeiro, tendo conduzido à criação de um específico grupo de trabalho no âmbito da OCDE.

Os sistemas fiscais nacionais têm reagido a este problema através da criação de legislação, de que entre nós é afloramento o artigo 57.º do Código do IRC, ou por instrumentos multilaterais, como o criado na

Comunidade Europeia pela convenção multilateral relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correcção de lucros entre empresas associadas, que foi ratificada por Portugal (Directiva nº. 90/436/CEE, de 23 de Junho de 1990).

Contudo, aceita-se generalizadamente que as administrações fiscais pouco podem fazer no domínio da correcção de preços, desde logo pela dificuldade em serem estabelecidos preços de mercado que possam servir de referência para a determinação objectiva dos custos reais.

Neste contexto, vem aumentando o número de Estados que procuram resolver o problema através da celebração de acordos prévios de preços (*advanced price agreements*).

Este instrumento, que não existe no direito fiscal português, constitui, além do mais, um importante factor de estabilidade da relação jurídico-fiscal inerente, o que em si mesmo reforça as condições de competitividade associadas à internacionalização das actividades a partir do país que dele dispõe.

Assim, a Comissão propõe que seja adoptada legislação relativa aos acordos prévios de preços e criadas condições, a nível administrativo, que permitam uma correcta e eficiente aplicação.

9.^a

A intensidade da concorrência torna a inovação uma das principais exigências da actividade económica, a qual, no sector financeiro, conduz à utilização de novos instrumentos e operações. O seu êxito está muitas vezes dependente das consequências fiscais que as mesmas implicam, pelo que se torna indispensável conhecer antecipadamente a posição da Administração fiscal.

A legislação nacional denota um reforço das garantias dos particulares, nomeadamente em sede de acesso à informação, como se verifica na recente Lei Geral Tributária.

Não obstante o indicado reforço no plano legislativo, a experiência evidencia que o procedimento administrativo relativo às informações prévias

vinculativas não permite aos agentes económicos a sua obtenção em tempo útil, o que desacredita o instituto e mantém a incerteza na decisão de investir.

Esta situação afecta também as condições de competitividade da internacionalização das actividades, designadamente do sector financeiro, a partir de Portugal.

Assim, a Comissão recomenda que sejam reorganizados os serviços competentes da Administração fiscal, de modo a assegurar-lhes as condições que os habilitem ao cumprimento dos prazos estabelecidos para a prestação de informações prévias vinculativas.

6.2 RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA PONTUAL

Para além das sugestões de alcance geral, entende esta Comissão dever apresentar **recomendações de natureza pontual**, relativas a questões mais específicas susceptíveis de eliminar situações indesejáveis.

Porque algumas dessas medidas excedem o âmbito da actividade financeira, embora assumam relevo também relativamente a esta, agrupam-se as mesmas, autonomamente, sob a epígrafe “Recomendações quanto às empresas em geral”.

Observa-se que algumas das recomendações formuladas em anteriores relatórios intercalares da Comissão foram entretanto acolhidas em diplomas legais, pelo que não faria sentido repeti-las.

É o que sucede com a possibilidade de serem realizadas acções de fiscalização tributária a pedido do sujeito passivo, proposta pela Comissão no seu primeiro relatório intercalar e que foi contemplada no Decreto-Lei n.º 6/99, de 8 de Janeiro.

O mesmo se verifica com a sugestão anteriormente feita de que as isenções do imposto sobre as sucessões e doações por avença relativo às obrigações, que vinham sendo previstas nas leis orçamentais com duração puramente anual, passassem a ser estabelecidas, no caso de se manter o carácter temporário da isenção, por períodos não inferiores a 4 anos, a qual foi acolhida no artigo 42.º, n.º 2 da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 1999.

Em matéria de imposto do selo, o regime constante dos anteriores Regulamento e Tabela Geral suscitava numerosas reservas, que motivaram que nos precedentes relatórios intercalares da Comissão fossem apresentadas diversas recomendações no sentido de ser alterado, através de algumas medidas pontuais, o enquadramento legal existente.

Tais sugestões tinham como pressuposto a convicção da permanência do imposto do selo, não obstante a validade de muitas das críticas que lhe têm sido dirigidas.

Essa convicção foi plenamente confirmada com a recente aprovação, em Conselho de Ministros de 4 de Fevereiro de 1999, dos novos Código do Imposto do Selo e Tabela Geral anexa, constantes de proposta de lei enviada à Assembleia da República, e cujas disposições, com excepção da que determina a abolição das estampilhas fiscais, só se destinam, aliás, a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de 2000. Note-se, no entanto, que à data da conclusão deste relatório ainda não foi aprovado o diploma relativo àqueles Código e Tabela.

As sugestões de alteração anteriormente formuladas diziam respeito às seguintes matérias:

- a) Revisão da redacção do artigo 54 da anterior Tabela Geral do Imposto do Selo, que previa a tributação dos suprimentos apenas nos casos em que os mesmos fossem titulados por contrato escrito.*

Não se via fundamento jurídico-económico para essa limitação, dado que a forma do contrato não modifica a sua natureza ou função, pelo que não havia razão para que a mesma fosse decisiva para definir o recorte da incidência.

Acrescia, aliás, que numa tal situação a receita tendia a ser mínima, se não mesmo nula, pois os contribuintes evitavam os suprimentos titulados por contrato escrito.

Recomendava-se, pois, que no artigo 54 da anterior Tabela Geral a forma escrita do contrato fosse irrelevante na definição da incidência.

Esta recomendação foi acolhida na redacção dada ao n.º 18 da nova Tabela Geral, onde já não se faz qualquer referência à forma escrita.

b) Ainda relativamente ao mesmo artigo 54 da anterior Tabela, a Circular da Direcção-Geral dos Impostos n.º. 3/97, de 20 de Fevereiro, tinha vindo esclarecer, em relação à excepção das “operações de tesouraria”, que o legislador teria, apenas, pretendido excluir da tributação as operações realizadas “entre as sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) e as suas participadas, bem como as efectuadas por titulares de capital às sociedades em que detenham participações”.

Tratava-se de uma exclusão plenamente justificada, por se estar perante operações intra-grupos económicos, cuja tributação em imposto do selo poderia constituir um sério entrave à afirmação de empresas com adequada dimensão para competir no mercado internacional.

Por isso, a Comissão recomendava que, por razões de certeza e segurança jurídicas, o artigo 54 da anterior Tabela Geral fosse alterado, no sentido de identificar as “operações de tesouraria” como aquelas que fossem realizadas por titulares de capital às sociedades em que detivessem participações e, bem assim, as efectuadas entre as sociedades gestoras de participações sociais e as sociedades participadas que com elas se encontrassem em relação de domínio ou de grupo, com excepção das que fossem realizadas por instituições de crédito ou sociedades financeiras, na qualidade de credores.

No novo Código do Imposto do Selo esta questão ficou solucionada, pois nele é feita uma indicação precisa e rigorosa de quais as operações de tesouraria que se encontram isentas, como se verifica pelas alíneas g) e h) do n.º. 1 do seu artigo 6.º.

c) A tributação em imposto do selo, prevista nos artigos 46, 47, 48, 101 e 102 da anterior Tabela Geral, relativa a cheques, letras e livranças, criava uma discriminação consoante os mesmos fossem emitidos ou sacados em Portugal ou, alternativamente, no estrangeiro, mas pagos ou negociados em território nacional.

No actual quadro das relações económicas internacionais não se

encontram motivos para uma tal diversidade de tributação, a qual, aliás, dificultava a internacionalização das empresas portuguesas.

Por outro lado, entendia-se desaconselhável o recurso a taxas específicas, como as então previstas nos citados artigos 48 e 101, na medida em que obrigava a revisões periódicas e criava dificuldades administrativas de liquidação.

Por isso, a Comissão recomendava que se procedesse à uniformização da tributação dos referidos títulos e se lhes aplicasse uma taxa *ad valorem* de reduzida expressão.

O novo Código, no seu artigo 4º, nº. 2, alínea a), uniformiza a tributação dos documentos independentemente do local da sua emissão, e o nº. 24 da Tabela Geral nova não faz qualquer distinção quanto ao local de emissão ou saque dos títulos de crédito, fixando-lhes uma taxa *ad valorem* de tributação de montante reduzido.

Encontram-se, pois, realizadas as recomendações da Comissão nesta matéria.

d) Os artigos 94 e 99 da anterior Tabela Geral consagravam um conceito de acessoriedade que isentava de tributação as garantias que assegurassem exclusivamente o cumprimento de contratos ou títulos já especialmente tributados, mas apenas na condição de essas garantias serem constituídas no mesmo instrumento ou título.

Esse conceito de acessoriedade era puramente formal e injustificadamente restritivo e, nessa medida, não parecia ser o mais adequado para fundamentar a exclusão de tributação.

