

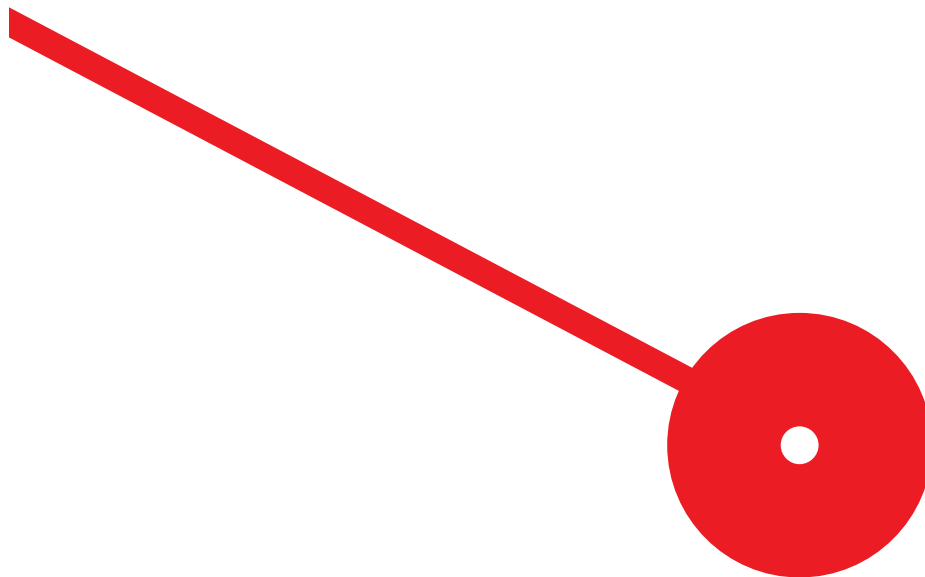
INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

M

MESTRADO
De Auditoria

Auditoria Tributária na
Zona Franca da Madeira
Mariana Rocha Ferreira Dias

07/2024



Mariana Rocha Ferreira Dias. Auditoria Tributária na Zona
Franca da Madeira
07/2024

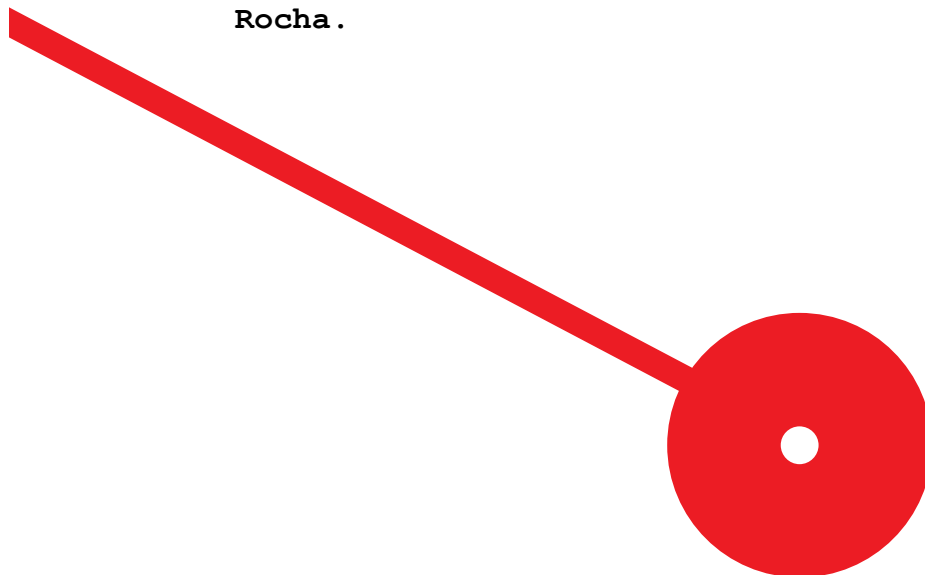
INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

M

MESTRADO
Auditoria

Auditoria Tributária na Zona Franca da Madeira Mariana Rocha Ferreira Dias

**Dissertação de Mestrado
apresentada ao Instituto Superior de
Contabilidade e Administração do Porto para a
obtenção do grau de Mestre em Auditoria, sob
orientação da Professora Doutora Ana Paula
Rocha.**



Agradecimentos

Este trabalho traduz o fim de uma grande etapa na minha vida. Quero assim expressar a minha gratidão e o reconhecimento devido:

À minha orientadora, Professora Doutora Ana Paula Rocha, por toda a disponibilidade, conhecimentos e motivação transmitidos.

Ao Doutor João Trigo Morais, da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, pela prontidão em partilhar informação essencial para a viabilidade deste estudo.

Aos meus pais e avós, quero agradecer todos os valores que me inculcaram para que me pudesse tornar numa pessoa melhor, mais qualificada e capaz de ultrapassar qualquer adversidade.

Por último, mas não menos importante, ao meu namorado por todo o apoio ao longo de todo este percurso.

Resumo:

Há largos anos que a Madeira é reconhecida globalmente pelas suas características naturais. Contudo, nos últimos tempos, a Zona Franca da Madeira tem ganho maior notoriedade devido aos incentivos fiscais oferecidos às empresas, o que as motiva a considerar estabelecerem-se na Região.

Deste modo, e considerando as similitudes apontadas por uma parte da doutrina entre as características fundamentais da Zona Franca da Madeira e as características essenciais dos paraísos fiscais, a Auditoria Tributária é uma ferramenta essencial para que o Estado possa garantir que todas as empresas cumprem as suas obrigações fiscais.

Assim, esta dissertação tem como objetivo dar a conhecer o papel desempenhado pela auditoria tributária na Zona Franca da Madeira, bem como estabelecer uma comparação entre o regime fiscal em vigor e o dos paraísos fiscais para que se possa melhor compreender as semelhanças existentes. Além disso, pretende-se perceber qual a função exercida pela Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, gestora do Centro Internacional de Negócios da Madeira, também conhecido por Zona Franca da Madeira, e quais as suas perspetivas futuras, considerando a iminência do fim do regime em vigor.

Palavras chave: Zona Franca da Madeira, Auditoria Tributária, Paraísos Fiscais, Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

Abstract:

For many years, Madeira has been globally recognized for its natural characteristics. However, in recent times, the Madeira Free Trade Zone has gained greater notoriety due to the tax incentives offered to companies, motivating them to consider establishing themselves in the region.

Thus, considering the similarities pointed out by some scholars between the fundamental characteristics of the Madeira Free Trade Zone and the essential characteristics of tax havens, Tax Auditing is an essential tool for the State to ensure that all companies meet their tax obligations.

Therefore, this dissertation aims to highlight the role played by tax auditing in the Madeira Free Trade Zone, as well as to establish a comparison between the current tax regime and that of tax havens to better understand the existing similarities. Furthermore, it seeks to understand the function of the Madeira Development Society, which manages the Madeira International Business Centre, also known as the Madeira Free Trade Zone, and its future prospects considering the imminent end of the current regime.

Key words: Madeira Free Trade Zone, Tax Audit, Tax Havens, Madeira Development Society

Índice geral

Introdução	10
Capítulo I – O sistema tributário português	14
1. Globalização, Tributação e Paraísos Fiscais: Realidade em Portugal	15
2. Aplicação da lei fiscal no espaço.....	18
3. Dupla Tributação e medidas para que possa ser evitada	21
4. Planeamento fiscal: lícito, evasão e elisão.....	23
4.1. Concorrência fiscal	26
5. Paraísos Fiscais.....	28
6. Zona Franca da Madeira	33
6.1. Enquadramento	33
6.2. Benefícios fiscais	35
7. Sociedade de Desenvolvimento da Madeira.....	36
7.1. AT-RAM	38
Capítulo II – Auditoria	41
8. Auditoria financeira.....	42
9. Auditoria tributária	44
Capítulo III – Estudo de caso	47
10. Fundamentação da abordagem metodológica.....	49
11. Auditoria tributária na ZFM	50
12. Similaridades da ZFM com Paraísos Fiscais	52
13. Análise de resultados	54
Conclusão	58
Referências bibliográficas.....	62

Índice de Figuras

Figura 1-Dinheiro enviado de Portugal para paraísos fiscais	16
Figura 3- Correções e regularizações voluntárias à matéria coletável	40
Figura 2- Ações inspetivas realizadas	46
Figura 4- Receitas fiscais do CINM e da RAM	56

Lista de abreviaturas

ADT- Acordo de Dupla Tributação

Art(s).: Artigo(s)

AT- Autoridade Tributária e Aduaneira

CINM- Centro Internacional de Negócios da Madeira

CIRC- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

DF- Demonstração Financeira

DT- Dupla Tributação

EBF- Estatuto dos Benefícios Fiscais

EE- Estabelecimento Estável

IGF- Inspeção Geral de Finanças

IMI- Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT- Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRF- Inspeção Regional de Finanças

ITA- Inspeção Tributária e Aduaneira

LGT- Lei Geral Tributária

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU- Organização das Nações Unidas

RCPIT- Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira

RTP- Rádio e Televisão de Portugal

SCO- Sistema de Contraordenações Fiscais

SDM- Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

ZFM- Zona Franca da Madeira

Ao longo das últimas décadas, a Zona Franca da Madeira tem tido mais destaque na comunicação social devido aos seus benefícios fiscais. Este interesse crescente reflete a relevância do tema tanto no cenário económico quanto no jurídico. Aliado a este facto, durante o nosso mestrado de Auditoria foi feita uma breve abordagem a este tópico, que sem dúvida nos incentivou a querer aprofundar o tema, uma vez que apesar de pertencer ao território português tem capacidade de praticar taxas de tributação abaixo das praticadas no continente, traduzindo-se assim num polo atrativo de empresas e investidores.

De maneira análoga existem os paraísos fiscais, que também conseguem praticar taxas de tributação bastante baixas em relação a outros países, contudo apresentam diferenças para as zonas francas, e que por isso merecem ser analisadas detalhadamente.

Assim, passando por diversas fases, este trabalho procura explorar diversos aspetos da tributação, recorrendo à análise da literatura disponível sobre a matéria, iniciando pela definição do que é o imposto, onde serão introduzidos os conceitos fundamentais, com uma análise teórica que contextualiza o imposto e as suas figuras afins, como taxas e contribuições especiais. Posteriormente, a dinâmica do imposto será discutida para entender o seu funcionamento, bem como a aplicação da lei fiscal no espaço.

A análise da aplicação das leis fiscais no espaço, abordada no segundo ponto, é indissociável dos conceitos de estabelecimento estável e residência fiscal, os quais se revelam cruciais para determinar a jurisdição competente para a tributação de operações económicas plurilocalizadas. Esta etapa é essencial para definir se a tributação deve ocorrer numa única jurisdição ou em várias, assegurando que cada Estado envolvido possa tributar as operações que nele ocorreram.

A questão da dupla tributação será também analisada no ponto três, e em especial as medidas para evitar a tributação duplicada do mesmo rendimento em diferentes jurisdições, através de tratados internacionais e acordos bilaterais. Assim, pretende-se perceber como a cooperação dos estados evita a sobrecarga tributária dos contribuintes e ao mesmo tempo se garante uma repartição justa dos direitos de tributação.

De seguida, o planeamento fiscal será discutido em profundidade, onde serão abordadas as práticas lícitas de planeamento fiscal, que permitem aos contribuintes otimizar a sua carga tributária dentro dos limites legais. A evasão fiscal será também estudada uma vez

que é uma prática ilegal que corroe o sistema tributário, e a elisão fiscal será analisada como uma prática que, embora legal, pode levantar questões éticas e de justiça tributária.

Posteriormente, no ponto cinco, examinam-se os paraísos fiscais e as suas características, sendo que no capítulo seguinte a Zona Franca da Madeira será analisada detalhadamente, incluindo os seus benefícios fiscais e regulamentações. Serão exploradas as políticas que permitem à Madeira praticar taxas de tributação mais baixas em comparação com o continente português.

Por fim, o tema em destaque é a auditoria tributária, salientando a sua importância na Zona Franca da Madeira, assim como o papel que tem vindo a desempenhar ao longo do tempo, estabelecendo uma analogia entre a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira.

Na segunda fase deste trabalho com o intuito de fornecer uma visão prática e atualizada sobre o funcionamento da Zona Franca da Madeira, foi realizada uma entrevista com um representante da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, no Porto. Esta procurou aprofundar os temas relacionados com o âmbito de trabalho diário da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, os serviços prestados e as perspetivas futuras diante da possibilidade de mudanças no regime fiscal atualmente em vigor.

O objetivo desta tese é elucidar os leitores sobre o papel que a auditoria tributária desempenha nesta região, estabelecendo uma comparação com a auditoria financeira para que se possa perceber as diferenças existentes, bem como analisar as semelhanças entre o regime aqui vigente e os paraísos fiscais. Em segundo plano, pretende-se examinar como a Zona Franca da Madeira se diferencia dos paraísos fiscais e clarificar algumas ideias preconcebidas. Além disso, pretende-se perceber qual a missão e perspetivas futuras da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, que está encarregue da gestão do Centro Internacional de Negócios da Madeira, usualmente conhecido por Zona Franca da Madeira.

Além do que já foi mencionado, esta tese de mestrado ambiciona dar a conhecer com mais pormenor as principais características de uma auditoria tributária e qual a periodicidade com que estas se realizam no arquipélago, uma vez que é com estas que o Governo garante que não há inconformidades fiscais nas declarações apresentadas e que pode tributar as operações que aconteceram no seu território garantindo que não há evasão fiscal.

Em suma, esta dissertação visa responder às principais questões de investigação: qual o papel desempenhado pela auditoria tributária na Zona Franca da Madeira e quais as semelhanças entre o regime fiscal aqui em vigor e o que vigora nos paraísos fiscais. Para melhor responder as estas questões recorreu-se a diversas fontes, entre estas doutriniais, académicas e jornalísticas, salientando a cooperação da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira que concedeu gentilmente uma entrevista.

CAPÍTULO I – O SISTEMA TRIBUTÁRIO PORTUGUÊS

1. Globalização, Tributação e Paraísos Fiscais: Realidade em Portugal

Nas últimas décadas, observou-se um contínuo progresso tecnológico, bem como um aumento na mobilidade de mercadorias e indivíduos, acompanhados por um incremento crescente do fluxo da informação. A globalização impulsionada pelo avanço das tecnologias de comunicação, transporte e comércio internacional, levou a um aumento substancial na interconectividade entre nações, o que estreitou as relações sociais, políticas e económicas, permitindo assim que empresas multinacionais operem em qualquer parte do mundo.

Apesar dos claros aspetos positivos, o fenómeno da globalização não se revelou universalmente benéfico, o que gerou desafios como a desigualdade económica, a exploração de mão-de-obra em países em desenvolvimento, as mudanças climáticas e ainda a procura incessante, por parte de indivíduos ou pessoas coletivas, por tributações muito reduzidas ou inexistentes, tal como acontece em paraísos fiscais ou similares, tema que será abordado na secção 5 deste capítulo.

Atualmente, e com uma dimensão e impactos ainda mais significativos, esta é uma prática corrente que surgiu praticamente no momento em que foram instituídos os impostos. O ser humano tem a obrigação de pagar impostos, mas desde cedo procurou encontrar um meio de escapar a essa responsabilidade (Silva, 2012).

