

CIÊNCIA E TÉCNICA

FISCAL

VOLUME Nº 442 • JANEIRO A JUNHO 2026

CENTRO DE ESTUDOS FISCAIS
E ADUANEIROS



AT
autoridade
tributária e aduaneira

CTF – Ciência e Técnica Fiscal

Conselho Editorial

Dr. Miguel Serrão

Dr. Jorge Caetano Oliveira

Dr. José Maria Pires

Dr. António Sá Santos

Dr. Luís Lobato Macedo

Edição

CEF – Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

ISSN: 3051-6927

URL: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Divulgacao/publicacoes_internas/ciencia_e_tecnica_fiscal

Os conteúdos e opiniões expressos nos artigos publicados neste número são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es)

Nota de Abertura

A revista *Ciência e Técnica Fiscal* reúne, neste seu volume n.º 442, um conjunto de estudos dedicados a algumas das matérias mais atuais e relevantes do direito fiscal e aduaneiro nacional, europeu e internacional.

Abre com um trabalho sobre o mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (CBAM), instrumento central da política climática europeia destinado a assegurar uma maior coerência entre a política comercial e os objetivos ambientais da União Europeia.

Segue-se um estudo sobre o combate fiscal ao carbono, no qual se analisam os principais mecanismos atualmente utilizados para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, numa perspetiva de coordenação internacional.

A tributação das mais-valias imobiliárias mediadas por trusts “property rich” é abordada noutro artigo, que discute a competência tributária de Portugal à luz da evolução do direito interno e da nova Convenção para Evitar a Dupla Tributação celebrada entre Portugal e o Reino Unido.

No domínio do imposto sobre o valor acrescentado, analisa-se a jurisprudência recente da União Europeia relativa ao âmbito da isenção aplicável aos serviços de negociação de créditos, com especial incidência no acórdão “Versoefast” do Tribunal Geral da União Europeia.

É ainda tratado o procedimento amigável em matéria fiscal internacional, oferecendo-se uma reflexão sistemática sobre os mecanismos contemporâneos de resolução de litígios fiscais transfronteiriços e sobre a articulação entre os diversos instrumentos convencionais e europeus atualmente existentes.

Em matéria de tributação empresarial, analisam-se dois caminhos para o incentivo à capitalização empresarial (ICE), comparando-se o regime nacional do ICE com a proposta de Diretiva DEBRA, refletindo-se sobre a evolução futura das soluções adotadas pelo legislador europeu e português.

Um texto dedicado a Vítor Faveiro, antigo Diretor Geral, evoca simultaneamente o homem e o jurista, a sua visão humanista da relação tributária e o contributo que deixou para a evolução da administração fiscal portuguesa.

No plano aduaneiro, analisa-se a reforma da União Aduaneira da UE decorrente do acordo político alcançado em março de 2026, destacando-se a transição para um modelo de governação aduaneira assente em dados, coordenação supranacional e novos mecanismos de controlo do comércio eletrónico.

São ainda examinadas as alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) 2026/382, que elimina a franquia aduaneira aplicável a remessas de baixo valor e cria um direito fixo transitório

destinado a responder aos desafios colocados pelo crescimento do comércio eletrónico internacional.

Este volume da Ciência e Técnica Fiscal inclui ainda um estudo do “Industrial Accelerator Act” que analisa o seu impacto na reconfiguração do mercado interno europeu e as respetivas consequências para a atividade aduaneira e para a administração tributária.

Esta edição da CTF oferece também um estudo dedicado à progressividade do IRS em Portugal, no qual se procede a uma análise conceptual, jurídica e empírica do papel redistributivo deste imposto à luz do princípio constitucional da justiça fiscal. Este estudo aborda os fundamentos teóricos da tributação progressiva, os seus efeitos macroeconómicos e redistributivos, os desafios colocados pela globalização, pela mobilidade dos capitais e pelo planeamento fiscal, bem como as características estruturantes do IRS português, contribuindo para uma reflexão particularmente relevante sobre a relação entre equidade, eficiência económica e sustentabilidade do sistema fiscal.

Segue-se um artigo que analisa o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) à luz do primado do Direito da União Europeia, defendendo que a sua interpretação deve ser subordinada ao Regulamento Geral de Isenção por Categoria e à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Os autores sustentam que o requisito da “criação líquida e sustentável de emprego” constitui uma exigência imperativa dos auxílios de Estado com finalidade regional, não podendo ser afastado por interpretações restritivas do direito interno. Com forte densidade dogmática e jurisprudencial, o estudo oferece um contributo relevante para o debate sobre a articulação entre autonomia fiscal nacional, auxílios de Estado e ordem jurídica europeia.

Com este volume, a Ciência e Técnica Fiscal prossegue o seu propósito de promover a reflexão crítica e o debate técnico-jurídico sobre os principais desafios contemporâneos da fiscalidade, do direito aduaneiro e da administração tributária, num contexto marcado por profundas transformações económicas, tecnológicas e regulatórias.

Miguel Serrão

Neste número

1. **CBAM – Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço** [Judite Pinheiro • Nuno Vitorino]
2. **Combate Fiscal ao Carbono** [Luís Lobato Macedo]
3. **Mais-valias imobiliárias mediadas por trusts “property rich” e competência tributária de Portugal: notas a propósito da PIV 21788 e da nova CDT Portugal–Reino Unido** [Helena Gomes Magno]
4. **Âmbito da Isenção do «IVA» Aplicável a Serviços de Negociação de Créditos (Anotação ao acórdão do «TGUE» de 26 de novembro de 2025, processo T-657/24, caso «Versãofast»)** [Rui Lares]
5. **O procedimento amigável em matéria fiscal internacional: enquadramento, funções, articulação entre instrumentos e utilização na resolução de litígios** [Rui Miguel Candeias Canha • Manuel Anselmo Lourenço Simões]
6. **Dois Caminhos para o Incentivo à Capitalização Empresarial** [Marta Rodrigues • Carlos Miguel Barros]
7. **Víctor Faveiro: entre o homem e o jurista** [António Sá Santos]
8. **Da fragmentação dos controlos aduaneiros nos Estados-Membros à governação orientada por dados. A reforma da União Aduaneira da UE no acordo político anunciado em 26 de março de 2026** [Nuno Vitorino • Judite Pinheiro]
9. **Eliminação da franquia aduaneira até 150 € e criação de um direito fixo transitório para remessas de baixo valor (Regulamento (UE) 2026/382 do Conselho, de 11 de fevereiro de 2026)** [Nuno Vitorino • Judite Pinheiro]
10. **O “Industrial Accelerator Act”. A reconfiguração do mercado interno europeu e o seu impacto nas Alfândegas. Algumas nótulas sobre a proposta COM(2026) 100 final e demais documentos associados** [Nuno Vitorino • Judite Pinheiro]
11. **Avaliação da Efetiva Progressividade do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)** [Alexandra de Andrade Dias Arsénio • José Maria Pires • Luís Silveira Santos]
12. **Análise Jurídico-Tributária do RFAI: O Primado do Direito da União Europeia e a Dogmática da Criação de Emprego** [Daniel Marques Costa • João Nogueira de Almeida • Liliana Silva Pereira]

RECEBIDO 03-02-2026

APROVADO 09-02-2026

CBAM – Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço

Judite Pinheiro • Nuno Vitorino

Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

PALAVRAS-CHAVE:

- CBAM
- Alterações climáticas
- Pacto Ecológico Europeu
- CELE
- RCLE
- Alfândegas

RESUMO

As mudanças climáticas são um problema global que precisam de soluções globais. À medida que a União Europeia (UE) aumenta a sua ambição climática, prevalecem políticas climáticas menos rigorosas em países terceiros, existindo o risco da chamada “fuga de carbono”.