Foi, assim, recomendado pela Comissão que a exclusão de tributação prevista nos artigos 94, nº. 2, e 99 da anterior Tabela se baseasse num conceito material de acessoriedade das garantias, independentemente de as mesmas serem ou não constituídas no mesmo instrumento ou título.

Esta sugestão foi consagrada no nº. 11 da Tabela Geral nova.

e) Considerava-se igualmente conveniente a eliminação da tributação em imposto do selo das aberturas de crédito em que não

houvesse utilização de fundos, dado que, nestes casos, não se justificava, economicamente, o pagamento do imposto.

Por isso, a Comissão recomendava que o artigo 1 da anterior Tabela Geral fosse alterado no sentido de a abertura de crédito, desacompanhada da utilização efectiva de fundos, não dar lugar ao pagamento de imposto do selo.

Esta recomendação foi totalmente acolhida na nova Tabela Geral, cujo nº. 18 só tributa a efectiva utilização do crédito.

f) O artigo 120-A da anterior Tabela Geral consagrava, na alínea b) do seu número 2, uma isenção do imposto quanto aos “juros devidos por instituições de crédito, sociedades financeiras ou outras entidades a elas legalmente equiparadas a instituições, sociedades ou entidades da mesma natureza, umas e outras domiciliadas em território português”.

A união económica e monetária torna aconselhável, por razões de neutralidade e de não discriminação fiscais, estender esta isenção aos juros das operações interbancárias internacionais realizadas no âmbito comunitário.

No entanto, se fosse aplicada a referida isenção apenas no espaço comunitário, fácil seria, no actual contexto de globalização dos mercados financeiros, a criação de um “posto” intermédio, aí localizado, para assim a estender às restantes operações, com a inerente ausência de receita.

Por outro lado, parece também conveniente isentar do imposto as operações interbancárias realizadas por entidades residentes a outras domiciliadas fora da União Europeia, nomeadamente nos PALOP e no Brasil, já que assim se contribui também para o reforço da sua competitividade.

Por isso, a Comissão recomendava que se eliminasse a expressão “umas e outras domiciliadas em território português”, constante da parte final da alínea b) do nº. 2 do artigo 120-A da anterior Tabela Geral.

Esta sugestão foi parcialmente aceite, embora com um âmbito dife-

rente, no novo Código, cujo artigo 6º, nº. 1, alínea e) isenta do imposto do selo “os juros cobrados e a utilização de crédito concedido por instituições de crédito e sociedades financeiras a instituições, sociedades ou entidades cuja forma e objecto preencham os tipos de instituições de crédito e sociedades financeiras previstas na legislação comunitária, umas e outras domiciliadas nos Estados- -membros da União Europeia, ou em qualquer Estado cumpridor dos princípios decorrentes do Código de conduta, aprovado pela Resolução do Conselho da União Europeia, de 1 de Dezembro de 1997”.

g) Foi igualmente sugerida pela Comissão a reformulação das regras de incidência nos casos de financiamento de empresas inseridas no mesmo grupo empresarial, de modo a que o imposto do selo não constituísse um entrave à transferência de fundos entre as empresas que o integram.

As condições de isenção do imposto do selo, constantes das alíneas g) e h) do artigo 6º, nº. 1 do novo Código, acolheram parcialmente o teor desta proposta de reformulação.

h) Foi também sugerido que se consagrasse a neutralidade fiscal entre os vários tipos de títulos de crédito.

Como acima referimos, o nº. 24 da Tabela Geral nova uniformiza a taxa do imposto do selo aplicável aos diferentes títulos de crédito, com excepção do cheque.

i) Foi ainda recomendada a isenção ou a redução da taxa do imposto do selo sobre os prémios de seguro cujo risco fosse mais facilmente deslocalizável.

A nova Tabela Geral, no seu nº. 23.1.3., fixa em 5% a taxa do imposto do selo dos seguros do ramo “mercadorias transportadas”, que eram anteriormente tributados em 6%, e autonomizou, no seu nº. 23.1.4., os seguros de “embarcações” e “aeronaves”, tributando-os à taxa de 5%-

seguros que, na anterior Tabela, estavam incluídos na categoria residual dos “seguros de quaisquer outros ramos”, onde eram tributados à taxa de 9%.

Foi, pois, atendida a recomendação da Comissão.

j) Foi também objecto de recomendação da Comissão que fosse feito o esclarecimento, por via legislativa, da articulação dos artigos 13 e 94 da anterior Tabela Geral, relativos ao seguro-caução.

Esta sugestão foi atendida na nova Tabela, na medida em que, apesar de os seguros-caução aparecerem mencionados, ainda de forma mais expressa, tanto no n.º 11 como no n.º 23.1.1., o recurso à regra constante do artigo 12º, n.º 3 do novo Código – de aplicação da taxa maior – esclarece definitivamente qual a taxa aplicável.

l) Foi igualmente recomendado pela Comissão que o artigo 50 da anterior Tabela Geral fosse alterado no sentido de excluir a tributação nos casos em que houvesse, pela prática do mesmo acto, efectivo pagamento do imposto municipal de sisa, evitando-se, assim, uma dupla tributação.

Ao contrário das anteriormente mencionadas, esta recomendação, que se mantém, não foi acolhida pela nova legislação do imposto do selo.

Admite-se, no entanto, que a possível eliminação da sisa, eventualmente decorrente da revisão em curso dos impostos sobre o património, possa ter motivado a continuidade da tributação em imposto do selo.

m) A entrada em funções do Sistema Europeu de Bancos Centrais criou todo um novo quadro para o funcionamento dos mercados interbancários ao nível da União Europeia, os quais, sem prejuízo da manutenção de segmentos nacionais, passaram a estar muito mais interligados.

Dada a importância decisiva de tais mercados para o bom funcionamento do sistema financeiro, importa assegurar que as disposições fiscais não constituam um factor de perturbação nem de desincentivo à prática de operações nos mercados interbancários.

De facto, tendo em conta as funções desses mercados e, bem assim, a dimensão e a relevância das operações neles praticadas, é fundamental garantir um quadro fiscal estável e claro.

Para isso, convém, designadamente, evitar situações dúbias relativamente à aplicação ou não de determinadas normas de incidência tributária a certas operações praticadas nos referidos mercados e eliminar alguns casos de tributação.

Estas razões justificaram que a Comissão nos seus relatórios anteriores tivesse apresentado as seguintes três recomendações:

- que a isenção prevista no n.º 5 do artigo 1 da ainda vigente Tabela Geral do Imposto do Selo passasse a contemplar as aberturas de crédito realizadas entre o Banco de Portugal e outras entidades (incluindo entidades não residentes) no âmbito dos mercados interbancários e não apenas, como então sucedia, as realizadas no âmbito do Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções;
- que se isentassem do imposto do selo previsto no artigo 94 da anterior Tabela Geral as garantias inerentes às operações realizadas nos mercados interbancários e no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais;
- que se criasse uma isenção de imposto do selo para o Banco Central Europeu, relativamente a actos, contratos e operações em que o mesmo fosse interveniente ou destinatário, em similitude com o que já sucedia com o Banco Europeu de Investimentos e as instituições comunitárias, nos termos dos n.ºs XLVII e XLVIII do capítulo final da anterior Tabela Geral, epigrafado “Outras Isenções”.

Destas recomendações, a primeira e a segunda foram acolhidas por via indirecta, dado que, como já referimos, a simples abertura de crédito, desacompanhada da utilização efectiva de fundos, deixou de ser tributada pela nova Tabela e, por outro lado, os juros e comissões das operações interbancárias no âmbito da União Europeia ficaram isentos pelo artigo 6.º, n.º 1, alíneas e) e f) do novo Código.

Quanto à terceira sugestão apresentada, o Banco Central Europeu não é objecto de qualquer isenção expressa no texto do novo Código. Com efeito, o seu artigo 6º, nº. 1, alínea f) apenas isenta, para além do Banco Europeu de Investimentos, as instituições comunitárias, em cujo elenco parece não poder incluir-se o Banco Central Europeu.

A – RECOMENDAÇÕES QUANTO ÀS EMPRESAS EM GERAL

1.ª

Não obstante os prazos estabelecidos no Código de Processo Tributário, no Código de Procedimento Administrativo e actualmente na Lei Geral Tributária, verifica-se, com frequência, que a Administração fiscal se pronuncia, de forma expressa, muito para além dos mesmos, no âmbito da generalidade dos meios de processo administrativo tributário e, em particular, no que respeita às decisões sobre reclamações gratuitas.

Esta situação prejudica a utilidade da opção pela reclamação gratuita, acabando por conduzir os contribuintes a impugnação judicial, seja *ab initio* ou na sequência do indeferimento tácito daquela reclamação.