De acordo com o Jornal Público (2016), já no século II antes de Cristo, na ilha de Delos, para que os comerciantes gregos não tivessem de pagar imposto aquando da importação de mercadorias, havia quem desviasse os produtos para as ilhas vizinhas e os guardasse de modo a escapar a esta medida. Mais recentemente, em 2010, o *Bank for International Settlements*, estimou que cerca de metade dos fluxos financeiros internacionais transitavam por paraísos fiscais, enquanto as suas origens eram cada vez mais variadas e as consequências seriam, de diversos pontos de vista, dramáticas.

Por outro lado, apesar de haver quem procure estes territórios com baixas tributações, também agrada aos países atrair este investimento para que possam ampliar as suas receitas fiscais, o que irá aumentar a competitividade entre eles. Por vezes, com a ambição desmedida de atrair investimento e conseguir uma maior visibilidade mundial, poderão ocorrer situações de *dumping* fiscal.

Assim, desde a criação de uma empresa é fundamental que esta faça um planeamento tributário, uma vez que se criará mais valor e ainda, uma redução do imposto a pagar. Esta é uma área multidisciplinar que poderá contar com contabilistas, auditores, advogados, entre outros. A elaboração de um Plano Fiscal está ao alcance de qualquer empresário, independentemente da dimensão do seu negócio. A lei portuguesa é clara quanto aos seus limites e respetivas penalizações caso estes sejam excedidos; ultrapassar esta fronteira é o que se pode chamar de evasão e fraude fiscal.

Relativamente ao que usualmente se costuma denominar de paraíso fiscal é possível definir como “um país ou um território que atribua a pessoas físicas ou coletivas vantagens fiscais suscetíveis de evitar a tributação no seu país de origem ou de beneficiar de um regime mais favorável “(Beauchamp, 1981, p. 39). No entanto, esta definição apresenta alguns sinónimos como é o caso de regimes fiscais mais favoráveis ou privilegiados, que por vezes são utilizadas com conotações distintas, mas que no fundo se pretende salientar os mesmos traços característicos.

Ao longo do tempo, tal como é perceptível, Portugal não tem escapado à tendência dos paraísos fiscais e para comprovar pode-se analisar o gráfico abaixo, onde está consagrado o número de operações realizadas pelos portugueses para paraísos fiscais, bem como os seus montantes, em euros.

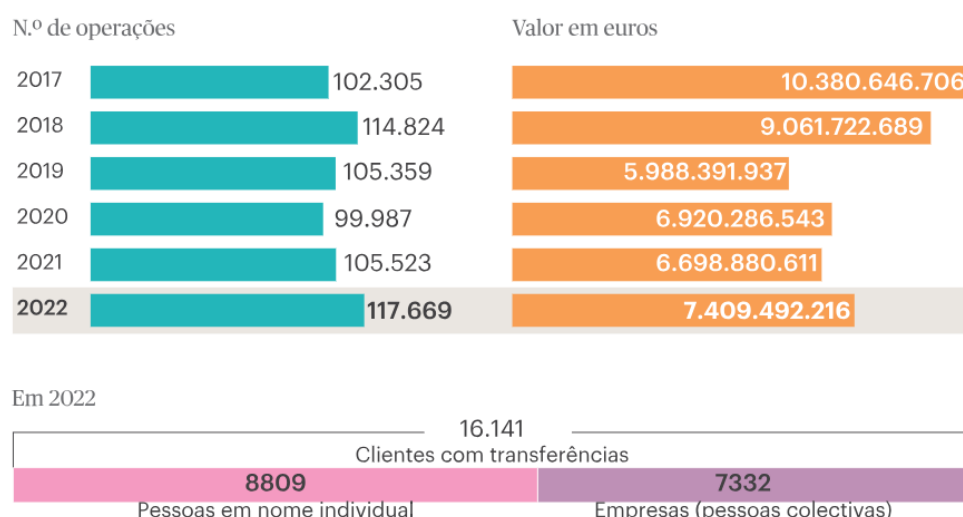


Figura 1-Dinheiro enviado de Portugal para paraísos fiscais

Fonte: Jornal Público, com base nos dados da Autoridade Tributária

Ao analisar o gráfico é notório que nos últimos 4 anos os valores monetários enviados por portugueses para estes territórios têm vindo a aumentar, após uma queda significativa desde 2019. Em 2022, registaram-se 16 141 transferências, sendo que a maioria foi feita por particulares (8 809), no entanto é de salientar que comparativamente às empresas, a diferença é apenas de 1 447 transferências.

Antes de prosseguir é necessário clarificar a noção contemporânea de imposto que tem na sua origem a célebre frase de Jeze: o imposto é uma prestação pecuniária, exigida aos particulares por via de autoridade, a título definitivo sem contrapartida, com vista à cobertura dos encargos públicos (Jeze, 1931).

Ao longo do tempo esta definição veio a ser adaptada, dado que o objetivo da arrecadação de imposto não é só a obtenção de receita, mas também uma medida de instrumento política económica e social (Pereira, 2023). Atualmente, encara-se o imposto como uma prestação pecuniária, coativa, unilateral, a título definitivo, sem carácter de sanção, devida ao Estado ou outros entes públicos com vista à realização de fins públicos. Em Portugal, o sistema tributário é composto por uma variedade de contribuições especiais, taxas, contribuições financeiras e contribuições para a segurança social, entre outros.

Além disso, é necessário compreender que para haver imposto tem de existir um facto tributário que faz nascer esta obrigação (Art. 36º, nº1 LGT). Desde este momento até à cobrança são frequentemente designados por fases do imposto, que são estas: a incidência, o lançamento, a liquidação e a cobrança.

Na fase da incidência definem-se os pressupostos tributários que fazem nascer a obrigação de imposto; define-se a matéria coletável e identifica-se os sujeitos passivos da relação jurídica fiscal. Em suma, determina-se o que vai estar sujeito a imposto, também conhecido como incidência real, e quem vai estar sujeito a imposto, denominada incidência pessoal (Campos e Lázaro, 2005).

A segunda fase, o lançamento inicia-se, normalmente, com uma declaração do contribuinte, passando assim do geral e abstrato da incidência para o individual e concreto. Determina-se especificamente a matéria coletável e o respetivo sujeito passivo (Campos e Lázaro, 2005).

Por liquidação entende-se uma operação aritmética de aplicação de uma taxa à matéria coletável apurada na fase anterior, para que se possa apurar o montante exato de imposto

que é devido, ou seja, a coleta. Há possibilidade de que além deste cálculo sejam necessários outros, uma vez que podem haver deduções à coleta, no caso dos impostos sobre o rendimento.

Por fim, a cobrança e o pagamento são expressões que traduzem a mesma realidade jurídica, sendo que a primeira é vista por parte da administração fiscal que efetua a cobrança e a outra por parte do sujeito passivo que tem a responsabilidade de o pagar. Este pagamento pode ser voluntário, caso seja dentro dos limites da lei ou coercivo, se houver incumprimento parcial ou total por parte do devedor. Além do que já foi referido, com intuito de aliviar a pressão do contribuinte, é possível haver retenção na fonte ou pagamentos por conta.

2. Aplicação da lei fiscal no espaço

Dada a existência de várias soberanias fiscais, importa definir com exatidão o âmbito espacial da aplicação de um imposto, para que os Estados saibam o que podem ou não tributar, uma vez que cada um tem a sua legislação fiscal, regulamentos e políticas tributárias. Para isso, surgiu no Direito Fiscal o princípio da territorialidade, segundo o qual as leis de um Estado só se aplicam nesse mesmo território e por isso, as leis estrangeiras nele não se aplicam. Assim, no primeiro caso estamos perante territorialidade em sentido positivo, pois aplicam-se quer a nacionais, quer a estrangeiros; no sentido negativo significa que “as leis fiscais estrangeiras não se aplicam no território do Estado em causa” (Pereira, 2023, p.263).

Acerca do que foi descrito, a *Her Majesty Revenue & Customs* (2012)¹ realizou uma sucinta análise sobre a tributação dos lucros de empresas multinacionais, explorando os aspetos de como são sujeitas a impostos e de que forma as políticas fiscais influenciam a sua localização. Em termos gerais, “as empresas são obrigadas a pagar imposto sobre sociedades no país onde desenvolvem a atividade económica que gera os seus lucros e não no local onde os seus clientes estão localizados”. Além disso, há vários elementos que contribuem para as atividades económicas de uma empresa multinacional, tal como

¹ Esta é a entidade fiscal aduaneira e de pagamentos do Reino Unido, encarregada de angariar recursos para financiar os serviços públicos no país e prestar assistência a famílias com necessidades financeiras específicas. Além disso, a sua missão inclui incentivar o cumprimento das obrigações fiscais por parte da população e dificultar aqueles que tentam evitar o sistema fiscal.

é o caso das vendas, empregados, tecnologia, ativos físicos e propriedade intelectual. Por isso mesmo, as regras fiscais devem estabelecer a proporção das atividades globais de uma empresa que deve ser considerada como “pertencente” a um país específico. Isto é diferente do IVA, que normalmente depende da localização do cliente. Ao aplicar o regime de tributação no destino, as receitas do IVA são direcionadas para os cofres do Estado-Membro onde o bem ou serviço é efetivamente consumido. A tributação desses bens e serviços está sujeita a taxas e isenções em vigor nesse país (Comissão Europeia, 2010).

Empresas comerciais não residentes que não possuem uma filial no Reino Unido, mas mantêm clientes no país britânico, serão, portanto, tributadas com base nos lucros gerados por esses clientes no país de residência da empresa, de acordo com a legislação fiscal desse país. Os lucros não serão sujeitos a tributação no Reino Unido, mas isso não configura evasão fiscal; está simplesmente em conformidade com o funcionamento padrão do imposto sobre pessoas coletivas.

Nos dias de hoje, nacionalidade não é um elemento de conexão relevante na maioria dos países, contando com as devidas exceções, como é o caso de Portugal que usa este elemento como forma de luta contra a evasão fiscal, estendendo a obrigação fiscal de cidadãos não residentes quando mantêm no país de origem interesses económicos relevantes e tenham alterado a sua residência para territórios com tributação reduzida (Pereira, 2023). Pelas palavras de Morais (2010), a condição de residente implica a presença física, real ou presumida, no território de um determinado Estado, o que pressupõe uma ligação económica (mesmo que apenas no âmbito do consumo) e um nível de integração social significativo (participação na vida da comunidade e, portanto, o acesso aos bens e serviços oferecidos por esse Estado). Em geral, um residente terá bens localizados nesse território e receberá, no mínimo, parte dos seus rendimentos aí.

Atualmente, considera-se a residência o fator de ligação mais sólido entre uma pessoa e um Estado em termos económicos. Isso justifica a tributação de residentes com base global, ou seja, a tributação de todos os rendimentos, independentemente do local onde são obtidos (*world income principle*) (Morais, 2010).

Dito isto, em Portugal, os cidadãos que residem no país são tributados com base em obrigação pessoal e ilimitada, ou seja, independentemente da origem ou fonte dos rendimentos, ao passo que os não residentes são tributados com base em obrigação real e

limitada, ou seja, apenas pelos rendimentos obtidos em território português (Pereira, 2023, pg. 266; Art. 15º CIRS; Art. 4º nºs 1 e 2 CIRC). No caso das pessoas coletivas, de acordo com o Art. 2º nº 3 CIRC, considera-se residente a empresa que detenha a sua sede estatutária ou direção efetiva em Portugal. No que concerne às pessoas singulares, os critérios constam no CIRS, no Art.º 16 e reportam-se, no essencial, à permanência no território português por um período mínimo de 183 dias, sejam estes seguidos ou interpolados; ou tendo permanecido por menos tempo, à data de 31 de dezembro disponham “de habitação em condições que façam supor a intenção de a manter e ocupar como residência habitual” (Art.º 16 nº1, b) CIRS).

Quando não opera o elemento da residência, o elemento que se segue é a origem ou fonte de rendimentos- que esclarece que a tributação deve acontecer no território onde os rendimentos foram obtidos, tratando-se assim de sujeição real ou limitada (Pereira, 2023).

No tocante aos rendimentos comerciais, industriais ou agrícolas, o elemento que assume maior destaque, no que respeita a distribuição de rendimentos, é o de Estabelecimento Estável.

Este conceito está consagrado no Art. 5º do CIRC, onde é dito que para haver um EE é necessário haver *corpus* e *animus*, ou seja, uma instalação fixa (de acordo com o número 2 desse mesmo artigo) e ainda uma atividade exercida na mesma. Assim, um Estado só tem autoridade para taxar os rendimentos de uma empresa que seja residente noutro Estado se essa empresa estiver a conduzir as suas operações nesse território em questão, por meio de um Estabelecimento Estável aí situado, limitando-se a tributar apenas os rendimentos atribuíveis a esse estabelecimento (Pereira, 2023).

No entanto, se não houver *corpus*, tal como é o caso dos comissionistas ou agentes independentes (Art. 5º, 6º 7º CIRC), é fundamental perceber como este atua, isto é, se:

- Suporta o risco da sua atividade → não há EE
- Age por conta e em nome de uma empresa → há EE

Por outro lado, pode falhar o elemento *animus* (Art. 5º nº 8 CIRC), que significa que não há uma atividade a ser exercida neste local, logo não há EE.

Este conceito representa um papel essencial no que concerne aos direitos de tributação do rendimento das empresas, entre o Estado da fonte e o Estado da residência, pois um certo Estado apenas pode tributar os rendimentos de uma empresa residente noutro território,

se exercer a sua atividade nesse mesmo Estado através de um Estabelecimento Estável e nos rendimentos que a estes respeitem.

Tendo tudo o que foi dito em consideração, os elementos de conexão determinam a jurisdição fiscal e, conseqüentemente, quais as regras tributárias que se aplicam a indivíduos e empresas. Num mundo cada vez mais globalizado, onde as atividades económicas eficientes ultrapassam as fronteiras nacionais, a residência fiscal e outros fatores de conexão introduziram instrumentos cruciais tanto para a arrecadação de impostos quanto para a prevenção de práticas de evasão fiscal. Contudo, a complexidade e a diversidade dos regimes fiscais internacionais oferecem oportunidades para que possa haver manipulação dessas regras com o objetivo de minimizar a carga tributária. A escolha estratégica de residência fiscal, a utilização de paraísos fiscais e a estruturação de operações através de jurisdições com regimes fiscais mais favoráveis são práticas comuns que desafiam as administrações tributárias de todo o mundo. Portanto, a harmonização das normas fiscais e a cooperação internacional é fulcral para garantir uma tributação justa e eficaz, evitando a erosão das bases tributárias e garantindo que a responsabilidade fiscal seja equitativamente distribuída.

3. Dupla Tributação e medidas para que possa ser evitada

Ao longo dos tempos tem-se vindo a desenvolver as relações económicas internacionais, o que facilita o dia-a-dia das empresas, possibilitando uma redução de custos com a contratação de serviços ou compra de bens, a países com preços mais acessíveis. Com isto, surge um novo desafio mundial que é a dupla tributação, dado que um facto tributário pode envolver mais do que um país.