A “fuga de carbono” ocorre quando as empresas sediadas na UE transferem a produção com utilização intensiva de carbono para países terceiros, países onde estão em vigor políticas climáticas menos rigorosas do que na UE, ou quando os produtos da UE são substituídos por importações com maior intensidade de carbono.

O risco de fuga de carbono está a ser abordado na UE através do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão “UE ETS”, estabelecido pela Diretiva 2003/87/CE de 13.10.2003, do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho.

O Regulamento (UE) 2023/956 do PE e do Conselho de 10.05.2023, estabeleceu um Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (MACF ou CBAM, do inglês, carbon border adjustment mechanism), para dar resposta às emissões de gases com efeito de estufa (GEE) incorporados nas mercadorias enumeradas no anexo I do Regulamento, na sua importação para o território aduaneiro da UE, a fim de evitar o risco de fuga de carbono, reduzindo assim as emissões globais de carbono e apoiando os objetivos do Acordo de Paris, designadamente através da criação de incentivos à redução das emissões pelos operadores de países terceiros.

O CBAM complementa o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, criado ao abrigo da Diretiva 2003/87/CE, CELE, aplicando um conjunto equivalente de regras às importações no território aduaneiro da UE das mercadorias a que se refere o artigo 2.º do regulamento (UE) 2023/956.

O CBAM deve substituir os mecanismos previstos na Diretiva 2003/87/CE para prevenir o risco de fuga de carbono, refletindo a medida em que as licenças de emissão CELE são atribuídas a título gratuito em conformidade com o artigo 10.º-A da referida Diretiva.

O CBAM permite confirmar que foi pago um preço pelas emissões de carbono incorporadas, geradas na produção de determinados bens importados para a UE, garantindo que: 1) O preço do carbono das importações é equivalente ao preço do carbono de produção na UE; e 2) Os objetivos climáticos da UE não ficam comprometidos.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos autores são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1.	Introdução, contexto político e jurídico	4
2.	O Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (“UE ETS”)	5
3.	Avaliação de impacto das medidas da UE	10
4.	O CBAM no contexto do Acordo de Paris	12
5.	Abordagem atual do problema	13
5.1.	Atribuição gratuita de licenças (ETS)	13
5.2.	Compensação dos custos indiretos de carbono (auxílios estatais)	14
6.	Atribuição gratuita de licenças ETS a setores com maior risco de fuga de carbono	15
7.	Atribuição gratuita de licenças	15
8.	Compensações dos custos de carbono indiretas	16
9.	Quais os fatores que impulsionam o problema?	16
10.	Os diferentes níveis de concretização das metas climáticas no mundo	17
11.	O aumento da ambição climática da UE	17
12.	A revisão dos mecanismos existentes de proteção contra a fuga de carbono	18
13.	Principais Regulamentos de Execução do CBAM	18
14.	Conclusão	20

1. Introdução, contexto político e jurídico¹

O mundo enfrenta uma profunda crise climática, e os desafios das alterações climáticas exigem uma resposta a nível global. Sendo necessária uma forte cooperação internacional para reforçar a ação climática conjunta necessária por todas as Partes do Acordo de Paris para atingir o objetivo de limitar o aumento da temperatura média global inferior ou igual a 2 °C, acima dos níveis pré-industriais, e prosseguir esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais².

Para o efeito, a liderança internacional da UE deve caminhar lado a lado com uma ação interna consistente, para cumprir o objetivo de uma UE com neutralidade climática até 2050, em conformidade com o Acordo de Paris.

A UE precisa de aumentar a sua ambição climática para a próxima década e atualizar o seu quadro de políticas de clima e energia. Conforme anunciado no Pacto Ecológico Europeu³, a Comissão propôs uma nova meta da UE para 2030, de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em pelo menos 55 % em comparação com os níveis de 1990⁴, com base numa avaliação de impacto abrangente⁵, tendo este objetivo sido aprovado pelo Conselho Europeu⁶. Para concretizar estas reduções de emissões de GEE, a Comissão propôs rever, quando necessário, todos os instrumentos políticos relevantes até junho de 2021, num “Pacote de Ajustamento de 55 %” (Fit for 55 Package)⁷, que abrange, em particular, a revisão da legislação setorial nos domínios do clima, energia, transportes e fiscalidade.

A iniciativa de um MACF/CBAM⁷, que é objeto de análise na avaliação de impacto, faz parte desse pacote e servirá como uma ferramenta da UE para atingir o objetivo de uma UE climaticamente neutra até 2050, em conformidade com o Acordo de Paris, ao abordar os riscos de fuga de carbono resultantes do aumento da ambição climática da UE.

O Pacto Ecológico Europeu refere que, se as diferenças nos níveis de ambição a nível mundial persistirem⁸, à medida que a UE aumenta a sua ambição climática, a Comissão proporá um MACF, para setores selecionados, a fim de reduzir o “risco de fuga de carbono”⁹. Com efeito, a fuga de carbono poderá

¹ Fonte: Impact Assessment Report. Commission Staff working document (Part 1/2).

² Article 2(1) (a) of the Paris Agreement.

³ European Commission (2019). The European Green Deal. (COM (2019) 640final). P.4.

⁴ The commission put forward the proposal (COM (2020) 563 final, amending the initial Commission proposal of the European climate law to include a revised EU emission reduction target of at least 55% by 2030. On 10-11 December 2020, The European Council in this conclusion endorsed this increased EU target.

⁵ European Commission (2020). Stepping up Europe’s 2030 climate ambition (COM (2020) (EUCO 22/20 CO EUR 17 COM 8).

⁶ European Council (2020). Conclusions of the European Council of 11 December 2020. (EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8).

⁷ Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço. Tradução para português do acrónimo.

⁸ Pacto Ecológico Europeu.

⁹ Risco de fuga de carbono.

resultar num aumento global das emissões fora da UE, comprometendo assim a eficácia das políticas climáticas europeias.

O Acordo de Paris, de 2015, sobre alterações climáticas, bem como uma forte diplomacia e liderança internacionais, fazem parte das ferramentas da UE para alcançar uma maior ambição climática a nível global. O Acordo de Paris compromete a comunidade internacional a um aumento contínuo da ambição da ação climática, de modo a limitar o aumento da temperatura média global e reduzir significativamente os riscos e impactos das alterações climáticas.

Cada Parte deve preparar a sua própria contribuição nacionalmente determinada (NDC)¹⁰ para este objetivo global, refletindo “a mais elevada ambição possível”, bem como as suas “responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respetivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”. A heterogeneidade na ação climática entre países é, portanto, inevitável. No entanto, várias avaliações independentes sugerem que o impacto agregado das atuais NDCs das Partes, mesmo que totalmente implementadas, não colocará o mundo numa trajetória que permita alcançar os objetivos do Acordo de Paris. Assim, enquanto os parceiros internacionais da UE não partilharem o mesmo nível de ambição climática, e persistirem diferenças no preço atribuído às emissões de GEE, existe o risco de “fuga de carbono”.