Afigura-se desejável alterar o regime previsto no artigo 125º. do Código de Processo Tributário e no artigo 57º. da Lei Geral Tributária, por forma a contemplar um acto tácito de deferimento da reclamação, embora com um prazo mais alargado do que os aí consagrados, estimulando-se, conseqüentemente, a Administração a praticar, em prazo razoável, um acto expresso.

Assim, a Comissão recomenda que a reclamação gratuita se considere tacitamente deferida decorrido que seja um determinado prazo – não superior a um ano – contado da apresentação daquela reclamação.

2.^a

As Tabelas de Emolumentos dos Registos e do Notariado, aprovadas pela Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, a que já nos referimos no ponto 3.1 do Relatório, continuam a determinar que os emolumentos devidos pela prática dos actos notariais e pela realização de registos sejam fixados de acordo com o valor do acto a realizar ou a registar.

Este valor é determinado, até aos limites máximos agora fixados, em função do capital social da empresa, no que respeita, designadamente, à constituição de sociedades ou à modificação de pactos sociais.

Tal situação inibe o fortalecimento do capital social das empresas, com todos os inerentes inconvenientes.

Por outro lado, revela-se penalizadora para as empresas com capital social elevado, em particular para as instituições financeiras, que estão sujeitas a um capital social mínimo, em regra muito vultoso, imposto por lei.

Além disso, ofende o princípio da proporcionalidade, já que não existe um mínimo de equivalência entre o montante cobrado e o custo real do serviço prestado.

Importa, por último, sublinhar que, no plano do direito comunitário, esta situação não parece compatível com a Directiva n.º 69/335/CEE, de 17 de Julho, como reconheceu o recente acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 2 de Dezembro de 1997 (Proc. C/188/95), perante um regime dinamarquês semelhante.

Aliás, o legislador tem mostrado, embora casuisticamente, alguma preocupação por esta questão. Com efeito, nas sucessivas leis orçamentais vem sendo determinada a redução em 50 por cento dos emolumentos e outros encargos legais devidos por aumentos de capital social realizados por entradas em numerário ou conversão de suprimentos, bem como no caso de redução do capital social destinada à cobertura de perdas. Ao proceder deste modo, reconhece os inconvenientes do regime existente, mas fica-se por uma medida insuficiente, que não resolve o problema na sua raiz.

Assim, a Comissão recomenda que os emolumentos devidos pela prática de actos notariais ou registrais passem a ser determinados com base no custo real dos serviços prestados.

3.^a

Tem sido geralmente reconhecido que a insuficiente qualificação da mão-de-obra é uma das mais significativas desvantagens da nossa economia. Trata-se de uma debilidade estrutural, com repercussões negativas na competitividade, susceptível de, a prazo, poder pôr em causa o nível do emprego.

Mesmo países com níveis de desenvolvimento bem mais elevados têm-se mostrado atentos a esta questão, reconhecendo o valor estratégico da qualificação da mão-de-obra. É o caso, por exemplo, da Holanda que, no âmbito das medidas propostas para a reforma fiscal em curso, contempla uma dedução específica e extraordinária das despesas realizadas pelas empresas com a formação dos respectivos empregados.

A introdução do euro implica também um inegável esforço de adaptação, que envolve necessariamente custos acrescidos em matéria de formação. Estes custos têm, naturalmente, maior incidência nas instituições financeiras, mas fazem-se sentir, em maior ou menor grau, em todas as empresas.

Assim, a Comissão recomenda a criação de um benefício fiscal, de carácter temporário, consistente em majorar, em certa percentagem, os custos relativos a melhoria da qualificação do pessoal, para efeitos de determinação do rendimento tributável em sede de IRC, podendo, em alternativa, o benefício ser instituído sob a forma de dedução à colecta deste imposto.

4.^a

O Plano Oficial de Contabilidade (POC), por aplicação do princípio contabilístico da substância sobre a forma, admitiu que a amortização, pelo locatário, dos bens do imobilizado em regime de locação financeira, “se não existir certeza razoável de que o locatário obtenha a titularidade do bem no fim do contrato”, possa ser efectuada considerando o período do contrato, se este for inferior ao da sua vida útil.

Neste particular, a legislação fiscal não coincide com a legislação

contabilística, não admitindo que as amortizações assim praticadas sejam custo fiscal.

É certo que o artigo 10º. do Decreto Regulamentar nº. 2/90, de 12 de Janeiro, já contempla a possibilidade de uma amortização acelerada a requerimento do interessado. Todavia, os respectivos pressupostos e regime são demasiadamente restritivos.

Tendo em consideração que há bens móveis notoriamente sujeitos a forte evolução tecnológica e a acentuada obsolescência (v.g., no domínio da informática), a Comissão recomenda que se consagre, mediante regulamentação adequada, a aceitação como custo fiscal das amortizações efectuadas de acordo com a alínea d) da nota explicativa nº. 42 do POC.

5.^a

As condições de acesso ao regime de tributação pelo lucro consolidado são demasiado restritivas, designadamente em consequência da imposição do artigo 59.º, n.º2, alínea c) do Código do IRC de que a totalidade dos rendimentos das sociedades do grupo esteja sujeita ao regime geral de tributação em sede de IRC.

Tal exigência tem sido interpretada num sentido que impede a maioria das instituições bancárias de acederem ao sobredito regime, dado que, na generalidade dos casos, dispõem de sucursais financeiras exteriores na zona franca da Madeira, delas resultando, nos termos do artigo 41º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais, uma isenção temporária e parcial de IRC.

A consolidação fiscal constitui um importante factor de competitividade dos grupos económicos portugueses, contribuindo para a atenuação dos efeitos da especialização por empresas em função da área de actividade respectiva, flexibilizando e optimizando a gestão.

As instituições de crédito são obrigadas a elaborar contas consolidadas e um relatório consolidado de gestão, por força do disposto no Decreto-Lei nº. 36/92, de 28 de Março e no artigo 115.º, nº. 2 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (aprovado pelo Decreto-Lei nº. 298/92, de 31 de Dezembro).

É de notar que, a alterarem-se as condições de acesso ao regime de tributação pelo lucro consolidado, não deverá deixar de ponderar-se a necessidade de se definir critérios visando evitar a criação de situações de evasão fiscal.

A recente Lei Geral Tributária, no seu artigo 14.º, n.º. 4 veio possibilitar à Administração fiscal o controlo dos pressupostos da concessão dos benefícios fiscais em geral, incluindo naturalmente os inerentes às sucursais financeiras exteriores.

Assim, a Comissão recomenda que se reanalise o regime de condições de acesso à tributação pelo lucro consolidado.

6.^a

O artigo 5º. do Decreto-Lei n.º. 25/98, de 10 de Fevereiro, veio estatuir o seguinte:

- “1 – Os juros e outras formas de remuneração de suprimentos feitas pelos sócios à sociedade, sujeitos a IRS, para os quais seja estipulada taxa igual ou inferior à taxa de referência LISBOR a 12 meses do dia da constituição dos suprimentos, com aplicação diária equivalente ao período do contrato, serão tributados à taxa liberatória de 20%, sem prejuízo do exercício da opção pelo seu englobamento.
- 2 – O disposto no número anterior aplica-se aos juros vencidos durante um período de três anos após a entrada em vigor do presente diploma, relativos a suprimentos efectuados até ao final daquele período”.

Verifica-se que esta tributação a taxa liberatória apenas abrange os juros dos suprimentos para os quais seja estipulada taxa igual ou inferior à taxa de referência LISBOR a 12 meses do dia da respectiva constituição, bem como que o regime consagrado tem carácter temporário, pois só se aplica aos juros vencidos durante um período de três anos.

Não há, pois, um estímulo generalizado à prática de suprimentos, e a taxa de remuneração que se toma como referência é baixa.

Contudo, esta medida não deixa de incentivar à prática de suprimentos, em detrimento, designadamente, da realização de operações de aumento do capital social, levando a que os sócios procurem obter rendimentos através da realização de suprimentos, e não através da distribuição de lucros.

Assim, a Comissão recomenda a revogação do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 25/98, de 10 de Fevereiro.

7.ª

Na economia actual, o trabalho qualificado tem uma importância fundamental, sendo crucial a adequação dos recursos humanos às permanentes exigências de qualidade e inovação. Tal qualificação só pode lograr-se através da formação contínua. No entanto, as empresas nem sempre dispõem dos recursos ou se disponibilizam para facultar condições ou suportar os custos inerentes à formação de pessoal.

Em muitos casos, o financiamento junto da banca constitui a única alternativa disponível para o trabalhador fazer face aos custos envolvidos com tais actividades. No regime vigente, as pessoas singulares, no âmbito dos artigos 25.º, n.º3, alínea b) e 80.º-F do Código do IRS, podem efectuar deduções à colecta, as quais são manifestamente insuficientes em face dos custos envolvidos com a frequência de acções de formação, sobretudo em áreas como a financeira.