A DT pode ser jurídica quando uma situação está sujeita a imposto em mais do que um Estado; ou pode ser económica, isto é, quando há uma sobreposição de impostos no mesmo rendimento.

Assim sendo, para atenuar ou eliminar a DT foram estabelecidos dois tipos de medidas, as unilaterais e as bilaterais ou multilaterais. As primeiras, são usadas por cada Estado no seu próprio ordenamento para que se possa resolver um problema, enquanto que as bilaterais são celebradas por dois ou mais Estados (Pereira, 2023) e visa apenas os seus residentes.

Quando os rendimentos são considerados obtidos num Estado, o designado Estado-fonte, este procura apenas exercer o seu direito de tributar. Por outro lado, tratando-se de rendimentos obtidos por não residentes, esse mesmo rendimento também será tributado no Estado de Residência e assim surge esta problemática (Antunes, 2016). Por exemplo, com a deslocação da atividade ou do investimento de um contribuinte para um Estado que não o da sua residência é comum a criação de convenções internacionais para se mitigarem ou eliminarem os efeitos da DT (Marques e Marques, 2017), que se denominam Acordos de Dupla Tributação, doravante chamados ADT. Estes acordos são “tratados internacionais do foro fiscal cujo objetivo é a regulamentação jurídica das situações tributárias internacionais” (Delloite Tax Academy, 2019, slide 4).

Desta forma, a OCDE, através das suas capacidades de desenvolver e promover padrões para evitar a evasão fiscal e a DT, criou uma Convenção Modelo que se direciona na tributação no Estado da residência (Delloite Tax Academy, 2019). Assim sendo, a maioria das regras aí descritas, descreve os direitos do Estado da residência ou revela quais as situações específicas que o Estado-fonte tem capacidade de tributar (Delloite Tax Academy, 2019). No entanto, diversos países expressaram insatisfação, argumentando que a carga tributária recaía em grande parte sobre o Estado-fonte (Pereira, 2023).

Como reação surgiu a Convenção Modelo da ONU, que partilha a mesma estrutura do modelo anterior, mas que é uma alternativa para salvaguardar ao máximo o poder de tributação do Estado da fonte. O objetivo primordial é estabelecer um equilíbrio entre as necessidades dos países desenvolvidos, que se destacam como exportadores de capital e tecnologia, e os países em desenvolvimento, que atuam como importadores (Delloite Tax Academy, 2019).

Para este efeito, esta Convenção Modelo pretende salvaguardar os países em desenvolvimento, “através de regras de alocação de tributação no Estado fonte dos rendimentos”, dado que na generalidade das situações, estes países se encontram na posição de Estado-fonte (Delloite Tax Academy, 2019, slide 7).

Além dos mencionados anteriormente, existe um terceiro acordo, designado Acordo de Parceria Económica SADC- Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, que tem por base o Modelo da OCDE, mas que incorpora também normas da Convenção da ONU (Delloite Tax Academy, 2019). Caracteriza-se pela maior abrangência de conceitos como

EE e a não atribuição de um limite de retenção na fonte, em termos percentuais, que se aplica a rendimentos como juros ou royalties (Delloite Tax Academy, 2019).

Aquando da criação dos ADT's, os Estados intervenientes têm de escolher o método para que se possa evitar ou até mesmo eliminar a DT jurídica. Deste modo, segundo a Convenção da OCDE, no que concerne aos impostos sobre o rendimento e património são duas as possibilidades, isto é, o método da isenção e o método da imputação (Pereira, 2023).

Método da isenção  No Estado da residência, geralmente, isenta-se de imposto neste território, os rendimentos obtidos fora dele ou património localizado no estrangeiro (Pereira, 2023)

Método da imputação  também conhecido, por vezes, como o método do crédito do imposto, caracteriza-se pela tributação do rendimento total por parte do Estado da Residência e, posteriormente, a dedução do imposto que foi pago no Estado da Fonte (Delloite Tax Academy, 2019).

Assim, ao eliminar a DT, os métodos e acordos para evitar a dupla tributação facilitam o comércio internacional, uma vez que as empresas podem operar em vários países sem serem tributadas mais do que uma vez pela mesma operação, promovendo o crescimento económico global, garantindo um maior investimento por parte de investidores estrangeiros, uma vez que veem os seus interesses salvaguardados. Além disso, demonstra haver uma equidade e justiça fiscal, garantindo que os contribuintes pagam uma quantia justa de impostos, independentemente de onde os rendimentos sejam gerados, contribuindo para a redução da evasão e elisão fiscal, assegurando uma maior comunicação e cooperação entre os estados envolvidos.

4. Planeamento fiscal: lícito, evasão e elisão

A noção de planeamento sugere uma ação intencional e programada, com a ambição de atingir um objetivo a que se propôs (Santos, 2009). Normalmente é associada às empresas ou ao Estado, denominando-se planeamento empresarial e estatal, respetivamente

(Santos, 2009). Pode também ser designado por gestão fiscal, otimização fiscal ou engenharia fiscal, mas que no fundo têm como objetivo a minimização dos impostos a pagar, que por outro lado aumenta o rendimento depois de impostos (Pereira, 2023).

Quando se fala em planeamento fiscal, habitualmente surge por parte das pessoas coletivas que têm em vista a poupança fiscal, mas de acordo com Santos (2009), esta expressão é demasiado abrangente, uma vez que nem todos os atos de poupança fiscal resultam do planeamento fiscal.

Ao encarar este plano pela ótica das empresas, estas têm duas possibilidades: o planeamento fiscal interno e internacional (Santos, 2009). A primeira visa usar as disposições fiscais dentro do espírito da lei, nesse mesmo território, e até usar a seu favor a ambiguidade que possa surgir das mesmas. No que concerne ao planeamento fiscal internacional, tal como indica o nome, envolve mais do que uma jurisdição fiscal (Santos, 2009). Nos dias de hoje, com a crescente interligação de movimentos de capitais, a facilidade com que as empresas podem deslocalizar as suas sedes para territórios com tributações mais benevolentes é notória (Santos, 2009), e assim, conseguir uma poupança fiscal acrescida, maximizando o seu lucro.

No entanto, a gestão fiscal deve estar enquadrada numa estratégia global de uma empresa, que traduz que a minimização dos impostos a pagar não pode, sem riscos, ser considerada como um fim em si mesma. Com efeito, essa perspetiva dada por Scholes et al (2009), implica 3 pontos fulcrais, sendo eles:

- a) Uma abordagem multilateral, que demonstra que a gestão fiscal deve ter em conta as consequências fiscais para todas as partes envolvidas no negócio ou na transação;
- b) Ter em consideração os impostos que têm de ser pagos às autoridades fiscais, bem como o uso de benefícios fiscais;
- c) A importância dos custos não fiscais já que certas opções podem diminuir o montante de impostos a pagar, mas pode requerer o aumento de outros custos.

Por fim, este ponto de vista, refere que o objetivo primordial não deve ser a minimização dos impostos a pagar no planeamento fiscal, mas sim aumentar o rendimento após impostos.

Deste modo, a preocupação do Estado português em monitorizar as empresas e os particulares no seu planeamento fiscal é notória e para este efeito, foi implementado o Relatório de Combate à Fraude e à Evasão fiscal, que irá ser analisado em detalhe mais à frente.

O termo comumente reconhecido por autores internacionais que retratam este tema é *tax planning*, uma vez que tal como foi explicado no ponto anterior resume o recurso de meios e fins lícitos, com o objetivo de minimizar o imposto a pagar.

Para Saldanha Sanches (2006) o “planeamento fiscal legítimo” consiste numa técnica de redução fiscal pela qual o “sujeito passivo renuncia a um certo comportamento por este estar ligado a uma obrigação tributária ou escolhe, de entre várias soluções que lhe são proporcionadas pelo ordenamento jurídico, aquela que, por ação intencional ou omissão do legislador fiscal, está acompanhada de menores encargos fiscais” (Saldanha Sanches, 2006, p. 21 e 107).

Os contribuintes neste caso agem “*intra legem*”, uma vez que foi algo pensado pelo legislador, para visar implícita ou explicitamente a poupança fiscal, atribuindo benefícios como deduções específicas, abatimentos à matéria coletável personalizados, isenções fiscais, entre outros (Santos, 2008).

Outra medida conhecida é a evasão fiscal, que é recorrentemente confundida com elisão fiscal, no entanto a evasão é uma violação do que está disposto na lei, dado o uso de meios ilícitos para evitar o pagamento de impostos, taxas ou outros tributos (Braz, 2013). Para atingir este objetivo os contribuintes recorrem à omissão de informações, falsas declarações e a falsificação ou distorção de documentos (Braz, 2013).

Ao longo da última década têm vindo a público alguns escândalos relacionados com fuga a impostos e planeamento fiscal agressivo. Em 2017, aquando da participação num Fórum Fiscal e Criminal em Londres, Hans Christian Holte, Diretor Geral da Administração Fiscal Norueguesa e também sendo o Presidente do Fórum sobre Administração Fiscal da OCDE, disse: “*The world has turned strongly against tax evasion and aggressive tax planning. Thanks to ground-breaking international agreements, it is no longer possible to hide assets by simply placing them in offshore accounts or structures. Banking secrecy has been quickly disappearing and cooperation between tax administrations is rapidly improving. The FTA’s Joint International Task Force on Shared Intelligence and Cooperation was well prepared for this leak*” (OECD- *Better Policies for better lives*,

2017). Com esta reunião, pretendeu-se mostrar o contínuo apoio e monitorização da OCDE em matérias fiscais, promovendo a cooperação e a transparência entre países para combater o planeamento fiscal agressivo.

Por fim, este ponto retrata uma atuação “*extra legem*”, a elisão fiscal é reconhecida usualmente por “*tax avoidance*” pelos autores anglo-saxónicos, na medida em que a “poupança fiscal é obtida através da utilização de negócios jurídicos que não estão previstos nas normas de incidência fiscal e/ou que, estando previstos nessas normas, têm um regime menos oneroso” (Santos, 2008, slide 2).

De acordo com Santos (2008), elisão fiscal pode ocorrer no ordenamento fiscal interno ou internacional, sendo que a segunda opção assenta num duplo pressuposto. Em primeiro lugar, é necessário a existência de dois ou mais territórios, em que pelo menos um deles apresenta um regime fiscal mais atrativo e em segundo lugar, a opção de escolha do ordenamento tributário aplicável pela influência voluntária na produção dos factos geradores para cativar a respetiva aplicação (Santos, 2008).

Apesar do planeamento fiscal agressivo não ser classificado como um ato ilícito, visto que os meios que os contribuintes se munem são legais, no entanto os objetivos com que os usam é que não o são. Por isto, aos olhos dos demais, estes atos são censuráveis do ponto de vista ético e moral, pois lesa o Estado e ainda os restantes contribuintes.

Por conseguinte, para minimizar ou eliminar o planeamento fiscal agressivo e também a fraude fiscal, Portugal implementou o DL nº 29/ 2008, de 25 de fevereiro, impondo a comunicação ou esclarecimento à Administração Fiscal, do planeamento que é feito, que se alinha com práticas internacionais já implementadas. Além disso, promovendo a transparência da União Europeia, esta desempenha um papel crítico na definição dos limites entre o planeamento fiscal lícito, a evasão fiscal e a elisão fiscal. Através do TFUE, estabeleceu-se um quadro jurídico que visa garantir concorrência leal entre os Estados-Membros, combater a evasão fiscal e prevenir a elisão fiscal abusiva, promovendo assim a integridade do mercado interno da UE.

4.1. Concorrência fiscal

A concorrência fiscal e o mercado único da União Europeia estão intimamente relacionados, promovendo a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os Estados-membros, eliminando barreiras ao comércio e facilitando a integração e o

desenvolvimento económico. Deste modo, surgem mais oportunidades para as empresas, o que requer a reorganização e planeamento fiscal dos Estados, nomeadamente estratégias que reduzam os obstáculos nas transações efetuadas entre os Estados-Membros.

Com efeito, aos dias de hoje, devido ao processo de integração das economias mundiais, este fenómeno é estudado à escala internacional. Apesar desta situação ser mais clara em espaços de integração económica como é o caso da União Europeia, com o fim de certos condicionamentos e imposições legais, a concorrência fiscal tornou-se um problema global. De acordo com o Artigo 174º TFUE, com o intuito “de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”. Já no Artigo seguinte, pode ler-se que de três em três anos, a CE apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões um relatório sobre os progressos registados na realização da coesão económica, social e territorial e sobre a forma como os vários meios previstos no presente artigo contribuíram para esses progressos, que poderá ser acompanhado de propostas adequadas.

A concorrência fiscal implica a constante alteração do sistema fiscal dos Estados, com a ambição de serem mais competitivos, através de impostos mais baixos, da existência de isenções fiscais, da eliminação da dupla tributação ou da inexistência de barreiras que permitem a livre circulação. Clotilde Celorico Palma e António Carlos dos Santos (1999) referem que o fenómeno da competitividade das empresas e dos agentes económicos desempenha um papel crucial na política fiscal dos Estados, impactando significativamente os planos financeiro, económico e social. Nesse contexto, a implementação de mecanismos fiscais para atrair ou reter investimentos internos e externos é justificada pela necessidade de aumentar a poupança e a tributação das empresas. O objetivo é reduzir a carga fiscal do país utilizando fatores de competitividade, como a localização geográfica, as políticas fiscais em vigor ou a escassez de recursos, conforme especificado pelos autores.

A concorrência fiscal consiste em fomentar e captar o investimento que já existe e tentar evitar que este migre para outros territórios, traduzindo-se geralmente na redução da carga sua fiscal. Este fator por si só é encarado como um ponto positivo, que promove a competitividade entre os países, tal como já foi evidenciado. No entanto, falamos de

concorrência fiscal prejudicial, quando a redução de impostos é a única motivação para atrair o investimento estrangeiro, sem se verificar nenhum outro fator, como as atividades aí presentes; apesar de ser necessária a conjugação de total sigilo bancário e a falta de transparência com outros países.

Tal como já foi mencionado mais acima, estamos perante vantagens que consistem essencialmente em reduções ou isenções nos custos fiscais, atribuição de benefícios fiscais e simplificação de regulamentos e regras. Ao atribuir vantagens fiscais a residentes de outros Estados, isto implica a perda de receitas fiscais para outros países, o que é associado comumente à concorrência fiscal prejudicial, tal como é o caso dos paraísos fiscais ou regimes fiscais preferenciais. Assim sendo, cabe aos países verificar em que condições ocorre a tributação das operações realizadas pelas empresas, pois pode dar-se na origem ou no destino dos bens e/ou serviços, onde é possível que os Estados envolvidos celebrem acordos bilaterais para que possam estipular as medidas a adotar de forma a saber concretamente qual o local de tributação dessas operações e evitar situações de dupla tributação.

Em suma, embora a concorrência fiscal possa estimular o crescimento e a atratividade económica de um país, ela também pode resultar num desgaste das bases tributárias de outras nações, realçando as desigualdades já existentes e promovendo práticas de elisão fiscal que impactam a equidade e a justiça tributárias.