A “fuga de carbono” refere-se, como vimos, às situações em que, devido a diferentes níveis de ambição relacionados com as políticas climáticas, as empresas de determinados setores ou subsectores industriais transferem a produção para outros países com restrições menos rigorosas às emissões de carbono, ou quando as importações provenientes desses países substituem produtos equivalentes, mas menos intensivos em emissões de GEE, devido à diferença no rigor das políticas climáticas. Isto pode levar a um aumento das emissões totais fora da UE, comprometendo assim a redução das emissões de GEE que é urgentemente necessária para manter a temperatura média global abaixo dos 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais.

2. O Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (“UE ETS”)

Atualmente, o risco de fuga de carbono está a ser abordado na UE através do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (UE ETS), criado pela Diretiva 2003/87/CE de 13.10.2003 do PE e do Conselho. Este é o primeiro sistema internacional de comércio de emissões do mundo e está em vigor desde 2005.

Para os setores abrangidos por este sistema na UE e que estão mais expostos ao risco de fuga de carbono, este risco é atualmente gerido através da atribuição de licenças gratuitas e de compensações pelo aumento dos custos de eletricidade, ao abrigo das regras de auxílios estatais. Importa notar que os

¹⁰ NDCs - Contribuições nacionalmente determinadas.

mecanismos de fixação de preços de carbono também podem incluir a tributação do carbono, que fora da UE pode abranger os mesmos setores que, dentro da UE, são cobertos pelo ETS.

Por sua vez, o Regulamento (UE) 2023/956 do PE e do Conselho, de 10.05.2023, teve como objetivo criar “um Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço¹¹ (MACF ou CBAM¹²)”, do inglês “Carbon Border Adjustment Mechanism”, para prevenir o risco de fuga de carbono para determinadas mercadorias (enumeradas no anexo I, do Regulamento), que contêm gases com efeito de estufa incorporados, importados para a UE.

O CBAM complementa o Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE) através da aplicação de regras semelhantes às importações abrangidas pelo Regulamento, substituindo elementos do sistema existente a fim de refletir em que medida as licenças do RCLE-UE são atribuídas a título gratuito.

O CBAM é um instrumento da UE para atribuir um preço justo ao carbono emitido durante a produção de bens com utilização intensiva de carbono que entram na UE e para incentivar uma produção industrial mais limpa em países terceiros, consistindo num sistema de fixação de preços do carbono que se aplica aos produtos com utilização intensiva de energia importados para a UE, devendo a atribuição a título gratuito no âmbito do CELE¹³ ser gradualmente suprimida até 2034, para os setores abrangidos pelo CBAM.

Assim, em sede da respetiva agenda, o CBAM aplicará o seu regime definitivo a partir de 2026, com uma fase transitória de 2023 até 2025.

A introdução gradual do CBAM está em consonância com a eliminação progressiva das licenças de emissão a título gratuito ao abrigo do “Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE), para apoiar a descarbonização da indústria da UE”.

O CBAM é considerado a medida histórica da UE para combater a fuga de carbono e um pilar central da sua adequação ao “objetivo 55”, uma vez que o Regulamento CBAM equaliza o preço do carbono entre os produtos internos e as importações e visa incentivar a produção industrial mais limpa em países não pertencentes à EU¹⁴.

¹¹ Fonte: Regulamento UE 2023/956 de 10.05.2023, Diretiva 2003/87/CE de 13.10.2023, fundamentação deduzida nos considerandos do Regulamento CBAM (UE) 2023/956 do PE e do Conselho. Sobre a matéria consulte-se https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism/cbam-guidance-and-legislation_en?prefLang=pt e ainda <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/carbon-border-adjustment-mechanism.html>

¹² CBAM, Mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço, criado pelo Regulamento (UE) 2023/956 do PE e do Conselho de 10.05.2023, para prevenir o risco de fuga de carbono, para determinadas mercadorias que contêm gases com efeito de estufa incorporados importados para a UE. Consulte-se em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/carbon-border-adjustment-mechanism.html>.

¹³ CELE refere-se ao Comércio Europeu de Licenças de Emissão, o qual é o principal sistema da União Europeia para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa através da fixação de um limite de emissões e da criação de um mercado para as licenças. As empresas dentro dos setores cobertos pelo regime recebem ou compram licenças que lhes permitem emitir uma tonelada de CO₂ equivalente, e têm de ter licenças suficientes para cobrir as suas emissões anuais.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/carbon-border-adjustment-mechanism.html>

A fase de transição deve ser utilizada como período de aprendizagem para todas as partes interessadas, importadores, produtores e autoridades, tendo a Comissão assumido o compromisso de estudar os dados sobre as emissões integradas¹⁵, de modo a ajustar a metodologia.

A fim de facilitar e assegurar o funcionamento adequado do CBAM, a Comissão deverá prestar apoio às autoridades competentes no cumprimento das suas funções e obrigações ao abrigo do presente regulamento e adicionalmente, irá emitir orientações e apoiar o intercâmbio de boas práticas¹⁶.

Conforme já mencionado, a Diretiva 2003/87/CE do PE e do Conselho de 13.10.2003, estabeleceu o sistema de comércio de licenças de emissão (CELE) da UE.

O CELE tem sido fundamental para a implementação das políticas climáticas de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) da UE, de uma forma eficaz em termos de custos.

Este sistema consiste no pilar da política climática da UE para combater as alterações climáticas através da redução das emissões dos gases com efeito de estufa (GEE), de uma forma rentável e economicamente eficiente.

O sistema baseia-se no princípio da “limitação e comércio”, sendo fixado um «limite» para as quantidades totais de determinados GEE que podem ser emitidos pelas instalações abrangidas pelo sistema. O limite é reduzido ao longo do tempo para que as emissões totais sejam reduzidas.

Dentro do limite, as instalações compram ou recebem licenças de emissão que podem depois comercializar entre si, conforme necessário. O limite quanto ao número total de licenças disponíveis garante que estas mantêm um valor¹⁷.

No final de cada ano, as instalações devem proceder à devolução do número de licenças equivalente ao total das suas emissões. Uma instalação que reduza as suas emissões pode conservar as licenças que não utilizou para cobrir as suas necessidades futuras ou então vende-las a outras instalações que tenha falta de licenças.

O CELE encontra-se em funcionamento:

- Nos Estados Membros (EM) da UE, na Islândia, no Liechtenstein e na Noruega, desde 01.01.2020, estando também ligado ao sistema de comércio de licenças de emissão da Suíça.
- A partir de 2021, o CELE passou a abranger instalações de produção de eletricidade na Irlanda do Norte.

¹⁵ Emissões diretas libertadas durante a produção de bens e de emissões indiretas da eletricidade consumida durante o processo.

¹⁶ Fonte: fundamentação deduzida nos considerandos do Regulamento CBAM (UE) 2023/956 do PE e do Conselho de 10.05.2023.

¹⁷ Os importadores da UE de produtos abrangidos pelo CBAM terão de comprar certificados. O preço dos certificados será calculado em função do preço médio semanal do leilão das licenças CELE (Comércio Europeu de Licenças de Emissão) expresso em €/tonelada de CO₂ emitido. (Fonte: Direção-Geral das Atividades Económicas da República Portuguesa).

Se os importadores puderem provar, com base em informações verificadas de produtores de países terceiros, que um preço de carbono já foi pago durante a produção dos bens importados, o valor correspondente poderá ser deduzido da conta final.