Torna-se, pois, importante criar condições favoráveis ao fomento da valorização profissional, melhorando as condições de produtividade e competitividade da economia no seu todo.

Por outro lado, importa não tratar desfavoravelmente os trabalhadores que optem por realizar o mesmo tipo de investimento sem recurso ao crédito.

Assim, a Comissão recomenda que seja criado um regime de dedução à colecta do IRS, no âmbito do qual possam ser deduzidos até 30% dos encargos a seguir enumerados, com limite a definir, sem prejuízo do regime dos artigos 25.º, n.º3, alínea b) e 80.º-F do Código do IRS:

- a) juros e amortizações de dívidas contraídas com a inscrição, frequência e conclusão de acções de formação profissional, desde que devidamente comprovadas através de declaração emitida por entidade habilitada para a formação em apreço;*
- b) prestações devidas em resultado da frequência de acções de formação profissional, desde que devidamente comprovadas através de declaração emitida por entidade habilitada para a formação em apreço.*

8.^a

O artigo 45.º, n.º 1, do Código do IRC, relativo à eliminação da dupla tributação económica, exige uma percentagem mínima de 25% de participação para permitir à sociedade mãe a dedução, à sua matéria colectável, dos lucros distribuídos pela empresa sua afiliada.

O mesmo preceito impõe ainda que essa participação tenha permanecido na titularidade da sociedade mãe durante dois anos consecutivos ou desde a constituição da entidade participada, contanto que, neste último caso, a participação seja mantida durante aquele período.

O regime constante da Directiva n.º 90/435/CEE, de 23 de Julho, tendo em conta o disposto no seu artigo 7.º, n.º 2, não impede os Estados-membros de eliminarem a dupla tributação económica dos lucros distribuídos.

A solução da lei portuguesa é mais exigente, quanto à percentagem mínima de participação e ao tempo de permanência desta, do que o regime existente noutros Estados comunitários.

Acresce que a dupla tributação económica dos lucros distribuídos é indesejável, devendo por isso ser adoptadas medidas tendentes à sua gradual eliminação.

Assim, a Comissão recomenda que o artigo 45º, nº. 1, do Código do IRC seja alterado no sentido de reduzir para 10% a percentagem mínima de participação da sociedade mãe no capital da sociedade afiliada e de reduzir para um ano o período da permanência na sua titularidade dessa participação.

9.ª

O imposto sobre as sucessões e doações por avença, previsto nos artigos 182.º e seguintes do Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, tem suscitado incompreensão, mesmo no plano internacional, por, verdadeiramente, se tratar de um imposto sobre o rendimento e não sobre a transmissão do património.

Acresce que este regime não se aplica às quotas, em que o imposto é liquidado pelo valor das quotas transmitidas.

Assim, a Comissão sugere que, no âmbito dos trabalhos em curso quanto à reforma dos impostos sobre o património, seja adoptado um regime fiscal uniforme quanto à transmissão gratuita de participações sociais independentemente de estas assumirem a natureza de quotas ou de acções, com a inerente eliminação do imposto sobre sucessões e doações por avença.

10.ª

Como já foi referido, o artigo 50 da ainda vigente Tabela Geral do Imposto do Selo prevê a tributação na “compra e venda ou cessão onerosa de bens imóveis, por auto ou termo judicial, por escrito particular ou por escritura ou instrumento notarial”.

Estes actos estão igualmente, na generalidade dos casos, sujeitos ao pagamento de imposto municipal de sisa, o que implica, então, uma dupla tributação. Este inconveniente mantém-se perante a redacção do n.º 1 da futura Tabela Geral.

Assim, a Comissão recomenda que o n.º 1 da nova Tabela Geral do Imposto do Selo seja modificado no sentido de excluir a tributação nos casos em que haja efectivo pagamento do imposto municipal de sisa.

B – RECOMENDAÇÕES QUANTO ÀS INSTITUIÇÕES E AOS PRODUTOS FINANCEIROS

1.^a

Como já foi referido, entende esta Comissão que uma alteração do actual regime no sentido de sujeitar os rendimentos de capitais e mais-valias a englobamento obrigatório e às taxas gerais, para além das dificuldades de ordem técnica que acarreta, seria desincentivadora das aplicações de capitais, pelo que só mereceria ser ponderada num contexto de baixa muito sensível na tabela geral de taxas do IRS.

Verifica-se, também, que as taxas de remuneração nas colocações a prazo, como os depósitos, obrigações e outros títulos de dívida são actualmente muito reduzidas, proporcionando em muitos casos rendibilidades reais líquidas de imposto negativas.

Este efeito só é atenuado em certos produtos financeiros, designadamente em contas poupança-habitação, planos poupança-reforma, contas poupança-reformados e contas de emigrantes, tudo em resultado dos benefícios fiscais que lhes estão inerentes.

Assim, a Comissão recomenda que a tributação incidente sobre os juros de depósitos, obrigações e outros títulos de dívida se mantenha no regime actual de taxa liberatória, com opção de englobamento, não ultrapassando desejavelmente 15%, salvo aprovação da Directiva sobre a tributação da poupança em termos de fixar limites mais elevados.

2.^a

No actual quadro fiscal, as despesas de saúde são dedutíveis à colecta do IRS em 30% do seu montante, sem qualquer limite quantitativo (artigo 80.º-E, n.º1, alínea a) do Código do IRS), o que não acontece com os prémios de seguros de doença que, embora possam ser

objecto de dedução à colecta em 25% do seu montante, estão sujeitos a apertado limite de dedução (artigo 80 °-I, n.º do Código do IRS).

Refira-se, aliás, que para as próprias despesas de saúde o limite de dedução actualmente estabelecido se mostra muito insuficiente, sendo aconselhável que seja ampliado, a não se regressar ao sistema anterior de abatimento integral à matéria colectável.

Os seguros de saúde são instrumentos de segurança social e constituem uma forma complementar de previdência, de importância crescente perante as carências do Serviço Nacional de Saúde.

A não consideração fiscal dos respectivos prémios pagos como despesas de saúde configura, ainda, uma situação de desigualdade, e funciona como uma penalização para quem transfere para as seguradoras encargos com a saúde que, de outro modo, poderia deduzir ao seu rendimento.

Assim, a Comissão recomenda que os prémios de seguros de saúde passem a ter tratamento idêntico ao das despesas de saúde.

3.^a

Em virtude da introdução do euro, foi eliminada, por falta de justificação, boa parte das provisões constituídas para prevenir o risco de câmbio.

Uma tal situação poderá levar ao surgimento de lucros, conduzindo a um agravamento da tributação que, em última análise, resultará apenas de uma decisão extraordinária de carácter político: a introdução da moeda única.

Assim, a Comissão recomenda que seja criada uma isenção de IRC relativamente aos lucros gerados pela eliminação das provisões respeitantes ao risco de câmbio, ou que, em alternativa, se definam regras que permitam o reporte de tais lucros, por forma a evitar a penalização das empresas no momento da adopção do euro.

4.^a

O artigo 38.º, n.º 2 do Código do IRC prevê o enquadramento fiscal como custos ou perdas do exercício de um conjunto de despesas, entre as quais se encontram as suportadas “com contratos de seguros de doença e de acidentes pessoais, bem como com contratos de seguros de vida, contribuições para fundos de pensões e equiparáveis ou para quaisquer regimes complementares de segurança social, que garantam, exclusivamente, o benefício de reforma, complemento de reforma, invalidez ou sobrevivência, a favor dos trabalhadores da empresa”.

Parece razoável entender que, se uma determinada empresa tem a possibilidade legal de, por acordo com o trabalhador, suspender ou reduzir a prestação de trabalho mediante o pagamento de uma prestação de pré-reforma, a lei fiscal deva possibilitar que as contribuições efectuadas para o financiamento daqueles planos possam ser imputadas ao exercício em que foram realizadas.

No caso específico do sector bancário, é considerável o esforço financeiro que tem vindo a ser feito pelas instituições de crédito no sentido da cobertura de todas as suas responsabilidades por pensões de reforma e sobrevivência, através de dotações obrigatórias para os respectivos fundos de pensões (Aviso n.º 3/95, de 30 de Junho, do Banco de Portugal).

Com efeito, é reconhecido que no sector bancário existem elevados excedentes de pessoal, compostos em grande parte por pessoas com uma idade próxima dos cinquenta anos e sem qualificações profissionais que permitam a sua reabsorção pelo mercado de trabalho. Os bancos têm procurado ultrapassar os problemas sociais decorrentes desta situação, não se tendo verificado despedimentos neste sector, nem sido utilizado o instrumento do despedimento colectivo. Em alternativa, tem-se adoptado a via das reformas antecipadas, negociadas caso a caso, o que implica elevados custos para as instituições, que continuam vinculadas ao pagamento das contribuições para o Serviço de Assistência Médico-Social dos Empregados Bancários (SAMS) e vêm agravadas as dotações para os seus fundos de pensões.