5. Paraísos Fiscais

Tal como já foi descrito no ponto anterior, este tema está correlacionado com a concorrência fiscal, dado que as vantagens consistem, normalmente, em diminuições ou isenções dos impostos a pagar, constituindo assim o que pode ser das principais práticas fiscais prejudiciais, requerendo um maior planeamento fiscal.

Por isso, irão ser abordados nesta secção os paraísos fiscais que pretendem alcançar os seguintes objetivos enumerados por Silva (2000): um menor nível de tributação, mais rentabilidade nas aplicações financeiras, sigilo e segurança, flexibilidade para operações com o exterior e ainda inexistência de regulamentos ou restrições. Além destes, Braz (2013) fala em outros aspetos que motivam os contribuintes a recorrer a estes territórios,

tais como acesso a determinados tipos de financiamento com juros baixos, liberdade de câmbio, estabilidade política e económica, entre outras.

Quanto às suas apetências, de acordo com Braz (2013), os paraísos fiscais podem ser divididos em 4 categorias, sendo elas:

- **Paraísos fiscais para pessoas singulares** que têm interesse com base na sua residência ou nacionalidade;
- **Paraísos fiscais para as sociedades** que interessam com base no seu local de constituição, local onde exercem a sua atividade comercial ou do local onde são geridas e ainda do endereço da sua sede social;
- **Paraísos fiscais mistos** que são relevantes para os contribuintes individuais e coletivos;
- **Paraísos fiscais especializados** que visam necessidades específicas como o Mónaco com base na gestão internacional, os Países Baixos para lucros e dividendos e ainda a Dinamarca para royalties.

Importa acrescentar que estes territórios são regiões geograficamente limitadas, caracterizadas por dar aos não residentes a isenção ou redução de impostos ou outros tributos, face ao seu país de residência (Silva, 2000). De acordo com Doggart (1993), a Alemanha foi o primeiro Estado europeu a estabelecer uma lista com os países com baixa tributação, estabelecendo um limite. Atualmente, Portugal dispõe de uma lista completa de territórios considerados como um regime fiscal privilegiado, através da Portaria nº150/2004 de 13 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Portaria nº292/2011 de 8 de novembro e pela Portaria 345-A/2016. Todavia, esta lista não é limitada, há sempre a possibilidade de um país ou território ser considerado um “regime claramente mais favorável” (Art 63º-D, nº5 LGT), quando este não tenha um imposto similar ao IRC ou caso exista, que a taxa do mesmo seja inferior a 60% da que vigore em Portugal.

Porventura, quando estes territórios são usados para atividades ilícitas, entre as mais comuns, Braz (2013) destaca lavagem de dinheiro, que pretende mascarar a origem de dinheiro de fonte ilícita; fraudes financeiras ou comerciais, que por razões similares tornam impossível saber o destino final do dinheiro; e por fim, instituições fantasmas, que usam por exemplo nomes parecidos com instituições internacionais credíveis, mas que nada têm a ver com estas. Apesar destes aspetos negativos, isto é uma representação do

mau uso de sociedades *offshore*, que não faz com que não surjam vantagens e oportunidades nestes territórios.

Por exemplo, as transações de serviços entre empresas do mesmo grupo é uma estratégia usada correntemente pelas multinacionais, com o intuito de reduzir a sua carga tributária. Nessa perspetiva, as empresas podem importar serviços de entidades afiliadas situadas em paraísos fiscais para inflacionar os custos em países com impostos mais elevados, diminuindo assim os lucros tributáveis nessas jurisdições. Em contrapartida, essa prática aumenta os lucros registados nos paraísos fiscais, onde as taxas de imposto são geralmente muito baixas ou até mesmo zero (Garcia, 2023).

No caso português, pela análise feita por Garcia (2023), constata-se que estes não importam mais de paraísos fiscais do que outros países, recorrentemente. Antes pelo contrário, preferem evitar fazer negócios com empresas aí sediadas, que sejam visadas pelas políticas portuguesas de combate à fraude e evasão fiscais (Garcia, 2023).

Em suma, um paraíso fiscal refere-se a um país onde o sistema tributário é consideravelmente mais favorável para os contribuintes do que aquele onde têm a sua residência fiscal. Todavia, a atração das empresas para estabelecerem as suas sedes nesses locais não se limita apenas a esta característica. Inclui também a falta de cooperação na partilha de informações fiscais, um rigoroso sigilo bancário, facilidades na constituição e operação de sociedades pertencentes a não residentes, entre outros fatores (Morais, 2006).

Tendo o que foi dito em consideração, a consequência mais visível dos paraísos fiscais é que prejudicam o Estado da fonte, uma vez que se veem privados da sua receita fiscal. No entanto, não é a única, a distorção de mercado é apontada por Ferreira (2011) devido à falta de regulação, o sigilo e os benefícios fiscais que levam à distorção do sistema comercial favorecendo os utilizadores, com recurso aos capitais oriundos de países emergentes e em vias de desenvolvimento. Outra consequência relatada por Ferreira (2011) é a distorção dos princípios da equidade e eficiência fiscais, pois os níveis de rendimento são tributados de forma diferente e a escolha sobre a “localização dos investimentos passam a assentar em razões fiscais e não noutras razões, como na estrutura da entidade geradora de rendimentos”. Entre outras consequências, a falta de comunicação com outros Estados ou entidades resulta em grandes assimetrias fiscais, que se pode traduzir numa bolha especulativa, levando a uma crise económica.

Por isso, no caso português há consequências que podem ser aplicadas caso haja pagamentos feitos para um paraíso fiscal e o sujeito passivo não possa provar a substância económica, que leva a que este gasto não seja dedutível fiscalmente, sendo assim acrescido ao resultado líquido contabilístico, de acordo com o Artigo 23ºA nº1 alínea r) CIRC.

Outra medida que pode ser aplicada e caso o sujeito passivo não consiga provar a substância económica da transação, esta será alvo de tributação autónoma, de acordo com o Artigo 88º nº8 CIRC, de 35% para as empresas e 55% para entidades sem fins lucrativos.

Por último, no Artigo 63º nº4 alínea h) CIRC, estas operações relacionadas com territórios fiscalmente mais atrativos serão sempre tratadas como se houvesse relações especiais, isto é quando uma entidade tem “o poder de exercer, direta ou indiretamente, uma influência significativa nas decisões de gestão da outra”.

Ainda dentro desta matéria, há um conceito que deve ser clarificado e que muitas vezes é confundido com o de paraíso fiscal, que é o de regime fiscal preferencial. Para a OCDE (1998) há quatro fatores requeridos para que se esteja perante um regime fiscal preferencial, sendo estes: a tributação nula ou muito reduzida dos rendimentos; apenas os não residentes poderem usufruir das vantagens oferecidas; a falta de transparência fiscal e a falta de troca de informações sobre os contribuintes que deste usufruem. Com isto, é perceptível que não é a fácil a distinção entre paraíso fiscal e regime fiscal preferencial, pelo que é necessária uma análise a outros pontos referidos pela OCDE. Uma característica imediatamente referida é o nível de cooperação, que nos paraísos fiscais é inexistente, mas no regime preferencial já ocorre, revelando um interesse em combater as desvantagens da concorrência.

Assim, através de um estudo realizado pela KPMG em 2008, intitulado “A competitividade Fiscal da Região Autónoma da Madeira”, falou-se da posição adotada pela OCDE relativamente ao tema dos paraísos fiscais e regimes fiscalmente preferenciais. São assim enumerados fatores para a identificação de paraísos fiscais, como: “tributação inexistente ou insignificante; falta de troca de informações com outros Estados; falta de transparência relativamente às disposições legais ou administrativas; ausência de substância económica das atividades desenvolvidas” (KPMG, 2008).

No panorama europeu, com o intuito de colmatar as lacunas existentes no sistema fiscal, a Comissão Europeia elaborou uma lista onde estão elencados os países terceiros que não cumprem as normas mínimas de boa governança, o que os torna países não cumpridores fazendo assim parte da lista negra. Os critérios em questão prendem-se com tópicos relacionadas com transparência e justiça fiscal e medidas contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros (Conselho Europeu, 2024). Com isto, pretende-se criar harmonização fiscal entre os Estados membros e os outros países a fim de garantir uma partilha crescente de informação, garantindo a eficiência e cooperação dos Estados, promovendo medidas de combate à fraude e evasão fiscal.

Contudo, há certos casos como o Luxemburgo que apesar de estar inserido na União Europeia e de possuir uma das economias mais poderosas da Europa e do mundo, tem características semelhantes a um paraíso fiscal. No que concerne a tributação de rendimentos, este país aplica uma taxa progressiva tal como Portugal, no entanto possui mais escalões que vão desde 0% a 42%, caso o rendimento coletável seja até 11.265 € ou superior a 200.004 euros por ano, respetivamente. Já as empresas têm de pagar uma série de impostos, incluindo o imposto sobre os lucros da empresa, que é de 15% para rendimentos inferiores a 200 000 euros por ano e de 17% acima desse valor, sendo mais vantajoso que outros países vizinhos.

Abordando mais concretamente as similitudes com paraísos fiscais, o sigilo bancário luxemburguês assume grande destaque e era um dos pontos positivos que atraía investidores, tal como referiu Doggart em 2003, dado as autoridades tributárias não poderem aceder a informações das instituições financeiras acerca das contas bancárias dos seus clientes, exceto quando esteja em causa uma investigação criminal oficial. Todavia, desde 2013 que esta realidade mudou, e por isso, todos os bancos são agora obrigados a transmitir as informações financeiras dos seus clientes às autoridades. Caso o contribuinte resida no estrangeiro, as informações serão igualmente transmitidas às autoridades do país de residência fiscal do titular da conta bancária.

Outro fator que fez com que este país ficasse conhecido globalmente são as vantagens fiscais concedidas a holdings², uma vez que isenta “de tributação os lucros recebidos das sociedades em que participam” (Pereira, 2023), com o intuito de acumular resultados que

² São definidas como sociedades que tenham por objetivo, exclusivo ou não, deter participações sociais noutras sociedades.

depois são reinvestidos noutras participações e atividades. Esta prática é também conhecida nos paraísos fiscais, no entanto, muitas empresas escolhem o Luxemburgo para que possam usufruir dos Acordos de Dupla Tributação.

Aos dias de hoje, graças à primeira medida mencionada, fez com que houvesse uma contribuição para uma melhoria da troca de informações financeiras e consequentemente, para uma maior transparência fiscal, alinhada com as diretrizes europeias e da OCDE, o Luxemburgo tem vindo a perder esta ideia de se associar a um paraíso fiscal. Importa referir que ao possuir os ADT com vários países, para que possam ser usados pelos seus residentes, este é um fator que agrada aos investidores aquando de uma possível mudança de residência, passando também a usufruir do bom nome e reputação.

6. Zona Franca da Madeira

6.1. Enquadramento

A Madeira é um arquipélago situado no oceano atlântico, que pertence a Portugal e consequentemente faz parte da União Europeia. Dispõe de uma estabilidade política e social, sendo uma região autónoma possuindo os seus próprios órgãos governativos e administrativos, nomeadamente um Governo Regional e uma Assembleia legislativa regional (Silva, 2000).

Antes de abordar diretamente o tema considero conveniente fazer uma breve abordagem às Zonas económicas livres, tal como é o caso da Madeira. Estas zonas caracterizam-se por terem vantagens económicas que tinham como principal objetivo incentivar o número de transações, quer importações quer exportações, controlar o investimento estrangeiro e ainda criar um ambiente mais atrativo para as empresas, com as reduzidas taxas de tributação e com baixos custos operacionais, como podemos comprovar através do Decreto-Lei nº165/ 86. No entanto, de acordo com as metas que se estabelecem e dependendo da estrutura económica em que estão inseridos, podem ter diferentes denominações, como Zona Empresarial, Zonas especializadas, portos livres, entre outros.

A 20 de outubro de 1980 foi autorizada a criação de uma zona franca neste arquipélago, com o DL nº 500/80, que reconhecia a sua natureza industrial e ainda, uma área de livre importação e exportação de mercadorias. Dois anos mais tarde, a 23 de agosto, foi implementado o Decreto Regulamentar n.º 53/82, que visava disciplinar a Zona Franca,

mais concretamente quanto ao seu regime aduaneiro, mas também as diferentes atividades que aqui se podiam exercer. Em 26 de junho de 1986, foram modificadas as operações a serem realizadas na ilha, incluindo a introdução das disposições e operacionalização de filiais financeiras, por meio do DL nº 163.

A economia da Madeira tem contado com o contributo do Centro Internacional de Negócios da Madeira também conhecido pela Zona Franca da Madeira que foi criada em meados dos anos 80 do século XX, que tem como principal instrumento a captação de investimento. Há também um conjunto de externalidades causadas pelo investimento na Zona Franca, que se traduz num aumento de pessoas a viajar em negócios, implicando diretamente as áreas de hotelaria, restauração, entre outras. A outra metade das receitas provém do turismo, graças às suas paisagens idílicas, o que também contribui para a dinamização da ilha.

Em 1987 começaram as negociações com a Comissão Europeia para estabelecer ajudas financeiras e fiscais à ZFM, com o objetivo de atrair e promover o desenvolvimento económico para que a Região pudesse evoluir. Este processo foi sendo aprimorado ao longo dos anos e passou por diversas fases, até à que vigora atualmente; continuando a oferecer vantagens fiscais, num quadro legal justo e competitivo, de acordo com as práticas fiscais europeias, incentivando o desenvolvimento sustentável e responsável.

No contexto do mercado interno da União Europeia, é importante destacar que, salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais. Estas ajudas, independentemente da forma que assumam, são consideradas como prejudiciais, uma vez que podem pôr em causa as negociações comerciais entre os estados-membros (Art. 107º TFUE). Portanto, tais práticas são rigorosamente monitorizadas e regulamentadas para garantir a equidade e a integridade do mercado.

De acordo com o Art. 349º TFUE, a Madeira é considerada uma Região ultraperiférica e tendo presentes algumas características como uma dependência económica a alguns produtos, clima e relevos difíceis, sendo afastadas geograficamente, que dificultam o seu desenvolvimento e por isso, necessitam de medidas específicas para que possa prosperar, sendo esta uma exceção apresentada ao Artigo 107º do TFUE. Devido também ao carácter insular da Madeira e a dificuldade que tem em se desenvolver economicamente, surge

assim a necessidade de conceder benefícios fiscais à Zona Franca da Madeira, para que possa combater as dificuldades que enfrenta.

6.2. Benefícios fiscais

Tal como se pode constatar no capítulo anterior, a grande atratividade da ilha em termos económicos são os benefícios fiscais que concede, o que leva a que um maior número de empresas aqui se sediem na ZFM.