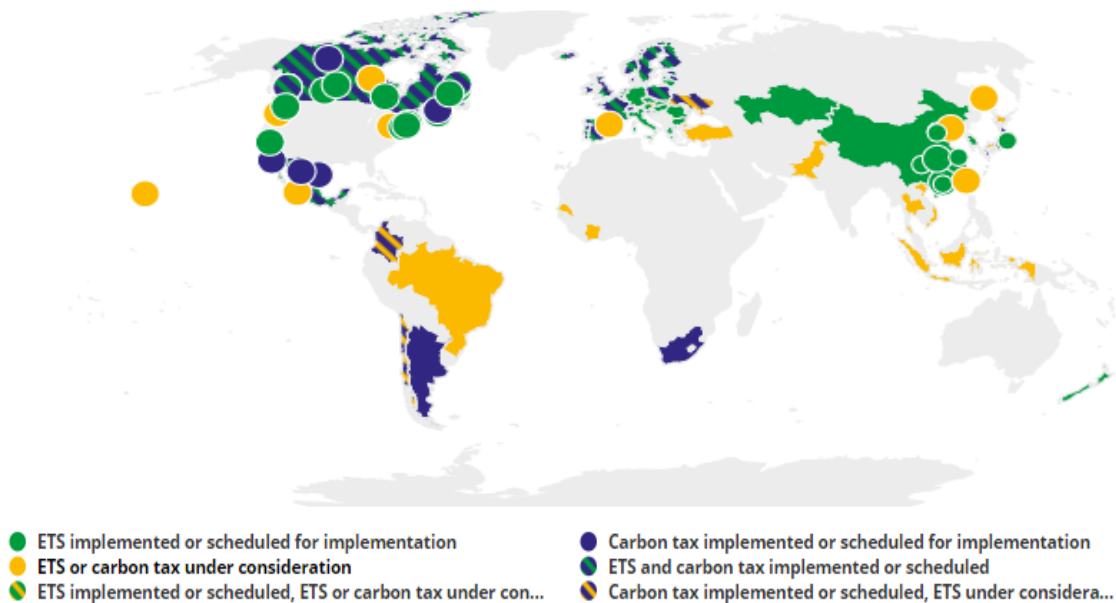
- Regula as emissões de quase 11 000 centrais elétricas e instalações de produção e de cerca 600 operadores de aeronaves que efetuam voos de e para aeroportos do Espaço Económico Europeu (EEE).
- Abrange cerca de 38% das emissões de GEE da UE.

Em setembro de 2020, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, a Comissão Europeia apresentou um Plano para atingir a meta climática, um plano objeto de uma avaliação¹⁸ de impacto destinado a reduzir as emissões líquidas de GEE da UE, pelo menos, em 55% até 2030.

Em julho de 2021, a Comissão apresentou propostas legislativas para implementar a nova meta, incluindo a revisão e, possivelmente, o alargamento do âmbito de aplicação do CELE.

A figura 1 em infra, mostra os diferentes mecanismos de fixação de preços do carbono que existem ou que estão em consideração em todo o mundo.

Summary map of regional, national and subnational carbon pricing initiatives



Fonte: Banco Mundial, mapa resumo das iniciativas regionais, nacionais e subnacionais de fixação de preços do carbono (última atualização: 1 de abril de 2021), Grupo Banco Mundial, Washington. <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>

¹⁸ O Pacto Ecológico Europeu pretende proteger, conservar e reforçar o capital natural da União e proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos contra riscos e impactos relacionados com o ambiente. Ao mesmo tempo, será importante que essa transformação seja justa e inclusiva, não deixando ninguém para trás. A Comissão anunciou, na sua Comunicação de 12.05.2021, intitulada “Caminho para um planeta saudável para todos – Plano de ação da UE: Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo”, a promoção de instrumentos e incentivos pertinentes para melhor aplicar o princípio do poluidor-pagador, previsto no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e, assim, terminar de vez com a «poluição gratuita», com vista a maximizar as sinergias entre a descarbonização e o objetivo de “poluição zero”.

A revisão do UE ETS será avaliada pela Comissão Europeia numa análise de impacto separada. Entre outros aspetos, esta inclui a possível extensão do UE ETS ao transporte marítimo, bem como às emissões provenientes dos edifícios e do transporte rodoviário. De forma mais notável, uma maior contribuição ambiental do UE ETS traduz-se num limite mais rigoroso para as emissões, o que significa que o volume de licenças disponíveis diminuirá. Um limite mais restritivo implicará provavelmente um aumento do preço do carbono no UE ETS, no qual a oferta e a procura de licenças se equilibram.

O objetivo da UE de alcançar a neutralidade climática e a decisão de aumentar a ambição climática para 2030 conduzem igualmente a uma reconsideração mais ampla das medidas existentes contra a fuga de carbono. Em particular, a atribuição gratuita de licenças previne riscos de fuga de carbono, mas também enfraquece o sinal do preço de carbono para a indústria europeia, em comparação com o leilão total das licenças.

Como alternativa à atribuição gratuita, tal como indicado na “Comunicação do Pacto Ecológico”, o MACF/CBAM asseguraria que o preço das importações refletisse de forma mais precisa o seu conteúdo de carbono. Esta medida foi concebida de forma a estar em conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), incluindo no que respeita ao princípio da não discriminação, e com as outras obrigações internacionais da UE”.

Além disso, a Presidente da Comissão Europeia (CE)¹⁹, referiu que, “o carbono deve ter um preço - porque a natureza já não pode pagar esse preço”. “O MACF/CBAM, deve assim, motivar os produtores estrangeiros e os importadores da UE a reduzir as suas emissões de carbono”. Para esse fim, será importante manter um diálogo ativo com países terceiros e empresas, de modo a garantir a compreensão e o cumprimento dos requisitos do MACF.

No Conselho Europeu extraordinário realizado de 17 a 21 de julho de 2020, os líderes da UE acordaram no instrumento de recuperação “*NextGenerationEU*”. Este instrumento dotou a UE dos meios necessários para enfrentar os desafios colocados pela pandemia de COVID-19 e, nesse contexto, apoiar o investimento nas transições “verde e digital”. Para o financiar, a Comissão poderá contrair empréstimos até 750 mil milhões de euros nos mercados financeiros. Nesse contexto, os líderes da UE acordaram em dotar a União de novos recursos próprios, nomeadamente para facilitar o reembolso dos fundos do “*NextGenerationEU*”.