Assim, a Comissão recomenda que se proceda à alteração do artigo 38.º do Código do IRC, no sentido de permitir a inclusão das situações de pré-reforma e de reforma antecipada no seu âmbito de aplicação.

5.^a

A especificidade e as características próprias do sistema financeiro e, bem assim, os deveres gerais de prudência e de rigor na gestão bancária e seguradora, que inspiram os critérios de provisionamento a que as instituições financeiras se encontram adstritas, aconselham a manutenção do actual regime fiscal das provisões constituídas em conformidade com as regras definidas pelas respectivas autoridades de supervisão, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, alínea d), do Código do IRC.

Com efeito, qualquer alteração tendente a restringir a aceitação, como custo fiscal, das provisões constituídas de harmonia com a lei e a disciplina imposta pelo Banco de Portugal ou pelo Instituto de Seguros de Portugal poderá afectar a solidez das instituições financeiras e do próprio sistema, consubstanciando, além do mais, uma grave limitação à competitividade internacional do sector financeiro português.

O actual regime contribui para o reforço da solidez do sistema financeiro do País e, conseqüentemente, da confiança que o mesmo merece, o que se traduz num factor de competitividade internacional das instituições financeiras nacionais perante concorrentes externos menos exigentes nesta matéria.

Num momento em que, por via dos processos de privatização e de concentração, os grupos financeiros estão ainda a organizar-se e a racionalizar as respectivas estruturas, e em que se intensificam os desafios lançados pela existência de um mercado único e de uma moeda única, uma tal alteração seria susceptível de pôr em risco o indispensável clima de estabilidade.

Assim, a Comissão recomenda que se assegure a continuidade do regime fiscal das provisões constituídas pelas instituições financeiras nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 33.º do Código do IRC.

6.^a

O artigo 42.º, n.º1 da Lei do Orçamento do Estado para 1999 veio alterar o artigo 19.º, n.º1, alínea b), do Estatuto dos Benefícios Fiscais, acolhendo, assim, ainda que com uma redacção ligeiramente diferente da sugerida, a recomendação formulada pela Comissão no sentido de se pôr termo à dualidade de regimes decorrente do Decreto-Lei n.º. 25/98, de 10 de Fevereiro, e que constituía um desincentivo à aplicação de poupanças através de fundos de investimento.

Ainda subsiste, porém, uma diferença de tratamento fiscal traduzida na aplicação da taxa de 25% aos rendimentos de fundos provenientes do estrangeiro se directamente pagos à sociedade gestora, em contraste com a taxa de retenção de 20% relativa aos rendimentos da mesma origem quando pagos por entidades nacionais, designadamente instituições de crédito.

Assim, a Comissão recomenda que os rendimentos de fundos de investimento mobiliário pagos directamente do estrangeiro às sociedades gestoras passem a ser tributados à taxa liberatória de 20%.

7.^a

Nos últimos anos, interrompeu-se o processo de redução das taxas de imposto do selo previstas no artigo 120-A da Tabela Geral do Imposto do Selo.

Com efeito, desde a Lei do Orçamento de Estado para 1997 (Lei n.º. 52-C/96, de 27/12) as referidas taxas mantêm-se nas mesmas percentagens, contrariando a descida que se vinha verificando a partir da Lei do Orçamento de Estado para 1995 (Lei n.º. 393/94, de 27/12). Tais percentagens persistem no n.º. 18.2 e seus desdobramentos da nova Tabela Geral.

Trata-se de uma tributação que é justificadamente apontada pelos agentes económicos como obstáculo à competitividade do sector financeiro, sobretudo num mercado cada vez mais integrado e homogéneo, e

onde, conseqüentemente, pequenas diferenças de tributação podem ser essenciais na captação de clientela.

Acresce que, por razões de simplificação, se vê vantagem na uniformização das percentagens constantes daquele número da nova Tabela Geral, o que parece ser fácil de concretizar tendo em conta que a diferença entre as referidas taxas é de apenas 1%.

Assim, a Comissão recomenda a redução e a uniformização das taxas de imposto do selo previstas no n.º 18.2. e seus desdobramentos da nova Tabela Geral.

8.^a

O diploma que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva comunitária n.º 97/9/CE do Parlamento e do Conselho, de 3 de Março de 1997, recentemente aprovado em Conselho de Ministros e ainda não publicado, cria, entre nós, um sistema de indemnização dos investidores, com a natureza de pessoas colectivas de direito público.

Nos termos desse diploma, os intermediários financeiros, para além de realizarem anualmente um pagamento a favor do sistema de indemnização, destinado a financiar as respectivas despesas de funcionamento, assumem o compromisso irrevogável de efectuar, também a favor do sistema, as contribuições financeiras que se mostrem necessárias para proceder ao pagamento de indemnizações que venham a ser devidas aos investidores, nos casos em que ocorra a falência de um intermediário financeiro e os valores mobiliários de terceiros depositados ou registados junto dele não sejam devolvidos aos respectivos titulares.

Esse compromisso irrevogável é caucionado através da constituição, a favor do sistema de indemnização, de um penhor de valores mobiliários da carteira própria de cada intermediário financeiro.

A constituição desse penhor está sujeita a imposto do selo, nos termos do artigo 94 da actual Tabela Geral (solução que se manterá no n.º 11 da futura Tabela), imposto que, embora sendo devido pelo sistema de indemnização, não deixará de ser repercutido no montante da já referida

contribuição anual que cada intermediário financeiro terá de efectuar a favor do sistema. Deste modo, esta tributação em sede de imposto do selo constituirá mais um custo fiscal suportado pelos intermediários financeiros.

Assim, a Comissão recomenda que, à semelhança do que já sucede quanto ao penhor de valores mobiliários dados em garantia das operações sobre derivados efectuadas na Bolsa do Porto, se isente de imposto do selo o penhor de valores mobiliários a favor do sistema de indemnização dos investidores.

9.^a

Como já foi indicado, o Banco Central Europeu não é objecto de qualquer isenção expressa no texto do novo Código do Imposto do Selo. Com efeito, o seu artigo 6.^o, n.^o 1, alínea f), apenas isenta, para além do Banco Europeu de Investimentos, as instituições comunitárias, em cujo elenco parece não poder incluir-se o Banco Central Europeu.

Assim, a Comissão recomenda que a isenção prevista no artigo 6.^o, n.^o 1, alínea f), do novo Código do Imposto do Selo passe a abranger o Banco Central Europeu, relativamente a actos, contratos e operações em que seja interveniente ou destinatário, em similitude com o que já sucede no referido preceito com o Banco Europeu de Investimentos e as instituições comunitárias.

10.^a

É cada vez mais frequente a constituição de organismos comuns de instituições financeiras, pertencentes ao mesmo grupo económico, formados com a exclusiva finalidade de prestarem serviços às empresas do respectivo grupo.

A criação destes organismos, que muitas vezes tomam a forma jurí-

dica de agrupamentos complementares de empresas, decorre de uma necessidade de reorganização empresarial, que se impõe cada vez mais como condição para uma maior racionalidade e eficiência económicas.

O actual regime de tributação em IVA constitui, no entanto, ainda um obstáculo a tal reorganização.

Com efeito, o n.º 23-A do artigo 9.º do Código do IVA apenas isenta deste imposto, desde que o pro rata das empresas do grupo não exceda 10%, as prestações de serviços efectuadas pelos organismos comuns às entidades do respectivo grupo económico.

Continuam, pois, sujeitas a IVA as prestações de serviços efectuadas pelas empresas do grupo entre si e por qualquer delas ao seu organismo comum, imposto este que tem de ser liquidado pelas instituições financeiras, e que o organismo comum, porque isento de IVA, não pode deduzir.

Tal situação assume maior relevância nos casos, muito frequentes, de utilização de pessoal pertencente a uma das empresas do grupo financeiro, por parte do agrupamento complementar de empresas, para execução de tarefas de interesse comum.

Quando isto sucede, os ordenados desses empregados continuam a ser pagos pela empresa de origem, com o posterior reembolso pela instituição beneficiária da sua actividade do montante dos salários que lhes foram pagos.

Estas operações não apresentam rigorosamente qualquer “valor acrescentado”, pois a instituição para a qual o empregado trabalha limita-se a pagar o preciso salário suportado pela instituição a cujos quadros o mesmo pertence.

Parece, assim, plenamente justificado que a isenção estabelecida no n.º 23-A do artigo 9.º do Código do IVA se estenda às situações em que se verifique a utilização pelo agrupamento complementar de empresas de pessoal pertencente a uma das empresas do grupo ou a utilização de pessoal de uma das instituições do grupo por parte de qualquer das outras.

Assim, a Comissão recomenda que seja estabelecida a isenção de IVA nos casos de prestações de serviço, efectuadas pelos membros do

grupo autónomo de pessoas indicado no n.º 23 do artigo 9.º do Código do IVA, ao referido grupo, ou efectuadas entre os membros desse grupo, desde que preencham as condições previstas nos n.ºs 23 e 23-A do mesmo artigo.