As entidades aqui a operar beneficiam de um dos regimes fiscais mais vantajosos da União Europeia previstos para promover o desenvolvimento económico e atrair investimentos tanto nacionais quanto internacionais. Este regime fiscal é regulamentado pelos Artigos 33º, 36º e 36ºA do Estatuto dos Benefícios Fiscais que se caracteriza por:

- Para lucros provenientes de operações desenvolvidas exclusivamente com outras entidades não residentes em território português ou com entidades igualmente licenciadas no âmbito do CINM beneficiam de uma taxa reduzida de imposto sobre o rendimento (IRC): 5% (até 2028);
- Regime de *participation exemption* aplicável a nível mundial para dividendos, reservas, mais-valias e menos-valias;
- Isenção de retenção na fonte na distribuição de dividendos aos sócios (desde que não residentes em Portugal ou em paraísos fiscais);
- Isenção de retenção na fonte no pagamento aos sócios de juros, e outras formas de remuneração de suprimentos, abonos ou adiantamentos de capital;
- Isenção de obrigação de reter na fonte o pagamento de royalties, serviços e juros a terceiros;
- Crédito de imposto por dupla tributação internacional, jurídica e económica;
- Isenção de imposto sobre as mais valias na venda de participações na empresa da Madeira;
- Isenção de imposto sobre as mais-valias obtidas na venda das participadas nas condições da *participation exemption*;

- Isenção de retenção na fonte sobre dividendos, juros e royalties recebidos de participadas da UE, desde que cumpridos os requisitos da diretiva mães e filhas ou da diretiva de juros e *royalties*;
- Redução substancial (80%) nas taxas de imposto do selo, imposto municipal sobre transações, imposto municipal sobre imóveis, derramas regional e municipal, emolumentos notariais e de registo;
- Redução de Tributações Autónomas na proporção da taxa de IRC aplicável (neste caso, uma redução de 66%).

Com todos estes benefícios listados acima e além de usufruírem de outros serviços, públicos e privados, concedidos pela Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, esta oferece inúmeras vantagens para atividades e serviços internacionais, infraestruturas de alta qualidade, “serviços de apoio eficientes, baixos custos operacionais e segurança e qualidade de vida” (*International Business Centre Madeira*, 2023)

Sendo a Madeira um território e ordenamento jurídico português e, consequentemente, integrado na União Europeia, esta é uma vantagem que fornece ao CINM credibilidade, transparência e estabilidade, tendo ainda a vantagem de permitir que as empresas que aqui se sediem adquiram estatuto português, beneficiando automaticamente de um número fiscal e acedendo a qualquer tratado para evitar a dupla tributação que Portugal disponha, bem como todas as diretivas europeias.

Por outro lado, dadas as benesses para captar novos investimentos e consequente dinamização da ilha, a exposição mediática da Madeira nos últimos anos tem sido notória. A Comissão Europeia tem vindo a conduzir investigações para garantir que estes benefícios fiscais concedidos “contribuem efetivamente para a criação de uma atividade económica e de postos de trabalho na região” (Comissão Europeia, 2020).

7. Sociedade de Desenvolvimento da Madeira

A Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A., é a entidade encarregue da gestão, administração e promoção do Centro Internacional de Negócios da Madeira nas suas três áreas de atividade, mais concretamente a Zona Franca Industrial, o Registo Internacional de Navios (MAR) e os Serviços Internacionais. Aquando da sua constituição havia ainda outro setor, o de Serviços Financeiros, no entanto este foi excluído do regime de benefícios fiscais aplicável às entidades licenciadas no CINM a partir de 2003 e descontinuado no início de 2011.

Surgiu em 1984 como uma sociedade por quotas e desde aí que tem vindo a colaborar com os Governos Regionais e Nacionais para melhor implementar e atualizar o CINM. Passados três anos, foi-lhes adjudicada a concessão de exploração da ZFM, em regime de serviço público, por um prazo de 30 anos. Em janeiro de 2021, a SDM passou ser uma empresa pública detida na sua totalidade pelo Governo Regional da Madeira (*International Business Centre Madeira*, 2023). A relação entre este organismo e o Governo regional sempre se demonstrou próxima, uma vez que desde a sua criação que o Governo tem tido um importante contributo para o mesmo no que concerne à sua divulgação e desenvolvimento.

Compete a esta entidade a concessão de licenças para a instalação e operação de empresas no CINM, após a aprovação das atividades pelo Governo Regional da Madeira. Além disso, a SDM é responsável pela construção de infraestruturas na Zona Franca Industrial e pela promoção do Registo Internacional de Navios da Madeira, assim como outros serviços integrados no âmbito do CINM (*International Business Centre Madeira*, 2023). Além disso, os responsáveis da SDM, estão em constante alerta acerca atualizações regulamentares, operacionais ou comerciais que possam surgir com o intuito de desenvolver e otimizar o programa aqui criado para garantir o cumprimento dos objetivos a que se propôs.

Além dos benefícios fiscais que o CINM concede, este também é reconhecido internacionalmente pelas suas infraestruturas de telecomunicações, como por exemplo pelos seus cabos óticos submarinos e ainda um *Data Center*. Com esta vertente, a região tem a capacidade de atrair mais empresas que se dedicam a serviços de comércio eletrónico, fomentando ainda mais o desenvolvimento do comércio.

Contudo, estes não são os únicos serviços fornecidos pela SDM, esta possui ainda uma rede de serviços, públicos e privados, que se destinam a apoiar as empresas ou famílias que se desloquem para a região. Tais serviços incluem as sociedades de *management*, por exemplo, que ajudam as empresas em temas legais e contabilísticos; há também outras empresas locais listadas que se dedicam apenas a serviços de contabilidade; serviços de informática; registo de navios, entre outros.

Através de um estudo feito pela Central de Balanços do Banco de Portugal, com base na Informação Empresarial Simplificada, no ano de 2018, as empresas sediadas na ZFM representavam 7% da totalidade das que possuem a sua sede na região, com 10% de

peças aqui a operar, atingindo 33% do volume de negócios. Ainda neste ano, as empresas aqui sediadas eram responsáveis por 82% do volume de exportações da região (Banco de Portugal, 2020).

Em termos de distribuição do emprego por sectores, os dados mais recentes da Direção Regional de Estatística da Madeira que se obtiveram datam a 31 de dezembro de 2021 e traduzem-se em 14 788 pessoas empregues pela ZFM, sendo que aproximadamente 77% destas operam no Registo Internacional de Navios. Todavia, em termos de número de entidades registadas de acordo com os dados obtidos da SDM que se reportam a 31 de dezembro de 2023, a área de Serviços Internacionais é a que apresenta um maior número de empresas estabelecidas, cerca de 1600, seguida de mais de 1.000 embarcações registadas no MAR e de mais de 50 sociedades na Zona Franca Industrial (Entrevista SDM, 2024).

7.1. AT-RAM

Na Região Autónoma da Madeira, a Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais, vulgarmente conhecida por AT -RAM, “é o serviço da administração direta da Região Autónoma da Madeira, integrado na Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública” (Decreto Regulamentar Regional nº3, 2015).

Tem por missão garantir a gestão dos impostos sobre receitas, despesas, consumo, património e outros tributos legalmente estabelecidos. Além disso, deve implementar as políticas fiscais definidas pelo Governo Regional da Madeira e orientar as atividades tributárias na Região Autónoma, conforme especificado nos artigos 140.º e 141.º da Lei n.º 130/99, de 21 de agosto. Aqui estão contempladas a cobrança e a liquidação dos impostos que compõem a receita da Região, bem como a verificação de anomalias nas declarações fiscais entregues pelos contribuintes.

Além das demais tarefas já descritas, compete-lhe também o acompanhamento e coordenação das atividades desenvolvidas na ZFM, com o intuito de tornar os procedimentos administrativos mais eficazes e rápidos (SIMplifica,2024). Pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2015/M, artigo 8º compreende-se que existe um Gabinete da Zona Franca (GZF), que se dedica em exclusivo ao acompanhamento e coordenação das atividades que são exercidas na ZFM e que se encontra sob alçada direta do Diretor

Regional. Compete-lhe assim, a análise e submissão a decisão superior de processos de pedidos de licença remetidos pela concessionária; garantir a comunicação entre os serviços da Administração e a Concessionária, de modo a garantir o pontual cumprimento do contrato de concessão; informar superiormente e manter atualizado o registo das sociedades licenciadas na ZFM; gerir as equipas multidisciplinares de vistoria às unidades industriais aqui sediadas e por fim, a execução de qualquer atividade relacionada com o normal desempenho das suas atribuições.

Com o intuito de fomentar a cooperação e as relações institucionais, entre os organismos de controlo a nível nacional, em especial entre a Inspeção Geral de Finanças e a Inspeção Regional de Finanças foi concebido um protocolo que visa a cooperação técnica, a eficiência e a eficácia do seu trabalho.

Pretende-se assim, proceder à realização de auditorias, inspeções e outras intervenções a entidades que estejam sob alçada da Administração Pública Regional e local na Região Autónoma da Madeira, de uma forma conjunta. Além disso, é também da sua competência a realização de ações de formação ministradas pela IGF, no que toca a matérias da sua competência.

A Inspeção Regional de Finanças, estabelecida em 1994 pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 15/94, de 26 de novembro, tem como principal objetivo controlar e fiscalizar as finanças dos serviços da Administração Pública e das Autarquias Locais. De acordo com informações disponíveis na página oficial do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira (2020), algumas das competências da IRF no contexto da Administração Autárquica incluem:

- a) Exercer a supervisão administrativa e financeira conforme estabelecido pela legislação;
- b) Realizar ações de inspeção, bem como outras formas de controlo, fiscalização e auditorias nos campos de orçamentação, económico, financeiro e patrimonial, seguindo os princípios da legalidade, regularidade e gestão financeira adequada;
- c) Conduzir investigações e fornecer esclarecimentos resultantes das atividades de inspeção.

No tocante ao número de ações de controlo efetuadas, houve em 2021, 66 791 inspeções e no ano seguinte um decréscimo para 53 407. Estas ações são classificadas como “Comprovação e Verificação” ou “Informação e Verificação”, sendo que nos anos

visados a que tem maior importância em termos percentuais é o segundo tipo, apresentando uma média de 65,5.

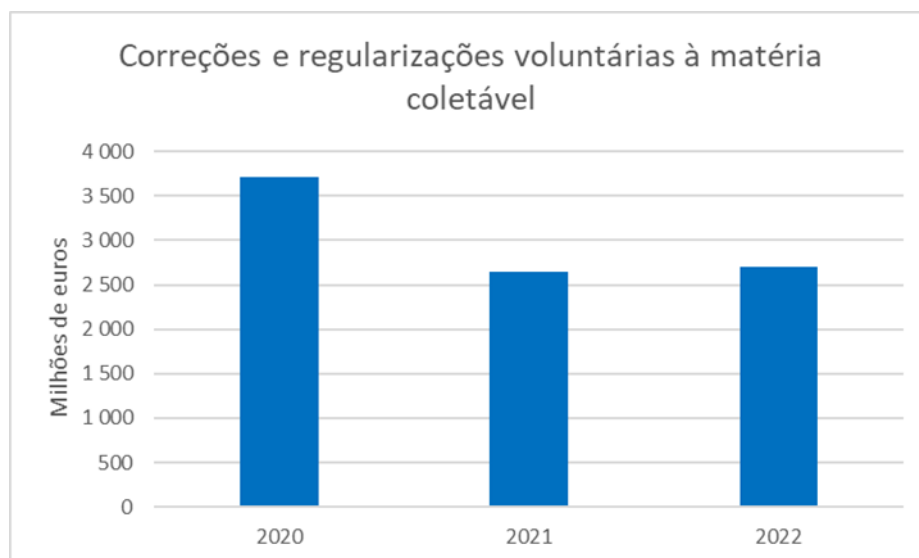


Figura 2- Correções e regularizações voluntárias à matéria coletável

Fonte: Relatório sobre o combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2022

Dos valores já apresentados, acrescenta-se ainda que 97% dos valores apurados se referem a correções de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas.

Todavia, estes resultados são apresentados a nível nacional e dado o âmbito desta dissertação seria de todo o interesse perceber quais os valores que correspondem à Região Autónoma da Madeira, mais concretamente à ZFM. Contudo, apesar dos esforços para perceber quais os dados em concreto que podem ser associados à ZFM, tal informação não foi conseguida, uma vez que não é costume a sua partilha com o público em geral. Ao abordar diretamente a AT-RAM, esta evocou sigilo profissional, no entanto isto faz levantar questões do porquê de esta informação não ser divulgada, uma vez que poderia ser do interesse do público ou dos investidores que aí pensem em se estabelecer.

CAPÍTULO II – AUDITORIA

8. Auditoria financeira

Quando se fala em auditoria, este é um conceito amplo que pode incidir sobre diversas temáticas, como auditoria financeira, operacional, previsional ou prospetiva, aos sistemas de informação, entre outras. De acordo com o âmbito deste trabalho, serão abordados dois tipos, a financeira e posteriormente a tributária, para que melhor se possa compreender o seu papel.

De acordo com o IFAC³ (2015), uma auditoria financeira visa aumentar o grau de confiança dos destinatários das DF's, através da expressão de uma opinião do auditor sobre se estas estão preparadas em todos os aspetos materiais, com base no referencial de relato financeiro aplicável.

Para o *Committee On Basic Auditing Concepts* (1973), auditoria é um processo sistemático de recolha e avaliação objetiva de evidência relacionada com asserções, de modo a verificar a veracidade dessas afirmações.

Para Araújo (2001) a auditoria é uma comparação imparcial entre o facto concreto e o desejado, com o objetivo de expressar uma opinião ou emitir comentários, materializados nos relatórios de auditoria. Para completar esta visão, segundo Crepaldi (2002) a auditoria requer o levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações e das demonstrações financeiras de uma entidade.

Pode-se encarar a auditoria como uma inspeção transversal às atividades das empresas, de modo a garantir a conformidade das mesmas com as normas que as regulam, manuais internos, entre outras, capaz de oferecer credibilidade acerca da informação apresentada e, conseqüentemente, aos utilizadores das mesmas. Assim, o auditor poderá recorrer a diversos procedimentos para a obtenção de prova, como: inspeção, observação, confirmações externas, recálculo, reexecução, procedimentos analíticos e indagação.

Segundo o Código de Ética da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, os auditores devem cumprir os princípios fundamentais para auxiliar na condução do seu trabalho. Em primeiro lugar, deve ser íntegro e objetivo, garantindo que não há ambiguidades ou conflitos de interesses. Outra questão fundamental no trabalho a desempenhar pelos auditores é a independência, pois esta pode comprometer o seu trabalho (Marques, 1997).

³O International Federation of Accountants é uma organização mundial dedicada ao fortalecimento e desenvolvimento da profissão contabilística.

É necessário garantir que as motivações pessoais ou envolvimento de outros fatores não influenciam o trabalho realizado pelo auditor. Outro princípio é manter as competências e o nível exigido, bem como ter zelo profissional, atuando com diligência e de acordo com as normas aplicáveis. Respeitar a confidencialidade requerida pela função é altamente importante, para manter o secretismo e integridade da informação. Por fim, apresentar um comportamento profissional, cumprindo as leis e normas vigentes, analisando apenas os factos verificados essenciais para a sua opinião final.

Importa além disto referir, que conforme exigido e melhor explicado na ISA 315 e na ISA 330 a prova de auditoria para extrair conclusões razoáveis sobre as quais basear a opinião do auditor é obtida executando (Ordem dos Revisores Oficiais de contas, 2018):

- Procedimentos de avaliação do risco e
- Procedimentos de auditoria adicionais, que compreendem: Testes aos controlos, quando exigidos pelas ISA ou quando o auditor decidir aplicá-los e Procedimentos substantivos incluindo testes de detalhe e procedimentos analíticos substantivos.