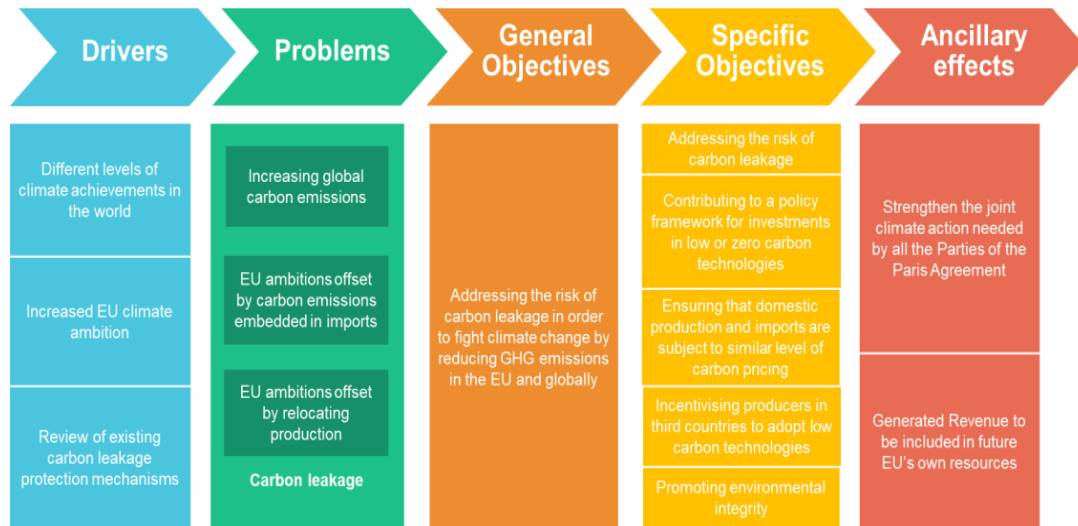
Como parte do mandato recebido, a Comissão foi convidada a apresentar uma proposta para um MACF/CBAM no primeiro semestre de 2021, com vista à sua introdução o mais tardar até 1 de janeiro de 2023. O calendário previsto foi confirmado quanto à introdução de novos recursos próprios, acordado pelo Conselho e a Comissão em 16 de dezembro de 2020.

¹⁹ A iniciativa relativa a um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço MACF/CBAM, faz parte do pacote legislativo «Objetivo 55». O CBAM deve funcionar como elemento essencial do conjunto de instrumentos da União para alcançar o objetivo de neutralidade climática da UE, o mais tardar, até 2050, em consonância com o Acordo de Paris, dando resposta ao risco de “fuga de carbono” decorrente do aumento da ambição da União em matéria de clima. O CBAM deverá contribuir também para a promoção da descarbonização em países terceiros.

3. Avaliação de impacto das medidas da UE²⁰

Neste ponto pretende-se observar os problemas e os fatores que os originam, e, avaliar a evolução dos problemas na ausência de uma intervenção política por parte da UE.

Com a figura 2, pretende-se chamar a atenção para os principais fatores de risco impulsionadores dos problemas, bem como dos objetivos gerais e específicos do mecanismo MACF/CBAM, e dos efeitos associados.



Fonte: Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Part 2/2.

O principal problema abordado pela avaliação de impacto, consiste em conseguir reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) na UE, evitando que os esforços de redução das emissões sejam compensados por aumentos de emissões fora da UE. Se as diferenças nos níveis de ambição climática continuarem a existir a nível mundial, o aumento da ambição da UE reforçará o risco de fuga de carbono a partir da UE. Esta fuga é causada pela deslocalização da produção de produtos intensivos em energia da UE para outros países com menores custos de conformidade ambiental, sendo esses mesmos produtos da UE substituídos por importações mais intensivas em carbono provenientes desses países.

As manifestações de fuga de carbono são por vezes referidas como aumento ou realocação de emissões de GEE incorporadas em bens importados. As emissões de GEE incorporadas nas importações são motivo de grande preocupação, pois espera-se que aumentem tanto devido à deslocalização da

²⁰ Fonte: Impact Assessment Report. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism.

produção para fora da UE como, também, devido ao possível aumento da procura desses produtos, em consequência das diferenças de preços.

O aumento resultante das emissões globais compromete a eficácia das políticas climáticas da UE. Aumentando o risco de fuga de carbono à medida que a UE eleva a ambição das suas políticas climáticas em relação aos seus parceiros comerciais.

Na consulta pública sobre o MACF/CBAM, a Comissão recebeu mais de 600 contributos de empresas e associações empresariais, cidadãos da UE e de fora da UE, sociedade civil e autoridades públicas, sugerindo que, a fuga de carbono já é percecionada como uma realidade e que o risco deverá aumentar tendo em conta o aumento da ambição climática da UE. Em termos gerais, os participantes concordaram que um CBAM pode ser justificado pelas diferenças de ambição entre a UE e países terceiros no combate às alterações climáticas, podendo contribuir tanto para os esforços climáticos da UE como a nível global.

Em primeiro lugar, o aumento das emissões de GEE em todo o mundo é um problema global, pois leva às alterações climáticas, que têm um efeito devastador no planeta e nas populações. Em particular, as emissões de dióxido de carbono provenientes de atividades humanas contribuem com cerca de 80% para o aquecimento antropogénico da atmosfera, juntamente com outros GEE como o metano ou o óxido nítrico.

Reconhecendo a necessidade de combater as alterações climáticas, a UE e 189 países tornaram-se Partes do Acordo de Paris, com o objetivo de manter o aumento da temperatura global abaixo dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5 °C. Para contribuir para este objetivo, a UE aumentou as suas metas e esforços para reduzir as suas emissões de GEE e para alcançar a neutralidade climática (emissões líquidas zero) até 2050.

Em segundo lugar, o risco de os esforços da UE serem anulados pela deslocalização da produção e pelo aumento das importações com maior intensidade carbónica pode aumentar devido a uma variedade de fatores. As provas da existência de fuga de carbono não são sempre conclusivas ou sugerem que é difícil isolar a fuga de carbono como único fator nas decisões de deslocalização. Uma das razões para isso é o facto de diferentes estudos utilizarem diferentes metodologias. Em particular, os estudos “ex post” não encontram evidências substanciais de fuga de carbono como resultado da atribuição gratuita de licenças no âmbito do UE ETS (Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE) e do baixo preço de carbono até à fase 3 do UE ETS.

Por outro lado, as análises “ex ante”, utilizando modelos de simulação, identificam frequentemente um risco substancial de fuga de carbono na ausência de mecanismos de proteção, como a atribuição gratuita de licenças de carbono. Isto é especialmente visível em estudos focados em setores específicos (por exemplo, modelos de equilíbrio parcial), que tendem a focar-se em setores intensivos em emissões e expostos ao comércio internacional, e que encontram taxas de fuga mais elevadas para estes setores em particular.

As diferenças nos resultados entre os tipos de estudos, indicam que os mecanismos de proteção contra a fuga de carbono têm sido eficazes até à data, enquanto preços mais elevados de carbono e a redução da alocação gratuita podem aumentar o risco de fuga e, assim, alterar os resultados. Estas considerações alinham os resultados dos estudos “ex ante” e “ex post” ao explicar as diferenças. Os estudos “ex ante” assumem frequentemente a ausência de mecanismos de proteção contra a fuga de

carbono. No entanto, na prática, os mecanismos de fixação de preços do carbono têm sido sempre acompanhados de disposições especiais, como a atribuição gratuita de licenças ou isenções fiscais sobre o carbono, para evitar o risco de fuga de carbono.

Nos estudos “ex post” dos mecanismos de fixação de preços existentes, estas medidas de proteção contra a fuga de carbono estão, portanto, incluídas. Por outro lado, as provas analíticas e empíricas demonstram que, em resultado dos mecanismos de proteção existentes, o sinal do preço do carbono foi significativamente reduzido.

Apesar das considerações referidas, à medida que a UE aumenta a sua ambição climática, os mecanismos existentes para combater a fuga de carbono estão a ser reavaliados, as licenças disponíveis para alocação gratuita tornar-se-ão escassas, o sinal de preço de carbono tornar-se-á mais forte e, por conseguinte, as indústrias terão de reduzir as suas emissões.