11.º

Apesar do avançado grau de harmonização comunitária já alcançado em matéria de IVA, existem ainda condicionalismos legais que afectam a competitividade do sector financeiro, e que seria desejável corrigir.

É designadamente o caso dos procedimentos actualmente impostos para o cálculo do pro rata, os quais implicam custos administrativos que poderiam ser facilmente evitados com a fixação prévia de uma taxa mínima de pro rata.

Assim, a Comissão recomenda que seja consagrada a possibilidade de as instituições financeiras adoptarem um pro rata mínimo, previamente estabelecido, nas situações em que o montante do imposto a recuperar não justifique todas as formalidades associadas ao cálculo do pro rata e os correspondentes procedimentos.

12.º

O n.º 29 do artigo 9.º do Código do IVA tem suscitado algumas dúvidas de interpretação, nomeadamente no que respeita ao âmbito da expressão "prestações de serviços conexas efectuadas pelos corretores e intermediários de seguros".

Considera-se, por razões de certeza e segurança jurídicas, que as dúvidas suscitadas deverão ser esclarecidas por via legislativa, julgando esta Comissão que apenas podem qualificar-se para a isenção em causa as prestações de serviços que estejam relacionadas directamente com operações de seguro e resseguro, incluindo operações de capitalização e de fundos de pensões, praticadas por agentes, angariadores e corretores de seguros.

Assim, a Comissão recomenda que por via legislativa se esclareça o alcance da segunda parte do número 29 do artigo 9.º do Código do IVA, no sentido de dele ficar excluído pelo menos a consultadoria em matéria de seguros e a realização de estudos ou emissão de pareceres técnicos, bem como a representação de companhias de seguros ou a venda de salvados.

13.ª

Julga-se conveniente ponderar a criação de instrumentos financeiros que possam estimular a poupança a médio e longo prazos, contribuindo para contrariar o decréscimo do nível de aforro privado que se tem verificado nos últimos anos.

Tais instrumentos deveriam ser especialmente atractivos para o investidor pessoa singular, apresentando maior liquidez do que os Planos de Poupança Reforma, permitindo ao aforrador obter uma vantagem fiscal acrescida em função do tempo de permanência da poupança e sendo vocacionados para as camadas mais jovens da população.

Assim, a Comissão recomenda que se analise a possibilidade de criação de novos instrumentos financeiros, contendo incentivos fiscais à poupança a médio e a longo prazos.

14.ª

A conjugação das regras relativas ao reembolso dos Planos de Poupança Reforma (PPR) – artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 205/89, de 27 de Junho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 145/90, de 7 de Maio, e art. 21.º, n.º 3 do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) não tem sido objecto de uma interpretação uniforme, originando situações de difícil resolução prática.

Esta situação mantém-se, não obstante a recente alteração de redacção dada ao artigo 21.º, n.º 3 do Estatuto dos Benefícios Fiscais pelo artigo 42.º, n.º 1 da Lei do Orçamento de Estado para 1999.

Os participantes nos PPR têm sido confrontados com situações de recusa das seguradoras em efectuar reembolsos antecipados fora das situações definidas naquele artigo 4º. do Decreto – Lei nº. 205/89, não obstante o citado nº. 3 do artigo 21º. do EBF pressupor a possibilidade de reembolso dos certificados fora daquelas condições, embora com perda de benefício e majoração fiscal.

As incertezas geradas por estas diferentes interpretações têm provocado alguma conflitualidade, pelo que, por razões de certeza e segurança jurídica, conviria clarificar por via legislativa estas dúvidas.

Assim, a Comissão recomenda que se esclareça, por via legislativa, que é possível o reembolso de certificados de Planos de Poupança Reforma fora das situações previstas no citado artigo 4º. do Decreto-Lei nº. 205/89, ainda que com a penalização do nº. 3 do artigo 21º. do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

15.ª

As contribuições para a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB), impostas pelo Decreto-Lei nº. 140-D/86, de 14 de Junho, já anteriormente referidas, oneram por forma significativa o sector bancário.

Desde há vários anos que se vem registando, e cada vez com mais intensidade, um acentuado desequilíbrio entre os custos que as instituições de crédito suportam para a CAFEB e os benefícios por esta pagos aos trabalhadores bancários e seus familiares.

Com efeito, tais contribuições representam actualmente mais de doze vezes o total dos abonos e subsídios pagos por aquela Caixa, desvirtuando assim uma ideia de consignação que lhes é inerente.

Não existe, pois, qualquer proporcionalidade entre tais contribuições e as contrapartidas que as mesmas propiciam, ocorrendo, assim, uma efectiva tributação oculta que afecta a competitividade internacional das instituições portuguesas.

Assim, a Comissão recomenda a extinção das contribuições para a CAFEB, assumindo cada instituição de crédito, relativamente aos seus trabalhadores, pensionistas e respectivos familiares, o pagamento dos benefícios que a mesma tem vindo a efectuar.

16.^a

Conforme vimos, os prémios de seguros têm sido onerados com diversos tributos parafiscais suportados pelos tomadores de seguros e/ou seguradoras, nomeadamente, como vimos, os estabelecidos a favor do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e do Fundo de Garantia Automóvel (FGA).

Beneficiando a generalidade da população portuguesa dos serviços prestados pelo INEM e pelo SNB, não parece justificar-se que devam ser apenas os tomadores de seguros de certos ramos, na maior parte dos casos subscritores de apólices de seguro facultativo, a suportar o seu financiamento.

No que respeita ao FGA a situação parece, ainda, menos aceitável, já que, destinando-se aquele Fundo a fazer face a indemnizações devidas por sinistros em que o responsável é desconhecido ou não beneficia de seguro válido ou eficaz, são os segurados do ramo automóvel que vão contribuir para tais despesas, através do “adicional” que lhes é cobrado pelas seguradoras, nos termos do Decreto-Lei n.º 522/85, de 31 de Dezembro.

Acresce que algumas dessas “contribuições”, não obstante terem a natureza de impostos (consignados), foram estabelecidas sem respeito pelas exigências que a Constituição postula para a sua criação.

Assim, a Comissão recomenda que, de modo gradual, e até à sua extinção, se vão reduzindo os encargos parafiscais estabelecidos em benefício daquelas entidades, assegurando o Orçamento de Estado o respectivo financiamento.

A COMISSÃO DE ESTUDO DA TRIBUTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E PRODUTOS FINANCEIROS:

Paulo de Pitta e Cunha, presidente

João Coelho

Jorge da Costa Santos

Jorge Patrício Paúl

José Maria de Albuquerque Calheiros

Luís Máximo dos Santos

Nuno Sampayo Ribeiro

Rogério Manuel Fernandes Ferreira

Teresa Veiga de Faria

Isabel Marques da Silva, secretária

Referências

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV** – “1992: mercado único dos serviços financeiros”, *Revista da Banca*, nº. 7, Julho-Setembro, 1988.
- AAVV** – “Sistema Financeiro 1992”, *Revista da Banca*, nº. 16, Outubro-Dezembro, 1990.
- AAVV** – “Regulamentação financeira dos anos 90”, *Revista da Banca*, nº. 16, Outubro-Dezembro, 1990
- AAVV** – «Lisboa 99: Exigências de competitividade numa praça financeira europeia», *Revista da Banca*, nº. 40, Outubro-Dezembro, 1996
- APFIN** – *O Impacto do Euro na Gestão de Activos*, 1997
- ARTHUR ANDERSEN** – *Investment towards the Year 2001*, 1997
- ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS** – *Boletim Informativo* – 2º. Semestre de 1997, 1997
- ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURADORES** – *Relatório de Mercado* – 1996, APS, 1997
- BASTO, José Xavier de** – “A Tributação do Consumo e a sua Coordenação Internacional”, *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, nº. 362, 1991
– “O tratamento em IVA de alguns serviços bancários”, *Revisores e Empresas*, ano 1, nº. 4
- BARATA, Luís M.** – “Espaço financeiro europeu: que perspectivas?”, *Planeamento*, vol. 10, nº. 2, Dezembro, 1988
- BOOIJ, Arnaud** – “Netherlands relaxes rulings policy”, *International Tax Review*, July/August, 1995
- CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS** – *O Sistema Bancário Português*, nº. 8, Série Estudos e Documentos, 1994
- CEA** – *European Insurance in Figures*, 1996
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS** – *Criação de uma Zona*