Para a obtenção de prova por parte do auditor há uma série de riscos que podem ocorrer e por isso, neste ponto irão aqui ser detalhados (Ordem dos Revisores Oficiais de contas, 2018):

- Risco de auditoria – risco de se expressar uma opinião de auditoria inapropriada, por parte do auditor, quando as demonstrações financeiras estão materialmente distorcidas. O risco de auditoria engloba os riscos de distorção material e o risco de deteção.
- Risco de deteção – risco de que os procedimentos executados pelo auditor para reduzir o risco de auditoria para um nível aceitavelmente baixo não detetem uma distorção que existe e que possa ser material, quer individualmente quer quando em conjunto com outras distorções.
- Risco de distorção material – risco prévio de as DF's estarem materialmente distorcidas na auditoria, que inclui os seguintes riscos:
 - Risco inerente – a possibilidade de uma asserção referente a uma classe de transações, saldo de conta ou divulgação a uma distorção que possa ser material, individualmente ou agregada com outras distorções, antes da consideração de quaisquer controlos relacionados.

- Risco de controlo - O risco de que a ocorrência de uma distorção relativa a uma classe de transações, saldo de conta ou divulgação e que possa ser material, individualmente ou agregada com outras distorções, não seja evitada ou detetada e corrigida em tempo oportuno pelo controlo interno da entidade.

Com tudo isto em consideração, auditoria financeira é a análise à informação disponibilizada pelas entidades por parte de auditores externos, sendo emitida a respetiva opinião sobre a forma de Certificação Legal de Contas pelo Revisor Oficial de Contas. Tal opinião é comum a todas as auditorias de demonstrações financeiras. Assim, a opinião do auditor não assegura, por exemplo, a viabilidade futura da entidade nem a eficiência ou eficácia com que a gerência conduziu os negócios da entidade.

9. Auditoria tributária

Segundo Canedo et al. (2009), a auditoria tributária refere-se a um processo conduzido pela Autoridade Tributária e Aduaneira, realizado por inspetores tributários, que consiste em análises às contabilidades organizadas dos contribuintes, utilizando técnicas específicas, com o objetivo primordial de verificar e validar os atos declarativos. Essa validação inclui a confirmação da veracidade das declarações fiscais, a correspondência com as transações efetivamente realizadas pelo contribuinte e ainda, a avaliação da adequação dessas transações à situação económica e patrimonial do contribuinte.

Guimarães afirma que a auditoria fiscal, outra designação possível para este tipo de auditoria, “visa essencialmente a verificação do cumprimento da legislação fiscal por parte do sujeito passivo e do seu correspondente relato nas DF’s” (Guimarães, 2001, p.351). A IGF acrescenta que faz parte do trabalho de auditoria fiscal a deteção de erros aritméticos nas declarações apresentadas ou contabilísticos; e deteção de operações falsas com o intuito de evitar o pagamento de impostos.

Apesar dos procedimentos e metodologias usados nesta área serem coincidentes com a auditoria financeira, os objetivos a alcançar são diferentes, uma vez que na financeira ambiciona-se ter uma “imagem verdadeira e apropriada”, enquanto que na auditoria fiscal o objetivo primordial é o “cumprimento das obrigações fiscais” (IGF, 2005).

Desta forma, a AT concentra-se na fiscalização da conformidade fiscal e na luta contra a evasão e fraude fiscais. Nesse sentido, segue os procedimentos de inspeção tributária estabelecidos no RCPIT, de acordo com o artigo 2º deste Regime, o procedimento de inspeção tributária tem como objetivo observar as realidades fiscais, verificar o cumprimento das suas obrigações e prevenir infrações fiscais.

Em Portugal, a AT é “um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, e tem por missão a administração dos impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe estejam atribuídos, bem como o exercício de controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia” (Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, 2021, pág. 20).

A este organismo público correspondem diversas funções destacando-se a liquidação e cobrança dos impostos e demais tributos ou receitas do Estado que lhes estão atribuídas administrar; promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas; fornecer orientações aos contribuintes e aos agentes económicos acerca das suas responsabilidades fiscais e aduaneiras, além de oferecer suporte para que cumpram essas obrigações de forma voluntária (Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, 2021).

Para o exercício do trabalho de auditoria tributária podem-se contar com três classes de profissionais distintos, sendo um deles o papel desempenhado pelos inspetores da AT, que desempenha uma ferramenta essencial para avaliar a conformidade fiscal dos contribuintes no que diz respeito ao cumprimento de prazos e verificação de documentos fiscais e registos contabilísticos (Art. 63º LGT e RCPIT), daí ser do interesse do Estado e de carácter pontual, à exceção da Unidade dos Grandes Contribuintes, que são acompanhados mais regularmente.

Adicionalmente, esta função pode ainda ser executada por Revisores Oficiais de Contas, que integram a entidade, por isso, apresenta uma maior periodicidade e se destina aos utentes das Demonstrações Financeiras. Por último, a que é realizada por auditores internos, de cariz autónomo e do interesse da própria empresa, mas também realizada com maior frequência.

No trabalho diário dos auditores tributários estes podem deparar-se com situações que requeira a partilha das suas informações com outros estados para que haja esclarecimentos no que toca por exemplo à sua sede fiscal. Para isso, foi desenvolvido um Manual de atuação sobre trocas de informações para fins fiscais para que os profissionais da área se possam por ele guiar, partilhar informações, fomentando assim a cooperação mundial no que concerne à troca de informação fiscal. O objetivo último é garantir que os Estados conseguem liquidar o imposto que lhes corresponde pelos atos praticados nas suas jurisdições, bem como uma melhoria na deteção da evasão fiscal, que leva a uma maior transparência reduzindo assim o planeamento fiscal agressivo (Fórum Global sobre trocas de informações para fins fiscais, 2022).

Para melhor compreender o trabalho desempenhado pela auditoria tributária, foi retirado dos Relatórios de Combate à Fraude e Evasão Fiscais, informação para que fosse possível saber quantas inspeções foram realizadas nos últimos anos. Recomenda-se assim, uma análise mais detalhada desses dados através do gráfico seguinte:

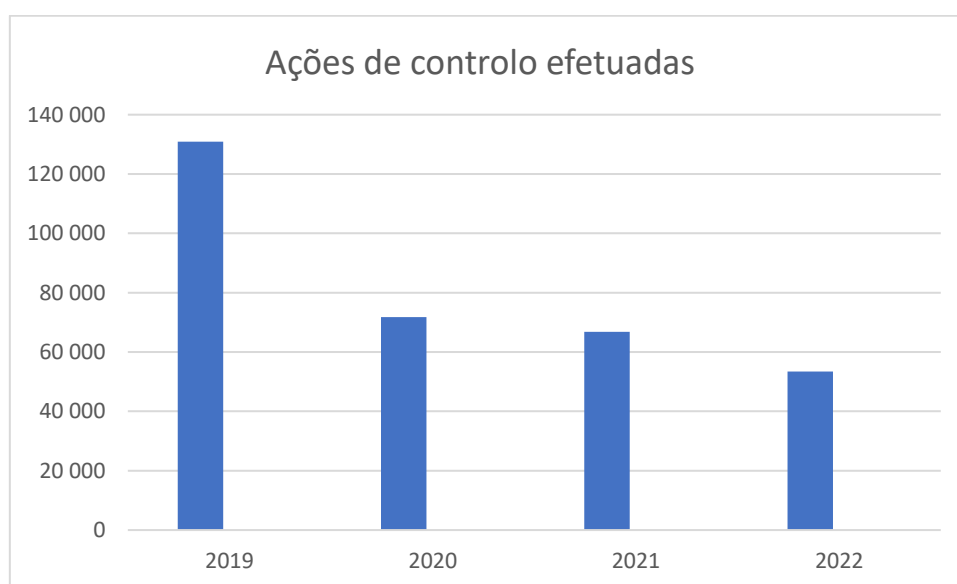


Figura 3- Ações inspetivas realizadas

Fonte: Elaboração própria adaptado dos relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” (Anos 2020 - 2022)

Como se pode constatar através do gráfico acima, o número de inspeções tributárias realizadas tem vindo a diminuir, algo que é justificado no Relatório (2022) pelo aumento das regularizações voluntárias por parte dos contribuintes, bem como o maior foco em

ações de grande envergadura que visem o planeamento fiscal, com o intuito de dinamizar a troca de informação internacional e a derrogação do sigilo bancário. No entanto, dado o âmbito desta dissertação seria interessante a análise concreta ao caso específico da Região Autónoma da Madeira e mais concretamente da Zona Franca, mas tal não foi possível, dado haver falta de informação sobre a mesma.

10. Fundamentação da abordagem metodológica

Na condução de uma tese, o capítulo dedicado às metodologias de investigação desempenha um papel crucial, servindo como a espinha dorsal que sustenta todo o processo de pesquisa. Este capítulo é intrínseco à estrutura da tese, fornecendo o enquadramento metodológico que orienta a abordagem, a recolha e a análise de dados. Neste capítulo, irão ser exploradas as decisões metodológicas tomadas, as justificações subjacentes a essas escolhas e como a metodologia selecionada se alinha com os objetivos da pesquisa. Nesta jornada, de acordo com Polit & Hungler (1995) serão ainda delineados os métodos, técnicas e procedimentos que moldam a investigação, garantindo uma compreensão abrangente do caminho trilhado para atingir os resultados desejados. A clareza e a robustez deste capítulo são cruciais para assegurar a credibilidade e a validade da pesquisa apresentada ao longo da tese.

Neste trabalho pretende-se responder à questão do papel que a auditoria tributária desempenha na Zona Franca da Madeira, bem como quais as suas semelhanças com os paraísos fiscais. Em segundo plano, procura-se perceber quais as perspetivas futuras quanto à eminência do atual fim do regime nesta zona.

Assim, através de uma análise qualitativa do tipo descritivo, por meio de entrevistas à Sociedade de Desenvolvimento da Madeira e com base numa revisão de literatura coesa e sustentada, recorrendo a fontes científicas, académicas, doutrinárias e jornalísticas ambiciona-se refletir sobre o problema em questão.

Contudo, de acordo com Minayo e Costa (2018), as abordagens qualitativas também possuem limitações, uma vez que não são adequadas para estudos em larga escala, sendo mais propícias para aprofundar o significado das ações do que para explicar a magnitude dos fenómenos. Importa referir também que dada a especificidade do tema, enfrentamos algumas limitações durante o estudo. Estas limitações resultaram, em parte, do carácter confidencial de muitas informações relacionadas às operações na Zona Franca da Madeira, requerendo o contato com instituições sediadas na Madeira, cuja colaboração nem sempre foi disponibilizada. Além disso, a natureza sigilosa das práticas fiscais e comerciais nesta área tornou difícil a obtenção de dados completos e transparentes, restringindo assim a profundidade da análise em certos aspetos do estudo.

11. Auditoria tributária na ZFM

Com o intuito de providenciar mais informação e de carácter mais exclusivo, apesar dos esforços não foi possível a sua obtenção sobre o funcionamento da Auditoria Tributária na ZFM, que está sob alçada da AT-RAM, que alegou esta estar abrangida pelo sigilo profissional. Assim sendo, irão ser analisadas algumas notícias sobre a Região para que melhor se possa compreender o seu papel no desenvolvimento e cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes.

Em 2018, o Jornal Público publicava um artigo em que afirmava que a IGF apenas fez duas auditorias a empresas da ZFM, período de 2003 a 2017. Em 2011, a IGF concluiu que a inspeção tributária da AT efetuava “um controlo rigoroso e sistemático das entidades da zona franca” na sua competência tributária. Por outro lado, este mesmo organismo explicou que o mesmo não acontece com a autoridade regional, sendo a esta que compete o controlo fiscal sobre a maioria das entidades ali sediadas. Pode ler-se no artigo que já nos anos de 2008 e 2009, o número de inspeções aqui realizadas é bastante reduzido e ainda que o seu foco principal seria os benefícios fiscais no âmbito do IRC, negligenciando os outros impostos e as isenções concedidas a não residentes (Jornal Público, 2018).

Em março de 2019, o Diário de Notícias noticiava que a Comissão Europeia decidiu iniciar uma investigação detalhada sobre as isenções fiscais concedidas às empresas na ZFM. Num relatório preliminar que fundamenta esta decisão, expressou "sérias dúvidas" sobre a conformidade do regime implementado por Portugal com o mercado interno, concluindo que constitui "um auxílio ilegal", devido à possibilidade de violação das regras aplicáveis aos auxílios estatais. Em particular, a Comissão está interessada em determinar se os lucros das empresas que beneficiaram de reduções do imposto sobre o rendimento (IRC) de 5% foram gerados exclusivamente por atividades realizadas na ZFM, e se as empresas beneficiárias criaram efetivamente os postos de trabalho na ilha (Diário de Notícias, 2019).

Deste modo, Portugal foi convidado pela Comissão Europeia a clarificar informações sobre a aplicação do regime, referentes aos anos de 2012 e 2013. Ao qual a AT respondeu que aceitou como válidos para efeitos da aplicação do regime ZFM todos os empregos independentemente da sua natureza jurídica, do número de horas, dias ou meses de trabalho ativo por ano, o que levou a Comissão a reforçar o pedido de dados sobre o

número, tipologia de trabalhadores e de vínculos. Na resposta à Comissão Europeia, Portugal também salientou que as empresas beneficiárias das isenções fiscais não são obrigadas a apresentar à administração fiscal elementos que comprovem os seus vínculos laborais (Diário de Notícias, 2019). No Jornal Oficial da União Europeia, documento produzido em março de 2019 pode ler-se que, para o usufruto dos benefícios fiscais pela criação e manutenção de emprego: as empresas tomaram em consideração trabalhadores que apenas laboraram uma parte do ano, em vez do ano inteiro; trabalhadores e membros da direção que se destacaram em mais do que uma empresa ao mesmo tempo e ainda trabalhadores que se encontravam fora do arquipélago e até mesmo da União Europeia (Jornal Oficial da União Europeia, 2019). Todavia, há que ter em consideração exigir que os postos de trabalho estivessem localizados na Madeira é incompatível com algum tipo de atividades que lá estão licenciadas, como é o caso da atividade de transporte marítimo.

A 20 de dezembro de 2019, a RTP3 noticiava que entre 2015 e 2018, a AT fez 497 inspeções que se traduziu em 200 milhões de euros em falta. O número de empresas licenciadas na Zona Franca da Madeira (ZFM) aumentou de 1.778 para 1.826 no referido intervalo temporal, o que levou a um aumento das ações inspetivas.