Esta visão também é apoiada pela “Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)”, que argumenta o seguinte: *“esta literatura, baseia-se em políticas climáticas do passado, que não refletem o atual nível de ambição em matéria climática que alguns países estão agora a adotar.”*

Assim, embora os efeitos da fuga de carbono e da competitividade das políticas climáticas tenham sido até agora muito modestos, a divergência no grau de exigência das políticas climáticas poderá agravar estas questões no futuro. Os efeitos reduzidos observados podem refletir a baixa exigência das políticas climáticas até hoje. No entanto os perigos das alterações climáticas exigem políticas que ultrapassem os limites da experiência passada.

Outra explicação para os efeitos limitados observados até agora é que “as políticas climáticas foram concebidas precisamente para evitar efeitos negativos sobre a competitividade.”

4. O CBAM no contexto do Acordo de Paris

Embora cada Parte do Acordo de Paris defina o seu próprio nível de ambição, é igualmente importante garantir que as Partes não comprometam a eficácia das políticas uns dos outros.

Ao introduzir um MACF/CBAM a UE garante que os bens importados sigam as mesmas regras que os bens produzidos na UE, sem interferir nas escolhas políticas de países terceiros.

Para respeitar o Acordo de Paris e o princípio das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), bem como o princípio de Responsabilidades Comuns, mas diferenciadas, o CBAM foi desenhado de forma a não depender diretamente do nível de ambição de um país, nem das suas escolhas políticas internas, tendo sido concebido para reduzir o risco de fuga de carbono resultante da ambição climática da UE, ao mesmo tempo que tem em conta as políticas climáticas dos parceiros globais.

Como a maioria das opções de CBAM, analisadas, se aplica às emissões reais dos bens importados - ou permite que assim seja, isto significa que, quando um país reduz as suas emissões através de regulamentação interna, os seus bens estão sujeitos a uma obrigação CBAM mais baixa quando exportados para a UE.

Além disso, é possível considerar qualquer preço de carbono efetivamente pago fora da UE aquando da determinação da obrigação no âmbito do CBAM. Portanto, as políticas que incluam mecanismos de fixação de preços de carbono serão tidas em consideração.

A UE enfrenta o desafio de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) sem que esse esforço seja anulado pela fuga de carbono, ou seja, pela deslocalização de indústrias para países com políticas climáticas menos exigentes, resultando em importações mais poluentes.

Com o aumento da ambição climática da UE, o risco de fuga de carbono também cresce. A consulta pública ao mecanismo MACF/CBAM mostrou que muitos já percebem este risco como real e crescente. Os participantes concordaram que o CBAM pode ser uma forma eficaz de lidar com as diferenças entre a ambição climática da UE e a de países terceiros.

O problema é agravado porque as emissões incorporadas em bens importados estão a aumentar, o que pode anular os esforços da UE para atingir a neutralidade carbónica até 2050. A evidência científica sobre fuga de carbono é mista:

- Estudos «ex post» (com base em dados passados) indicam que os mecanismos atuais, como a alocação gratuita de licenças de emissão, têm sido eficazes em limitar a fuga de carbono.
- Estudos «ex ante» (simulações futuras) preveem maior risco de fuga se esses mecanismos forem retirados, especialmente em setores intensivos em carbono.

À medida que as políticas climáticas da UE se tornam mais exigentes, os atuais mecanismos de proteção estão a ser revistos. Com menos licenças gratuitas e preços de carbono mais altos, as indústrias serão mais pressionadas a reduzir emissões - aumentando a importância de soluções como o MACF/CBAM.

5. Abordagem atual do problema

O risco de fuga de carbono é inerente a qualquer política de preços de carbono implementada numa economia aberta, a menos que todos os países tenham o mesmo nível de ambição na luta contra as alterações climáticas. Este risco foi identificado desde o início do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (UE ETS) e tem sido abordado através de dois mecanismos principais:

5.1. Atribuição gratuita de licenças (ETS)

A atribuição gratuita de licenças é um instrumento eficaz para lidar com o risco de fuga de carbono. No entanto, a combinação da concorrência nas cadeias globais de fornecimento com a atribuição gratuita, resulta numa redução e incerteza do incentivo do preço do carbono para processos de produção neutros em carbono e para a utilização eficiente de materiais na produção e reciclagem.

Além disso, cria uma situação em que as emissões de carbono incorporadas nos bens colocados no mercado da UE não têm prefixação de preços de forma consistente, variando conforme o material e a sua origem, limitando os incentivos para reduzir emissões.

Por outro lado, o Relatório 18/2020 do Tribunal de Contas Europeu²¹, refere que, “o ETS da UE: ou seja, a atribuição gratuita de licenças precisa de melhor direcionamento”, tendo sido constatado que, “a parcela de licenças gratuitas ainda representa uma parte significativa do total de licenças, embora o objetivo declarado do ETS seja que o leilão funcione como o método padrão”. O relatório indicou ainda que a atribuição gratuita pode ter um efeito negativo sobre o incentivo à descarbonização.

A avaliação de impacto da revisão do ETS compara os resultados do setor elétrico, onde a maior parte das licenças é leiloadas, com o setor industrial, onde a maioria é atribuída gratuitamente, e conclui que a descarbonização avançou mais rapidamente no setor elétrico do que na indústria.

Fora da UE, outros sistemas de comércio de emissões também utilizam a atribuição gratuita, incluindo a Califórnia, o Québec, a Nova Zelândia e a Coreia do Sul, com percentagens de 21% a 97%. Os projetos-piloto de ETS na China também atribuem licenças gratuitamente às centrais elétricas abrangidas.

Embora eficaz, a atribuição gratuita de licenças tem custos financeiros e limita a eficácia do ETS. Com o aumento da ambição climática da UE, estes custos tenderão a aumentar, tornando mais difícil alcançar as metas climáticas estabelecidas.

5.2. Compensação dos custos indiretos de carbono (auxílios estatais)

As diretrizes sobre auxílios estatais no contexto do ETS pós-2021 identificam setores com risco de fuga de carbono devido a emissões indiretas e os EM autorizados a fornecer compensações pelos custos adicionais de eletricidade.

Tal como as licenças gratuitas, os auxílios estatais são medidas excecionais. A este propósito a Comunicação da Comissão refere que:

“O principal objetivo do controlo de auxílios estatais no âmbito do ETS é assegurar que os efeitos positivos do auxílio superam os efeitos negativos em termos de distorção da concorrência no mercado interno. O auxílio deve ser necessário para atingir o objetivo ambiental do ETS e limitado ao mínimo necessário para alcançar a proteção ambiental pretendida, sem criar distorções indevidas de concorrência ou comércio.”

Atualmente, apenas 13 EM da UE e a Noruega utilizam esta possibilidade de compensação de custos indiretos.

²¹ Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SA0018\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SA0018(01))

6. Atribuição gratuita de licenças ETS a setores com maior risco de fuga de carbono

Possibilidade de os EM concederem auxílios estatais a empresas eletrointensivas ativas em setores expostos ao comércio internacional, compensando os custos acrescidos de eletricidade resultantes do ETS.

Ambos os mecanismos estão descritos na avaliação de impacto da revisão do ETS. No entanto, a Diretiva do ETS estabelece claramente que estes mecanismos são transitórios e que a Comissão está obrigada a avaliar os efeitos destas medidas através das cláusulas de revisão previstas na Diretiva.