- Financeira Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989
- *Um Espaço Financeiro Europeu*, (série Documentação Europeia), Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989
 - “Relatório sobre a Evolução dos Sistemas Fiscais”, COM (96) 546 final, de 22 de Outubro de 1996, *Ciência e Técnica Fiscal*, nº. 386
- COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS** – *A Situação Geral dos Mercados de Valores Mobiliários* – 1997
- CORDEIRO, António Menezes** – *Direito Bancário – Relatório*, 1997
- *Manual de Direito Bancário*, Almedina, Coimbra, 1998
- CORDELLIER, Serge (org.)** – *A Globalização para lá dos Mitos* (trad.), Lisboa, 1998
- CORONA, María Isabel** – *Compendio de Legislación Comunitaria de Seguros*, 1996
- CORREIA DOS SANTOS (NETO) e GONÇALVES, José Costa** – *As Bolsas de Valores em Portugal*, Coimbra, 1987
- CRAWFORD, Malcolm** – *One Money for Europe – The Economics and Politics of EMU*, Macmillan Press, 1997
- CUNHA, Paulo de Pitta e** – “Some reflections on monetary union and fiscal federalism”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXVIII, nº. 2, 1997
- *A Alteração Recente do Regime de Benefícios Fiscais das Sucursais Financeiras na Zona Franca da Madeira*, separata da revista *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, 1998
- CUNNINGHAM, William T.** – “Irish Incentives for Inward Investment”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, September, 1996.
- DALY, M.** – “Harmonization of Corporate Taxes in a Single European Market: Recent Developments and Prospects”, *Canadian Tax Journal*, Vol. 40, nº. 5, 1992.
- DEHESA, Guillermo de la e KRUGMAN, Paul** – *EMU and the Regions, Group of Thirty*, Occasional Paper nº. 39, Washington D.C., 1992
- DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO IRC** – “Estatísticas das Declarações mod. 22 – Exercícios de 1994 a 1997”
- “Estatísticas dos Benefícios Fiscais, anexo 22-A, evolução de 1993 a 1997”
- ERNST & YOUNG** – *Transfer Price: Risk Reduction and Advance Pricing Agreements*, 1995

- Structuring the Investment: Tax Systems and Emerging Markets – Opportunity versus Risks*, 1994
- EASSON, A.** – “Harmonization of Direct Taxation in the European Community: from Neumark to Ruding”, *Canadian Tax Journal*, Vol. 40, nº. 3, 1992
- FABOZZI, Frank J., MODIGLIANI, Franco, FERRI, Michael G.** – *Foundations of Financial Markets and Institutions*, Prentice Hall, 2ª. ed, 1997
- FARIA, Maria Teresa B. Veiga** – “Sobre a qualificação fiscal dos rendimentos do resgate de unidades de participação em fundos de investimento mobiliário”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, nº. 171, CEF, 1995
- FARMER, P. and LYAL, R.** – *EC Tax Law*, Oxford, 1994
- FERNANDES, P. Maia** – *O Novo Regime Segurador – Passaporte Comunitário*, 1995
- FERREIRA, José Manuel e BANDEIRA, Luís** – *Contabilidade e Fiscalidade de Futuros e Opções*, Porto, 1997
- FRANCO, António de Sousa** – “Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1976”, em *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, Petrony, Lisboa, 1979
- GOUGH, Leo** – *Going Offshore – How to Boost your Capital and Protect your Wealth*, Pitman Publ., 1998
- HINNEKENS, L.** – “The Monti Report: the Uphill Task of Harmonizing Direct Tax System of EC members States”, *EC Tax Review*, 1997-1
- HORNSBY, Julie** – “Luxemburg Taxation Update”, in *Tax Notes International*, Julho 1996
- IBFD** – *European Tax Handbook*, 1998
– *The Taxation of Companies in Europe*, 1998
- INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL** – *Actividade Seguradora em Portugal – 1994* (Vol. II), ISP, 1996
– *Estatísticas de Seguros*, ISP, 1995
– *O seguro em Portugal, I – O Mercado*, (1992, 1993, 1994, 1995 e 1996)
- KONING, Jochem de** – “Draft Legislation Aims To Improve Dutch Investment Climate”. *Tax Planning International Review*, 1996, Vol. 23, nº. 6, pp. 8/11
- KRUGMAN, P.R.** – *La Mondialisation n'est pas Coupable*, Éditions La Découverte, Paris, 1998
- LAMBERT-FAIVRE, Ivonne** – *Droit des Assurances*, 9ª. ed., Dalloz, Paris, 1995

- LIER, Peter** – “The Netherlands International Finance Company (IFC)”, *Tax Planning International Review*, 1997, Vol. 24, nº. 2
- MACEDO, Jorge Braga de** – “Perspectivas relativas à liberalização financeira nos novos países em integração (NPI) da Comunidade Europeia”, in *Um Espaço Financeiro Europeu*, (série Documentação Europeia), Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989
- MARRACHE, Isaac S./ BEJAMIM, J.S.** – “Gibraltar: A Developing Offshore Opportunity”, *Tax Planning International Review*, December 1994
- MATIAS, Armindo Saraiva** – *Direito Bancário*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998
- MCNALLY, Donald** – “A New tax Regime for the 21st Century – Corporation Tax Aspects”, *European Taxation*, January
- MEIRELES, Manuel Sousa de** – “IRC – Comportamento e Perspectivas”, 1998
- “Estatísticas do IRC – declarações m/22 de 1993 a 1996”, in *Ciência e Técnica Fiscal*, nº. 388, Out.-Dez. 97
- MESSERE, Ken** – “OECD Tax Developments in the 1990s”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, July, 1997
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS** – *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa*, Lisboa, 1998
- *Livro Branco sobre o Sistema Financeiro: 1992 (As Instituições de Crédito)*, cit., vol. I.
- *Reestruturação do Mercado de Capitais – Nova Legislação e Outros Textos*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1988.
- *Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*, 1996
- Gabinete do Ministro das Finanças/Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais – *Relatório sobre a Reforma Fiscal – Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Portugal Desenvolvido* –, Lisboa, 1997
- MONTAGNIER, G.** – “Harmonisation Fiscale Communautaire”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº. 2, 1997
- MONTEIRO, Manuel Fernando Alves** – *Mercado de Capitais – Legislação* Anotada, Porto, 1987
- MOTA, António S. Gomes, TOMÉ, Jorge H. Correia** – *Mercado de Títulos. Uma Abordagem Integrada*. Texto editora, 4^a. ed., 1996
- NUNES, Fernando Conceição** – *Direito Bancário*, vol. I, Lisboa, 1994
- OCDE** – *Annuaire des Statistiques d’Assurance – 1987-1994*. OCDE, 1996.
- “L’avenir des marchés mondiaux de titres de valeurs mobilières”,

- “Tendances récentes dans l’organisation et la réglementation des marchés de valeurs mobilières” e “Fonctionnement et réglementation des marchés de valeurs mobilières”, in *Tendances des Marchés des Capitaux*, vol. 55, Junho, 1993
- *OECD Economic Surveys. Portugal*, 1996
 - *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis*, 1997
 - *Études Économiques de L’OCDE. 1997-1998. Portugal*, 1998
 - *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, 1998
 - *Tax Sparing. A Reconsideration*, 1998
 - *The Taxation of Global Trading of Financial Instruments*, 1998
- OLIVEIRA, Arnaldo F.** – *Contratos de Seguro Face ao Regime das Cláusulas Contratuais Gerais*, 1996
- ORTIGÃO, F.C. e BUSTO, M.M.** – *O Itinerário Jurídico dos Seguros*, 2ª ed., 1998
- PEIXOTO, João Paulo** – *Futuros e Opções*, Mc Graw-Hill, 1997
- PROENÇA, António M.** – *Produtos e Instrumentos Financeiros – Regime Fiscal e Legal Anotado e comentado*, Lisboa, 1996
- SALGUEIRO, João** – “Introdução a Lisboa 99: Exigências de competitividade numa praça financeira europeia”, *Revista da Banca*, nº. 40, Outubro-Dezembro, 1996
- SAPATEIRO, José Luís** – “A nova regulamentação do mercado de valores mobiliários”, in *Fisco*, nº. 20-21, Maio-Junho, 1990
- SERVAIS, Dominique** – *Um Espaço Financeiro Europeu*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1988
- SILVA, Armindo Neves da** – *Mercado de Capitais e Derivados*, Vol. II, Mc Graw-Hill, s/data
- SILVA, José Manuel Brás da** – *Os Novos Instrumentos Financeiros*, 3ª. ed., Texto Editora, 1997
- SMIT, Pieter M.** – “Changes in the Participation Exemption”, *European Taxation*, August, 1997
- TERRA, B. and WATTEL, P.** – *European Tax Law*, Second Edition, Deventer. 1997
- THE ECONOMIST** – «The Disappearing Taxpayer», 31 de Maio a 6 de Junho, 1997
- TOLLEY’S** – *Taxation in the Channel Islands and Isle of Man*, 1996-1997
- TANZI, Vito** – “Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems”. IMF Working Paper 96/141, International Monetary Fund, Dezembro de 1996

UCHA, Isabel e SANDE, Paulo de Almeida o – *Como Viver com Euro*, Princípa. 1998

VAN RAAD – *Business Operations in The Netherlands*, Bureau of National Affairs, Washington D.C.