Em 2015, foram iniciadas 65 inspeções tributárias e 63 concluídas; em 2016, ocorreram 117 inspeções iniciadas e 110 concluídas; em 2017, os números aumentaram para 189 inspeções iniciadas e 120 concluídas; e em 2018, foram iniciadas 126 inspeções e concluídas 178. Além das inspeções, foram realizadas centenas de pedidos de cooperação e correções ao imposto devido, totalizando cerca de 200 milhões de euros, o dobro da receita média anual de IRC na ZFM. No primeiro trimestre de 2019, foram identificadas divergências nas declarações fiscais de 180 empresas, que foram notificadas para esclarecer ou corrigirem as suas declarações fiscais. Durante uma audição na Comissão de Orçamento e Finanças em dezembro de 2019, o secretário de Estado dos Assuntos Fiscais destacou que as empresas da ZFM são mais auditadas do que outras realidades e retiraram a ideia de que estariam a usufruir de benefícios fiscais sem criar postos de trabalho. Quanto à criação de emprego, em 2017, o número de postos de trabalho diretos na ZFM aumentou em 148, que corresponde a 5% face ao ano anterior (RTP3, 2019).

Quanto à fiscalização das empresas sediadas na Zona Franca da Madeira (ZFM), os dados provenientes do acompanhamento realizado pela Unidade de Grandes Contribuintes

(UGC) indicam que a proporção de empresas a operar na ZFM está alinhada, e em alguns casos supera, a proporção de empresas do continente sujeitas à inspeção.

Em 2018, a UGC iniciou 29 inspeções, o que equivale a uma cobertura de 181% com base nas 16 empresas da ZFM acompanhadas por esta unidade. Em comparação, as 2.609 entidades sediadas no continente acompanhadas pela UGC naquele ano, as inspeções realizadas abrangeram 36% (934) (RTP3, 2019).

No Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2022 é dada a conhecer uma investigação (“Operação Ferry”) realizada pela AT, onde os eventos, que têm origem no processo em questão, envolvem a possível prática de atos que configuram crimes de fraude e branqueamento de capitais. Esses eventos ocorreram entre os anos de 2014 a 2016 e estão relacionados com uma transação realizada noutra jurisdição com o objetivo de reduzir os lucros tributáveis em Portugal. Este procedimento foi principalmente destinado a diminuir os valores a pagar em IRC e ocultar uma distribuição possível dos lucros obtidos, totalizando cerca de 2 milhões de euros. Daqui foram executados vários mandados de busca no distrito do Porto, na Região Autónoma da Madeira e em Malta (Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, 2022).

12. Similaridades da ZFM com Paraísos Fiscais

A Zona Franca da Madeira e os paraísos fiscais compartilham diversas características que os tornam atrativos para empresas e investidores que procuram vantagens tributárias para que, em última instância, a tributação seja o menor possível. Com recurso ao planeamento fiscal, estas entidades podem estruturar as suas operações, de modo a tirar o maior partido do que estas podem oferecer, especialmente no que toca a benefícios fiscais. Isto inclui a utilização de uma taxa reduzida de imposto sobre o rendimento (IRC), atualmente de 5%; isenção de retenção na fonte no pagamento aos sócios de juros, royalties, entre outros.

Tal como já foi mencionado no ponto 5 da primeira parte deste trabalho, um fator essencial para a consideração de um paraíso fiscal é a baixa ou nula tributação, característica que também está presente no CINM. No entanto, este fator não pode ser analisado em exclusividade. Importa referir que a Madeira não consta da lista publicada pela OCDE no que concerne a paraísos fiscais.

O Regime vigente na Região Autónoma da Madeira apenas existe e continua a ser prolongado pela sua capacidade de atrair investidores para o arquipélago, conseguindo a sua dinamização, bem como uma maior notoriedade económica, que leva a um aumento do número de pessoas empregadas e ao desenvolvimento da Região. Os regimes que têm vindo a ser renovados incentivam as empresas a estabelecerem-se e gerarem algum tipo de atividade, que se traduza em valor acrescentado. Contrariamente, os paraísos fiscais apenas são usados pelas suas vantagens tributárias e por isso, são apenas uma passagem de dinheiro, sem gerar qualquer tipo de riqueza nesse país.

Na ZFM há uma distinção entre os residentes da Região e quem tem direito a usufruir das vantagens fiscais, uma vez que apenas os que se inscrevem no CINM têm direito a esta tributação mais baixa, ao contrário do que acontece nos paraísos fiscais, onde a tributação não tem nenhum tipo de distinção quanto ao sujeito passivo. Há também um aspeto particular que se deve ao carácter insular da Madeira, uma vez que a tributação já é geralmente mais baixa para os seus residentes, contudo aos investidores interessa os benefícios oferecidos pelo CINM.

No que concerne à regulamentação e legislação em vigor na ZFM, esta é alvo das mesmas medidas que se aplicam no continente, nomeadamente sigilo bancário e a cooperação com outras jurisdições quando assim for solicitada, promovendo a regulamentação e supervisão deste território, especialmente do Banco de Portugal e da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (Palma, 2008; Hager, 2003). Ainda neste âmbito, nos paraísos fiscais não há obrigação de apresentação de registos contabilísticos ou aprovação de contas em auditorias, como é o caso da Certificação Legal de Contas em Portugal.

Além disso, como o Regime em vigor está sujeito a aprovação da UE ao fim de um determinado período, garante-se a reavaliação da sua regulação, mantendo os padrões “*onshore*” (Levin, 2002); tal medida não acontece nos paraísos fiscais, uma vez que o regime é duradouro, sem sofrer alterações.

Um ponto a favor, que atrai quem se estabelece na ZFM é a vantagem de poderem usufruir dos ADT, para que a dupla tributação possa ser eliminada, que consequentemente, incentiva o investimento estrangeiro.

A União Europeia tem vindo a impor normas e regras aos paraísos fiscais, de forma a atenuar a dita elisão fiscal, uso legal do regime tributário e a evasão fiscal, através do uso de meios ilícitos. No entanto, neste ponto merece ser feita uma abordagem ao que foi

falado no primeiro capítulo, uma vez que o planeamento fiscal é permitido e aconselhado na maioria dos casos, mas deve ser conduzido de modo a evitar práticas abusivas. A auditoria tributária desempenha um papel vital neste processo, garantindo que as empresas que operam na ZFM cumprem as suas obrigações fiscais e contribuem de maneira justa para a economia local e global. Desta forma, a ZFM pode continuar a atrair investimentos, promovendo o desenvolvimento económico regional, de maneira justa e sem prejudicar outros países.

A concorrência fiscal refere-se às práticas adotadas pelos países para atrair capital e investimento estrangeiro oferecendo condições fiscais vantajosas. Neste contexto, a ZFM tem sido uma ferramenta eficaz para Portugal ao competir com outras jurisdições europeias e globais por investimentos, ao oferecer um ambiente fiscal favorável, seguro e transparente, conseguindo atrair empresas que, de outra forma, poderiam estabelecer-se noutros países com regimes fiscais similares ou ainda mais vantajosos.

Reunidas as condições, esta Região é um polo atrativo de empresas e investidores que têm em vista a redução da sua carga tributária, de forma legítima e sustentada, garantindo a transparência e supervisão dos organismos públicos portugueses, contribuindo para um aumento de emprego e desenvolvimento regional.

13. Análise de resultados

Nesta secção ambiciona-se fazer uma análise de resultados aos dados que resultaram desta dissertação. Assim, irão ser abordadas os três principais temas: auditoria tributária na ZFM, comparação do regime em vigor na ZFM e o dos paraísos fiscais e por fim, as perspetivas futuras para o Regime.

Com estes dados fornecidos no ponto 11, pode constatar-se que ao longo do tempo a Região Autónoma da Madeira, bem como o Governo português têm investido mais esforços para controlar a ZFM no que respeita ao cumprimento das suas obrigações fiscais, além de garantir que a informação gerada é fidedigna e apropriada. Dado Portugal pertencer à União Europeia, há um conjunto de vantagens associadas, mas neste caso em concreto tal significa que o acesso a subsídios é maior, e por outro lado vem também um maior acompanhamento do uso feito dos mesmos, principalmente onde o regime fiscal é privilegiado.

Sabe-se que no período de 2003 a 2017, a IGF apenas realizou duas auditorias a empresas sediadas na ZFM, garantindo que estavam a ser efetuados os controlos necessários por esta entidade, todavia o mesmo não podia ser dito pela IRF, sendo a esta que competia o acompanhamento à maioria das entidades aí sediadas, negligenciando os impostos à exceção do IRC. Quanto às inspeções tributárias, estas apresentaram uma subida no período de 2015 a 2018, sendo que foram 63 e 178 inspeções concluídas, respetivamente, que se traduziu num montante de 200 milhões de euros em falta nos cofres do Estado.

Já em 2019, a Comissão Europeia iniciou uma investigação sobre as isenções fiscais concedidas às empresas na ZFM, onde expressou as reservas que tinha sobre a conformidade do regime, que levava a ser considerado um auxílio ilegal, uma vez que não estavam a ser considerados uma diversidade de fatores (como o emprego gerado efetivamente na ilha) que não contribuía diretamente para a valorização da Madeira, como seria o objetivo, mas que levava ao usufruto dos benefícios fiscais.

Quanto à semelhança da ZFM com os paraísos fiscais, o CINM não se configura como um paraíso fiscal, mas sim como um regime fiscal preferencial, pois apresenta diferentes características dos paraísos fiscais, que visam o crescimento da Região não só em termos fiscais atrativos, mas com o intuito de fomentar o aumento de postos de trabalho e melhores condições de vida para os residentes, através da melhoria da economia regional. Economia esta que desde a criação do CINM se tem vindo a desenvolver, sendo capaz de atrair diferentes tipos de negócio, contribuindo para a valorização e competitividade da Região.

Com a elaboração mais detalhada do ponto 12, é notório que o fator em comum é a reduzida tributação, mas como já se sabe, este por si só não traduz a existência de um paraíso fiscal. A ZFM está sujeita a todas as regras de fiscalização do Banco de Portugal, da Autoridade Tributária e da União Europeia para que possa haver confiança, credibilidade e transparência para todos os intervenientes nas operações aí realizadas.

Já na entrevista concedida pelo Dr. João Trigo Morais, membro da Direção Comercial e de Marketing da SDM, começamos por abordar os pontos essenciais para que este Regime tenha vindo a prosperar e ser continuamente prolongado até aos dias de hoje.

Em primeiro plano, falou-se do impacto que a Zona Franca tem para a Região e, consequentemente para o governo português, o que o levou a partilhar valores da receita fiscal gerada pelo CINM para o ano de 2022, algo que ainda não foi tornado público. No

que respeita à receita fiscal gerada pelo CINM, no ano de 2022, foi apresentado um dos melhores resultados de sempre, com 148 500 749€, que corresponde a 13% do peso das receitas fiscais da Região Autónoma da Madeira (entrevista SDM, 2024). Quanto aos anos anteriores, tais dados podem ser analisados na tabela que se apresenta abaixo, salientando que as receitas fiscais geradas pelo CINM andam sempre em torno de 11,3% e 13,3%. Desde o primeiro ano mencionado no gráfico, 2017, que o imposto que mais contribui para estas receitas é o Imposto sobre o Valor Acrescentado, à exceção do ano 2020, que foi ultrapassado pelo IRC.

Receitas Fiscais do CINM	2017	2018	2019	2020	2021
Imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas - IRC	44.286,8	54.067,7	45.237,9	54.597,5	37.448,5
Imposto sobre valor acrescentado - IVA	50.398,5	58.135,4	52.146,7	40.614,6	50.054,8
Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares - IRS	9.830,8	9.318,9	10.658,4	12.657,5	13.429,7
Imposto de selo	70,8	192,6	131,8	322,1	172,5
Total	104.586,9	121.714,6	108.174,8	108.191,7	101.105,5
Receitas Fiscais da RAM	819.301,8	913.846,6	955.646,7	851.904,1	874.922,0
% das Receitas Efectivas geradas pelo CINM	12,8%	13,3%	11,3%	12,7%	11,6%

Figura 4- Receitas fiscais do CINM e da RAM

Fonte AT-RAM Autoridade Tributária e dos Assuntos Fiscais da RAM

Durante esta conversa informal, quando se discutiu a possível extinção do regime atual na ZFM, a ideia foi imediatamente refutada, uma vez que a SDM afirma que o fim do regime seria uma tragédia para a região, porquanto, de acordo com os dados mais recentes reportados ao ano de 2022, o peso do CINM representa 13% do total das receitas fiscais da RAM e a sua extinção teria grave impacto no Valor Acrescentado Bruto e no emprego, bem como perda de efeitos externos das empresas da ZFM sobre a economia, o que levava a que o Estado português teria que investir consideravelmente para tornar a Região igualmente atrativa, o que iria sobrecarregar as contas públicas. Na entrevista dada pelo Dr. João Trigo Morais, o mesmo afirmou que, em média, 30 a 40 empresas portuguesas se deslocam para a Madeira, por ano.

Pela falta de atratividade para os investidores sem os benefícios fiscais, o regime atual foi prorrogado por mais um ano, até 2028, e por isso também, juntamente com a União Europeia, estes dois organismos já estão a preparar o próximo regime, o V. Pela informação partilhada, mas sem certezas ainda, uma vez que tal não foi tornado público,

acredita-se que o próximo Regime seja idêntico ao atual no que concerne aos benefícios fiscais para as pessoas coletivas.

Por outro lado, apesar da opinião do Dr. João Trigo Morais ser muito valorizada, dado trabalhar de perto com esta realidade há vários anos, não posso deixar de fazer menção a situações que foram alvo do olhar atento de jornalistas e do público em geral, que me levam a refletir noutros aspetos, que foram abordados mais pormenorizadamente anteriormente. Tais indícios revelam algumas incongruências no que é dito na lei e o que é aplicado pelos sujeitos passivos, saindo o Estado prejudicado ou que revelam aproveitamento de benefícios fiscais quando não são cumpridos os requisitos.

Desta forma, com um novo regime em preparação seria de todos o interesse de colmatar estas lacunas, para que o bom nome e reputação da ZFM não saiam prejudicados, bem como o do Estado e da União Europeia, procurando haver mais fiscalização do cumprimento dos requisitos. Mais importante ainda, para que os intervenientes nas operações aqui desenvolvidas, especialmente o Estado português não saia lesado, bem como a informação financeira apresentada seja fiável para todos os *stakeholders*, de forma a que esta seja credível e retrate a empresa na realidade.

A Ilha da Madeira, com as suas características insulares marcantes, enfrenta desafios singulares decorrentes da sua localização geográfica remota, que incluem questões logísticas, como transporte e acessibilidade, bem como a dependência de recursos externos. Contudo, apesar destes obstáculos, a região destaca-se pelas paisagens naturais e pela baixa tributação.

Para atender ao caráter insular e ultraperiférico do arquipélago Madeirense e aos custos que daqui decorrem, face aos constrangimentos desta pequena economia, a União Europeia autorizou a criação da Zona Franca da Madeira ou Centro Internacional de Negócios da Madeira com o intuito de ajudar a diminuir estes efeitos. Na verdade, os auxílios de Estado são oferecidos com o propósito de fomentar o desenvolvimento económico e atrair população para esta área geográfica, impulsionando setores como o turismo, tecnologia e serviços, aumentando o número de postos de trabalho e combatendo a desertificação. Com estes benefícios fiscais, a ilha tornou-se mais atrativa, que levou a mais empresas se aí sediassem, fomentando o empreendedorismo e tornando a sua economia mais competitiva.