7. Atribuição gratuita de licenças

A atribuição gratuita de licenças é uma forma eficaz de lidar com o risco de fuga de carbono. Contudo, a combinação da concorrência nas cadeias de fornecimento globais com a atribuição gratuita resulta num sinal de preço do carbono reduzido e incerto, diminuindo os incentivos para a adoção de processos de produção neutros em carbono e para o uso eficiente de materiais na fabricação e reciclagem.

Além disso, cria uma situação em que as emissões de carbono incorporadas nos bens colocados no mercado da UE não são previamente fixadas de forma consistente, variando consoante o material e a sua origem, o que limita os incentivos para reduzir emissões.

Conforme já referido, o Tribunal de Contas Europeu no Relatório 18/2020, intitulado “*O ETS da UE: a atribuição gratuita de licenças necessita de melhor direcionamento*”, concluiu que a parcela de licenças gratuitas ainda representa uma parte muito significativa do total de licenças ETS embora o objetivo declarado do ETS seja que o leilão adote o método padrão de atribuição. O relatório identificou ainda que a atribuição gratuita poderia ter um efeito negativo sobre o incentivo à descarbonização.

Acresce que a avaliação de impacto da revisão do ETS compara os resultados do setor elétrico, onde a maioria das licenças é leiloadas, com o setor industrial, onde a vasta maioria é atribuída gratuitamente, e constata que a descarbonização avançou mais rapidamente no setor elétrico do que no industrial.

É importante sublinhar que o risco de fuga de carbono através da realocação da produção também é abordado em mecanismos de fixação de preços de carbono fora da UE.

A atribuição gratuita de licenças é utilizada em todas as principais jurisdições com sistemas de comércio de emissões em vigor, incluindo, como vimos, os seguintes países: (Califórnia, Québec, Nova Zelândia e Coreia do Sul, com percentagens de alocação gratuitas entre 21% e 97%. O mesmo se aplica aos ETS-piloto na China, que também atribuem licenças gratuitamente às centrais elétricas abrangidas).

Toda a literatura económica confirma que a atribuição gratuita é um instrumento eficaz para reduzir o risco de fuga de carbono. No entanto, a distribuição gratuita de licenças tem custos financeiros e limita a

eficácia do ETS. À medida que a UE aumenta a sua ambição climática, ambos os custos aumentam, tornando mais difícil atingir as metas climáticas estabelecidas.

8. Compensações dos custos de carbono indiretas

As orientações sobre determinadas medidas de auxílios estatais no contexto do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (CELE) após 2021 identificam os setores considerados em risco de fuga de carbono devido às suas emissões indiretas, bem como os EM que estão autorizados a conceder compensação pelos custos de carbono indiretos.

Tal como acontece com as licenças gratuitas, os auxílios estatais são, por natureza, um regime de exceção. Isto é salientado no excerto da Comunicação que consta em infra:

Sendo que, “O principal objetivo do controlo dos auxílios estatais no contexto da aplicação do CELE da UE é garantir que os efeitos positivos do auxílio superam os seus efeitos negativos em termos de distorções da concorrência no mercado interno. O auxílio estatal deve ser necessário para alcançar o objetivo ambiental do CELE da UE (necessidade do auxílio) e deve ser limitado ao mínimo necessário para alcançar a proteção ambiental pretendida (proporcionalidade do auxílio), sem criar distorções indevidas da concorrência e do comércio no mercado interno.”

Salienta-se mais uma vez o facto de que apenas 13 EM e a Noruega fazem uso desta possibilidade de conceder compensações por custos indiretos de carbono.

9. Quais os fatores que impulsionam o problema?

Existem três fatores interligados que podem aumentar o risco de fuga de carbono, nomeadamente:

- Diferentes níveis de ambição climática a nível mundial e as medidas adotadas para as alcançar;
- O aumento da ambição climática da UE;
- A reavaliação dos mecanismos existentes de proteção contra a fuga de carbono, em particular a diminuição gradual das licenças atribuídas gratuitamente no âmbito do CELE da UE.

No contexto de uma cadeia de valor globalizada, o risco de fuga de carbono torna-se ainda mais acentuado.

10. Os diferentes níveis de concretização das metas climáticas no mundo

Atualmente, a ação climática internacional caracteriza-se por diferentes fases de concretização. O Acordo de Paris visa criar uma dinâmica coerente, reforçando a resposta global à ameaça das alterações climáticas. Cada Parte define as suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) para reduzir as emissões de GEE.

Estas refletem a "ambição mais elevada possível", mas também os princípios das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respetivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais".

Isto significa que a resposta global ao desafio climático diferirá inevitavelmente entre as Partes no curto e médio prazo. No entanto, tal não deve ser um obstáculo à concretização dos objetivos de cada Parte.

Uma ferramenta essencial para alcançar a redução das emissões de forma eficiente em termos de custos é o preço do carbono. A cooperação global e eventuais acordos sobre tais mecanismos poderão desempenhar um papel importante na luta contra as alterações climáticas, nivelando o campo de jogo mundial e reduzindo os impactos negativos decorrentes das diferenças nos custos de conformidade entre as economias.

11. O aumento da ambição climática da UE

A União Europeia tem vindo a aumentar consistentemente a sua ambição climática, em consonância com o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050, conforme estabelecido pelo Pacto Ecológico Europeu.

No caminho para esse objetivo, foram definidos marcos intermédios para 2030. Em 11 de dezembro de 2020, o Conselho Europeu elevou a meta da UE para 2030, passando de 40 % para 55 % de redução das emissões em comparação com os níveis de 1990. Esta nova meta foi comunicada à UNFCCC²² como às NDCs da UE ao abrigo do Acordo de Paris.

Alvos mais ambiciosos implicam revisões dos instrumentos existentes para garantir que permanecem eficazes e adequados aos novos objetivos.

²² A sigla UNFCCC refere-se à **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas**, um tratado internacional que entrou em vigor em 1994 com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera para evitar interferências perigosas no sistema climático. Esta convenção foi adotada na Cimeira da Terra no Rio de Janeiro em 1992 e serve como base para outros acordos, como o Acordo de Paris e o Protocolo de Quioto.

12. A revisão dos mecanismos existentes de proteção contra a fuga de carbono

Para alcançar estas metas, a UE considera o preço das emissões de GEE um instrumento essencial e eficaz em termos de custos para a transição da indústria para a neutralidade climática.

Desde 2005, as emissões diretas das instalações industriais e do setor da eletricidade têm sido incluídas no CELE da UE. O risco de fuga de carbono foi mitigado através da atribuição gratuita de licenças de emissão, baseando-se em valores de referência que refletem os 10 % produtores mais eficientes da UE.

Contudo, esta alocação gratuita tem dois inconvenientes principais:

- É uma medida onerosa;
- Enfraquece o sinal de preço do carbono para a indústria, reduzindo o incentivo à descarbonização.

Além disso, dado que o preço do carbono se reflete nos preços da eletricidade, surgem emissões indiretas, o que pode representar um risco adicional de fuga de carbono para setores eletrointensivos. Por essa razão, alguns EM optam por compensar os custos indiretos, desde que tal seja compatível com as regras da UE em matéria de auxílios estatais.