VASQUES, José – *Contrato de Seguro* – Notas para uma Teoria Geral, Coimbra Editora, 1999

VEIGA, Vasco Soares da – *Direito Bancário*, Almedina, Coimbra, 1997

NOTA

Tendo entrado em vigor em 1 de Maio de 1999 o Tratado de Amesterdão, que reenumerou os artigos do Tratado da Comunidade Europeia, indica-se seguidamente a equivalência entre os artigos referidos no texto do Relatório, ainda reportados à anterior numeração, e os novos números desses artigos.

EQUIVALÊNCIAS

| Artigos citados (antiga numeração) | Nova numeração |
|---------------------------------------|-------------------|
| 7°.-A | 14°. |
| 8°.-A | 18°. |
| 92°. | 87°. |
| 93°. | 88°. |
| 94°. | 89°. |
| 95°. | 90°. |
| 96°. | 91°. |
| 99°. | 93°. |
| 100°. | 94°. |
| 100°.-A | 95°. |
| 101°. | 96°. |
| 102°. | 97°. |
| 104°. | 101°. |
| 104°.-A | 102°. |
| 104°.-B | 103°. |
| 104°.-C | 104°. |
| 129°. | 152°. |
| 202°. | 271°. |
| 204°. | 273°. |
| 227°. | 299°. |
| 235°. | 308°. |

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Apresentação | 5 |
| A fiscalidade do sector financeiro: desafios e constrangimentos | 11 |
| Sumário | 15 |
| 1. Introdução | 17 |
| 2. O sector financeiro português: linhas gerais da sua evolução e características actuais | 25 |
| 2.1 Considerações gerais | 27 |
| 2.2 As actividades bancária e seguradora | 30 |
| a) Evolução | 30 |
| b) Funcionamento | 37 |
| c) Caracterização actua | 49 |
| 2.3 A actividade bolsista | 56 |
| a) Evolução | 56 |
| b) Funcionamento | 62 |
| c) Caracterização actual | 68 |
| 3. A tributação das instituições e dos produtos financeiros: o quadro vigente | 77 |
| 3.1 Considerações gerais | 79 |
| 3.2 A tributação das instituições financeiras | 84 |
| 3.2.1 O imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas | 84 |

| | |
|---|------------|
| 3.2.2 O imposto do selo | 90 |
| 3.3 A tributação dos produtos financeiros | 98 |
| 3.3.1 Os produtos financeiros tradicionais | 98 |
| a) Depósitos | 99 |
| b) Obrigações..... | 100 |
| c) Acções | 103 |
| d) Produtos intermédios entre acções e obrigações..... | 106 |
| e) Unidades de participação em fundos de investimento | 106 |
| f) Seguros de vida e operações de capitalização | 108 |
| g) Planos de poupança-reforma | 109 |
| h) Outros | 110 |
| 3.3.2 Os produtos financeiros derivados..... | 110 |
| 3.4 Encargos parafiscais: breve nota..... | 116 |
| a) Na actividade bancária | 116 |
| b) Na actividade seguradora | 117 |
| c) Na actividade bolsista | 121 |
| 3.5 A dupla tributação e a evasão fiscal internacionais | 124 |
| a) Introdução | 124 |
| b) A dupla tributação internacional | 125 |
| c) A evasão fiscal internacional..... | 126 |
| 3.6 As zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria | 128 |
| a) A condição ultraperiférica das regiões Autónomas portuguesa | 128 |
| b) Natureza e estrutura jurídica das zonas francas portuguesas | 131 |
| c) Os serviços financeiros nas zonas francas portuguesas..... | 132 |
| 4. O enquadramento internacional e comunitário | 147 |
| 4.1 Considerações gerais | 149 |
| 4.2 A fiscalidade no quadro da União Europeia | 152 |
| 4.2.1 O estado da harmonização fiscal | 152 |
| 4.2.2 A reacção à concorrência fiscal prejudicial..... | 165 |
| a) O problema da discriminação às avessas..... | 165 |

| | |
|--|------------|
| b) As medidas para combater a concorrência fiscal prejudicial | 167 |
| c) Os aspectos essenciais do Código de conduta (fiscalidade das empresas)..... | 168 |
| d) A fiscalidade da poupança..... | 174 |
| e) A proposta de directiva relativa a um regime fiscal comum aplicável ao pagamento de juros e <i>royalties</i> | 175 |
| f) As medidas fiscais em face dos auxílios públicos | 176 |
| g) Conclusões | 180 |
| 4.2.3 A posição da OCDE | 181 |
| a) Introdução | 181 |
| b) Critérios de qualificação das práticas fiscais prejudiciais – paraísos fiscais e regimes preferenciais prejudiciais | 184 |
| c) Reacção contra a concorrência fiscal prejudicial | 188 |
| d) Conclusões | 190 |
| 4.2.4 O impacto do euro | 191 |
| a) Considerações introdutórias | 191 |
| b) A “constituição económica europeia” e a fiscalidade dos Estados-membros | 195 |
| c) Consequências para o sistema fiscal português resultantes da introdução do euro | 201 |
| 5. Concorrência fiscal na União Europeia – os regimes fiscais mais favoráveis | 207 |
| 5.1 Introdução | 209 |
| 5.2 Alguns modelos | 210 |
| 5.2.1 Holanda | 210 |
| a) Privilégio da afiliação | 210 |
| b) Reserva financeira de risco | 211 |
| c) Eliminação da dupla tributação internacional | 211 |
| d) Retenção na fonte sobre dividendos, juros e, <i>royalties</i> | 212 |
| e) Informações prévias vinculativas | 212 |
| f) Regimes anti-evasão | 214 |
| g) Tributação do trabalhador estrangeiro temporariamente na Holanda | 214 |

| | |
|---|-----|
| h) Conclusões | 215 |
| 5.2.2 Reino Unido | 215 |
| a) <i>Crown Dependencies – Bailiwick of GUERNSEY</i> | 216 |
| b) <i>Crown Dependencies – Bailiwick of JERSEY</i> | 218 |
| c) Conclusões sobre os regimes fiscais de Guernsey e Jersey | 220 |
| d) <i>Overseas Departments – Gibraltar</i> | 221 |
| e) Conclusões | 224 |
| 5.2.3 Irlanda | 225 |
| a) <i>International Finance Services Centre</i> (<i>Customs House Docks of Dublin</i>) | 226 |
| b) <i>Shannon Customs-Free Airport Zone</i> | 227 |
| c) <i>Manufacturing activities</i> | 228 |
| d) Retenção na fonte sobre dividendos, juros e <i>royalties</i> | 228 |
| e) Regimes anti-evasão | 229 |
| f) Conclusões | 229 |
| 5.2.4 Luxemburgo | 230 |
| a) Privilégio da afiliação | 230 |
| b) <i>Société de participation financière (SOPARFI)</i> | 230 |
| c) <i>Holding 1929, holding milliardaire</i> e <i>holding</i> de financiamento | 230 |
| d) Retenção na fonte sobre dividendos, juros e <i>royalties</i> | 232 |
| e) Regimes anti-evasão | 233 |
| f) Conclusões | 233 |
| 5.2.5 Espanha | 233 |
| a) <i>Entidad de Tenencia de Valores Extranjeros</i> | 233 |
| b) Zona Especial das Canárias | 234 |
| 5.2.6 Dinamarca | 234 |
| 5.2.7 Bélgica | 235 |
| 5.3 A avaliação dos modelos em face da situação portuguesa | 235 |
| a) Holanda | 236 |
| b) Reino Unido | 237 |
| c) Irlanda | 238 |
| d) Luxemburgo | 239 |

| | |
|--|------------|
| e) Bélgica | 239 |
| f) Espanha | 240 |
| g) Conclusões | 240 |
| 6. Conclusões e recomendações | 245 |
| 6.1 Medidas de alcance geral | 247 |
| 6.2 Recomendações de natureza pontual | 267 |
| A – Recomendações quanto às empresas em geral | 275 |
| B – Recomendações quanto às instituições e produtos financeiros em particular | 283 |
| Referências..... | 297 |
| Nota | 305 |
| Índice | 307 |

ANEXOS*:

Anexo 1 – Actas das reuniões plenárias da Comissão

Anexo 2 – Respostas à consulta realizada às entidades representativas do sector financeiro

Anexo 3 – “Algumas recomendações de medidas imediatas em matéria fiscal e áreas conexas”

Anexo 4 – “Recomendações de medidas fiscais com vista à preparação do Orçamento de Estado de 1999”

Anexo 5 – “Resposta da Comissão ao pedido feito pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 1394/98, de 18 de Setembro”

* Estes textos não se encontram incluídos na presente publicação.