Deste modo, ao longo desta dissertação, foram relacionados de maneira crescente e integrada os diversos aspetos da tributação, desde a definição de conceitos fundamentais até à sua aplicação prática na Zona Franca da Madeira. A análise do planeamento fiscal, da dupla tributação, e das particularidades das zonas francas e paraísos fiscais fornecerá um panorama completo que contextualiza a auditoria tributária. Desta forma, procura-se garantir que os processos tributários ocorrem de maneira justa e eficiente, prevenindo a evasão fiscal e assegurando a integridade do sistema tributário.

O CINM é um regime transparente que se encontra sujeito, sem qualquer tipo de restrição, a toda a legislação que vigora no território nacional, nomeadamente sobre sigilo bancário, obrigando as entidades nele licenciadas estar sujeitas à supervisão das autoridades nacionais, como é o caso da Inspeção Geral de Finanças e do Banco de Portugal, nos mesmos termos que as demais entidades. Tal como se viu neste trabalho, a Inspeção Geral de Finanças possui um instituto análogo na ilha da Madeira, que se designa por Inspeção Regional de Finanças para que se dedique em exclusivo ao acompanhamento e fiscalização das finanças dos serviços da Administração Pública e das Autarquias Locais.

Por outro lado, este trabalho pretendia analisar o modo de funcionamento da auditoria tributária na ZFM, bem como o acompanhamento da autoridade tributária nesta matéria.

No entanto, apesar dos esforços e das tentativas para esclarecimento, tal não foi conseguido. Por isso, recorreu-se à análise de situações que foram tornadas públicas em que é possível perceber que ao longo dos anos esta região tem vindo a ser mais acompanhada, principalmente por incentivo da União Europeia, para que os fundos continuassem a ser libertados.

Quando se fala em auditoria tributária pretende-se uma garantia da conformidade fiscal e prevenção de práticas ilícitas por parte dos contribuintes. Com isto, ambiciona-se assegurar a transparência nas informações relacionadas com a auditoria tributária, para que haja confiança do público e se possa demonstrar imparcialidade e eficácia nos processos. Quando há um maior acesso claro e aberto às informações sobre as ações inspetivas e os seus resultados, tal ajuda a dissipar dúvidas ou constrangimentos que possam surgir, promovendo uma maior compreensão e aceitação do papel desempenhado por esta função e do local onde esta ocorre.

Em suma, é essencial que as autoridades responsáveis pela auditoria tributária na Ilha da Madeira continuem a adotar políticas de transparência e prestação de contas, promovendo uma cultura de conformidade voluntária e respeito pelas leis fiscais contribuindo para a estabilidade do sistema tributário como um todo. A meu ver seria de todos o interesse que houvesse mais acompanhamento das empresas na ZFM para garantir que estas cumprem os requisitos para que possam usufruir de benefícios fiscais alargados, tal inclui verificar disposições legais e se não há tentativas de subdeclarar lucros ou transferir ilegalmente ativos para evitar o pagamento de impostos. Até agora, a AT tem vindo a desempenhar um bom trabalho neste sentido, salientando também a cooperação com outros países a nível internacional, para que melhor possam responder às tentativas de evasão fiscal.

Desde o início deste trabalho que pode surgir a dúvida entre se a Zona Franca da Madeira é considerada ou não um paraíso fiscal e a verdade é que não. O Regime atualmente em vigor nesta região é fiscalmente privilegiado, mas não deve ser confundido com uma "*off-shore*", como comumente se pensa. Assim, a ZFM pode estar sujeita a um maior risco de evasão fiscal devido à possibilidade de manipulação de informações financeiras e abuso de benefícios fiscais, requerendo assim um papel ativo da Auditoria Tributária.

O último ponto a abordar será a perspetiva futura deste Regime ser renovado, mantendo-se as vantagens fiscais para os sujeitos passivos que aqui se estabelecerem. Ao aliar o fato de este ter um carácter temporário, traduz-se numa vantagem para que possa sempre ser

melhorado, com o intuito de valorizar a região e a população, bem como todos os investidores que continuam a apostar nesta Zona. Sem a sua renovação, a SDM afirma que seria desastroso para a Região e que o Governo português ia ter dificuldade em colmatar esta falha, uma vez que iria requerer elevado investimento.

Em suma, a Zona Franca da Madeira distingue-se pelo seu enquadramento legal e pelas obrigações de transparência a que está sujeita por fazer parte da União Europeia e do Estado português. Pode afirmar-se que é um equilíbrio entre benefícios fiscais com diversos mecanismos de fiscalização e que tem a capacidade de servir como exemplo de desenvolvimento sustentável associado à integridade fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

American Accounting Association, Committee on Basic Auditing Concepts (1973)- A statement of basic auditing concepts. Sarasota, Fla.

Araújo, I. da Paixão Santos (2001). Introdução a Auditoria Operacional, Edição 1 .FJV.

Beauchamp, André (1981) *Guide Mondiale des Paradis Fiscaux*, p. 39

Braz, Manuel Poirier (2013). Sociedades Offshore e paraísos fiscais, 2ª Ed., Petrony

Campos, António Vítor Almeida e Lázaro, Carlos Manuel Freitas (2005). Introdução à Fiscalidade, Escola Superior de Tecnologia- Instituto Politécnico de Viseu <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.estgv.ipv.pt/paginaspessoais/lazaro/Docs/F1-TXT01.pdf>, consultado em 24 de julho de 2024

Canedo, J. Moraes; Guedes, Olga; Monteiro, Ana C. – Manual de Auditoria Tributária. Lisboa: Direção-Geral dos Impostos. 2007

Crepaldi, S. A. (2002). Auditoria Contábil: Teoria e Prática (2ª edição) São Paulo: Atlas

de Souza Minayo, M. C., & Costa, A. P. (2018). Fundamentos teóricos das técnicas de investigação qualitativa. Revista Lusófona de Educação <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/6439>, consultado em 29 de novembro de 2023

Doggart, Caroline (1993), “*Tax Havens and their uses 1993*”, The Economist Intelligence Unit

Doggart, Caroline. (2003). Paraísos Fiscais. Porto: Vida Económica

Ferreira, Ana Margarida Raposo, Centro de Administração e Políticas Públicas – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa (CAPP-ISCSP-UTL) - <https://revista.aps.pt/pt/paraissos-fiscais-novos-desafios-e-ameacas/>

Guimarães, J.C. (2001), Temas de Contabilidade, Fiscalidade e Auditoria, Vislis Editora

Hager, Wolfgang. Levin, Mattias- The Madeira International Business Centre: The Economic Context and European Interests- junho 2003.

HM Revenue & Customs, *Taxing the profits of multinational businesses* (2012), <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74c18be5274a3cb2866ed9/profits-multinationals.pdf>

Jeze, Gaston, *Cours de finances publiques*, 1931

KPMG (2008). A Competitividade Fiscal da Região Autónoma da Madeira. pp. 17-37.

Madeira – características fundamentais.” Revista TOC n.º 99 – junho de 2008

Marques, M. (1997) – Auditoria e Gestão. Lisboa: Editorial Presença

Marques, Paulo e Marques, Rui, (2017), Direito Internacional Fiscal, soberania e territorialidade: uma perspetiva luso-brasileira

Morais, Rui Duarte (2005). Imputação de Lucros de Sociedades Não Residentes Sujeitas a um Regime Fiscal Privilegiado, Porto: Universidade Católica Editora

Morais, Rui Duarte (2006), publicação Ordem dos Advogados-
<https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados-roa/ano-2006/ano-66-vol-iii-dez-2006/doutrina/rui-duarte-morais-paraisos-fiscais-e-regimes-fiscais-privilegiados/>, consultado em 29 de outubro de 2023

OCDE- Fórum Global sobre trocas de informações para fins fiscais, 2022- chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/EOI-manual_pt.pdf, consultado a 7 de maio de 2024

OECD- *Better Policies for better lives*, 2017-
<https://www.oecd.org/ctp/administration/paradise-papers-leaks-statement-by-hans-christian-holte-chair-of-the-oecd-forum-on-tax-administration.htm>, consultado em 12 de dezembro de 2023

Ordem dos Revisores Oficiais de Contas- Código de ética, 2011- <https://www.oroc.pt/a-ordem/codigo-de-etica/>, consultado em 20 de maio de 2024

Ordem dos Revisores Oficiais de Contas-<https://www.oroc.pt/normativo-tecnico/normativo-tecnico/auditoria-normativo-da-ifac/>, consultado em 20 de junho de 2024

Pereira, Manuel Henrique de Freitas, (2023). Fiscalidade, 7ª Ed., Almedina

Polit, D., & Hungler, B. (1995). *Fundamentos de Pesquisa de Enfermagem*. 3ª Ed Artes Médicas, Porto Alegre.

Região Autónoma da Madeira- Governo Regional e Secretaria Regional das Finanças-
Inspeção Regional de Finanças

<https://www.madeira.gov.pt/irf/pesquisar/ctl/ReadInformcao/mid/1948/InformacaoId/11786/UnidadeOrganicaId/13/LiveSearch/pesquisar%20todos>, consultado em 13 de março de 2024

Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2021 e 2022

Rui Duarte Morais- Sobre o IRS, 2.^a Edição, 2010, Almedina, Coimbra

Saldanha Sanches, J. L., (2006), Os limites do planeamento fiscal, Coimbra, Coimbra Editora

Santos, António Carlos dos, (10 de outubro de 2008), Planeamento Fiscal, <http://www.otoc.pt/fotos/editor2/Antonio%20Carlos%20Santos.pdf>, consultado em 14 de dezembro de 2023

Santos, António Carlos dos, (2009). https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/03/38_2_acsantos_abuso_f38.pdf, consultado em 6 de dezembro de 2023

Santos, António Carlos dos; Palma, Clotilde Celorico – A regulação internacional da concorrência fiscal prejudicial. Publicado em Ciência e Técnica Fiscal n.º 395, julho-setembro de 1999. Lisboa

Scholes, Myron S., Mark A. Wolfson, Merle Erickson, Edward L. Mayden and Terry Shevlin (2009). *Taxes and Business Strategy- A planning Approach*, 4th ed., New Jersey, Prentice Hall

Silva, José Manuel Braz (2000). Os paraísos fiscais- casos práticos com empresas portuguesas, Almedina

Comissão Europeia, Comunicado de imprensa, 4 de dezembro de 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_2314, consultado em 25 de fevereiro de 2024

Conselho Europeu, Conselho da União Europeia- <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/#countries>, consultado a 18 de junho de 2024

Comissão Europeia (2010), *Green Paper on the Future of VAT - Towards a Simpler, more Robust and Efficient VAT System*, Bruxelas, Comissão Europeia

Decreto Regulamentar n.º 53/82, Diário da República n.º 194/1982, Série I de 1982-08-23 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/53-1982-396555>

Decreto-Lei n.º 163/86, Diário da República n.º 144/1986, Série I de 1986-06-26 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/163-228467>

Decreto-Lei n.º 165/86, Diário da República, Diário da República n.º 144/1986, Série I de 1986-06-26- Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/165-228462>

Decreto-Lei n.º 215/89, Diário da República n.º 149/1989, Série I de 1989-07-01, Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1989-34554075>

Decreto-Lei n.º 29/2008, Diário da República n.º 39/2008, Série I de 2008-02-25, Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/29-2008-247717>

Decreto-Lei n.º n.º 398/98, Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-17, Lisboa, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1998-34438775>

Decreto-Lei n.º 500/80, Diário da República n.º 243/1980, Série I de 1980-10-20 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/500-462427>

Jornal Oficial da União Europeia, 15/03/2019 - [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315\(04\)&from=PT](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0315(04)&from=PT), consultado em 30 de abril de 2024

Lei n.º 82-E/2014, Diário da República n.º 252/2014, 2º Suplemento, Série I de 2014-12-31 <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-70048167>

Lei n.º 130/99, Diário da República n.º 195/1999, Série I-A de 1999-08-21, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34496275>

Portaria n.º 150/2004, Diário da República n.º 37/2004, Série I-B de 2004-02-13, Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/150-2004-578338>

Portaria n.º 292/2011, Diário da República n.º 214/2011, Série I de 2011-11-08, Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/292-2011-146525>

Portaria n.º 309-A/2020, Diário da República n.º 253/2020, 2º Suplemento, Série I de 2020-12-31, Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/309-a-2020-152637737>

Portaria n.º 345-A/2016, Diário da República n.º 250/2016, 3º Suplemento, Série I de 2016-12-30, Lisboa <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/345-a-2016-105669774>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), 2016 chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

Antunes, João- Jornal negócios, (2016)- <https://www.occ.pt/fotos/editor2/jornalnegocios2marco.pdf>, consultado em 16 de novembro de 2023

Diário de Notícias, 19 de março de 2019, <https://www.dn.pt/lusa/fisco-tem-feito-processo-inspetivos-a-empresas-da-zona-franca-da-madeira-10702523.html/>, consultado a 20 de abril de 2024

Idealista (2023)- <https://www.idealista.pt/news/financas/economia/2023/07/11/58615-dinheiro-enviado-de-portugal-para-paraisos-fiscais-volta-a-subir>, consultado em 3 de dezembro de 2023

RTP Madeira/ RTP3- <https://madeira.rtp.pt/economia/fisco-fez-quase-500-inspecoes-a-empresas-da-zona-franca-da-madeira/>, consultado a 20 de abril de 2024

Jornal Público (2016)- Grécia Antiga e offshores <https://www.publico.pt/2016/04/04/economia/noticia/offshores-um-paraiso-para-nao-pagar-impostos-para-lavar-dinheiro-e-muito-mais-1728126>

Jornal Público, 10/05/2018- <https://www.publico.pt/2018/05/10/economia/noticia/igf-so-fez-duas-auditorias-ao-fisco-sobre-a-zona-franca-em-15-anos-1829408>, consultado em 10 de maio de 2024

Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira- <https://at.madeira.gov.pt/>, consultado em 22 de abril de 2024.

Banco de Portugal, Estudo da Central de Balanços, 2020- chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/estudos_da_cb_45_2020.pdf

Delloite Tax Academy, 2019- [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/TaxAcademy/Jornadas%20Tribut%C3%A1rias%20-%20Acordos%20de%20Dupla%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Deloitte%20Tax%20Academy%20\(2019-12-10\).pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/TaxAcademy/Jornadas%20Tribut%C3%A1rias%20-%20Acordos%20de%20Dupla%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Deloitte%20Tax%20Academy%20(2019-12-10).pdf), consultado em 28 de novembro de 2023

Garcia, Joana (2023) - Banco de Portugal- <https://www.bportugal.pt/page/economia-numa-imagem-227>, consultado em 15 de dezembro de 2023

GOV.UK- *The best place to find government services and information-* <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about>, consultado em 20 de setembro de 2023

International Business Centre Madeira (2023)- <https://www.abc-madeira.com/pt/tax-benefits.html>, consultado em 15 de dezembro de 2023

International Federation of Accounts, 2015- <https://www.ifac.org/>

SIMplifica, 2024- <https://simplifica.madeira.gov.pt/services/1-12-9>, consultado em 23 de abril de 2024