13. Principais Regulamentos de Execução do CBAM

- Regulamento de Execução (UE) [2025/2548](#) da Comissão de 10 de dezembro de 2025, que estabelece as regras de aplicação do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao cálculo e à publicação e ao preço dos certificados CBAM;

- Regulamento de Execução (UE) [2025/2549](#) da Comissão, de 10 de dezembro de 2025, que altera e retifica o Regulamento de Execução (UE) 2025/486 da Comissão que estabelece as regras de execução do Regulamento (EU) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às condições e aos procedimentos relacionados com o estatuto de declarante CBAM autorizado;

- Regulamento de Execução (UE) [2025/2550](#) da Comissão de 10 de dezembro de 2025, que altera e retifica o Regulamento de Execução (UE) 2024/3219 no que diz respeito ao CBAM.

- Regulamento de Execução (UE) [2025/2619](#) da Comissão de 16 de dezembro de 2025, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às informações comunicadas pelas autoridades aduaneiras.

- Regulamento de execução (UE) [2025/2620](#) da Comissão, de 16 de dezembro de 2025, que estabelece as regras de aplicação do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz

respeito ao cálculo do ajustamento da atribuição de licenças de emissão a título gratuito e ao número de certificados CBAM a devolver.

Os regulamentos do CBAM (Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço) da UE, estabelecidos pelo Regulamento (UE) 2023/956, visam taxar as emissões de carbono em produtos importados (cimento, ferro/aço, alumínio, fertilizantes, hidrogénio, eletricidade) para igualar o custo com a produção na UE, com implementação definitiva a partir de 1 de janeiro de 2026, exigindo estatuto de declarante autorizado e a compra de certificados CBAM. Após um período transitório (out. 2023-dez. 2025) focado em relatórios simplificados, as empresas devem agora solicitar a autorização de declarante CBAM e, a partir de 2026, submeter declarações anuais e comprar certificados, com um novo limiar de isenção de 50 toneladas anuais para alguns setores.

1. Período Transitório (outubro 2023 - dezembro 2025)

- **Foco:** Fase piloto e de aprendizagem.
- **Obrigação:** Apresentação de **Relatórios CBAM** (trimestrais, a partir de 2024), declarando emissões incorporadas nas importações.
- **Sem Pagamento:** Não era necessário comprar certificados CBAM.

2. Período Definitivo (A partir de 1 de janeiro de 2026)

- **Entrada em Vigor:** Aplicação plena do CBAM.
- **Regulamento de Execução (UE) 2025/486:** introduziu simplificações, como o limiar de isenção de 50 toneladas.
- **Obrigações do Importador:**
 - Obter o estatuto de **Declarante CBAM Autorizado** até 31 de março de 2026 (para quem exceder o limiar).
 - Submeter a **Declaração CBAM** anual (até 30 de setembro) a partir de 2027 (referente a 2026).
 - Comprar **Certificados CBAM** para cobrir as emissões declaradas, a partir de 2026, devolvendo os certificados anualmente.

Setores Abrangidos

- Ferro e aço, cimento, alumínio, fertilizantes, hidrogénio e eletricidade.

14. Conclusão

O Mecanismo de Ajustamento Carbónico nas Fronteiras (CBAM — *Carbon Border Adjustment Mechanism*) que aqui se dá notícia, é um dos instrumentos mais recentes e ambiciosos da política climática da União Europeia (UE).

Criado pelo Regulamento (UE) 2023/956, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio (doravante Regulamento CBAM), o CBAM tem por objetivo garantir que as importações para o território europeu reflitam o custo real das emissões de dióxido de carbono (CO₂) associadas à sua produção.

Neste contexto, as alfândegas nacionais — e, em Portugal, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) — assumem um papel fulcral na implementação, fiscalização e execução prática deste mecanismo ambiental, articulando-se com as demais autoridades europeias e com os operadores económicos²³.

O CBAM integra um conjunto de medidas da estratégia designada por “*Fit for 55*”, que pretende reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa da União Europeia em, pelo menos, 55% até ao ano de 2030.

Através deste mecanismo, a União Europeia aplica um ajustamento carbónico às importações de certos produtos provenientes de países terceiros, garantindo equidade concorrencial entre os produtores da União Europeia (sujeitos ao Sistema de Comércio de Licenças de Emissão — ETS) e os produtores de terceiros países.

Atualmente, o CBAM abrange setores considerados de elevado risco de fuga de carbono, como sejam, o ferro e o aço, o alumínio, o cimento, os fertilizantes, o hidrogénio e a eletricidade²⁴.

As alfândegas são o primeiro ponto de contacto entre o mercado interno europeu e com os produtos objeto de importação²⁵. Nesta conformidade, têm a responsabilidade de controlar a entrada física e a documentação associada às mercadorias abrangidas pelo CBAM.

Cada importação sujeita a este mecanismo deve ser acompanhada de uma declaração aduaneira²⁶ que identifique, de forma inequívoca o declarante CBAM, a caracterização precisa das

²³ Recentemente a AT publicou o ofício circulado n.º 16074/2025, de 30/12, relativo aos condicionalismos à importação no âmbito do mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (CBAM).

²⁴ Vide anexo I do Regulamento CBAM e Ofício circulado n.º 16074/2025, de 30/12.

²⁵ As autoridades aduaneiras têm por missão o controlo da fronteira externa da União Europeia, contemplando-se aqui a implementação deste mecanismo.

²⁶ Os regimes aduaneiros em causa constam do ponto 4.1 do Ofício circulado n.º 16074/2025, de 30/12, existindo algumas especificidades relativamente às declarações de em regime de reexportação para a Plataforma Continental ou Zona Económica Exclusiva (ponto V do Ofício circulado n.º 16074/2025, de 30/12).

mercadorias e o seu código pautal (NC), a origem da mercadoria, o estatuto do importador (se é um “declarante CBAM autorizado”²⁷) e as emissões diretas associadas ao produto.

Neste contexto, as alfândegas, verificam se, o importador está registado na plataforma CBAM da Comissão Europeia, se o produto se encontra abrangido pelo regulamento e se a documentação apresentada cumpre os requisitos técnicos e ambientais exigidos.

Caso as Alfândegas verifiquem que o importador, ou o representante aduaneiro indireto, não possui o estatuto de Declarante CBAM Autorizado (e não é aplicável nenhuma isenção ou medida transitória), recusam a introdução em livre prática das mercadorias²⁸.

As alfândegas portuguesas atuam também como órgãos de fiscalização e controlo, assegurando que, os importadores submetiam as declarações trimestrais de emissões (na fase transitória 2023–2025). A partir de 2026, os importadores²⁹ adquirem certificados CBAM equivalentes às emissões incorporadas, sendo que os dados declarados correspondem a valores verificáveis e auditáveis.

Esta função de controlo exige uma estreita cooperação entre a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a Comissão Europeia³⁰, e as autoridades ambientais nacionais e europeias.

Para além do exposto, as alfândegas têm ainda a função de reportar infrações ou indícios de evasão ambiental à Comissão Europeia. Entre as sanções possíveis encontram-se, sanções pecuniárias pelo incumprimento das obrigações declarativas, a suspensão do estatuto de operador CBAM autorizado e mesmo a interdição temporária de importação de produtos abrangidos.

Em Portugal, as infrações são tratadas nos termos do Regulamento (UE) 2023/956, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio (art.º 26.º), bem como pela legislação nacional aplicável aos controlos aduaneiros e ambientais, e ainda o Código Aduaneiro da União (CAU).

A aplicação do CBAM coloca novos desafios técnicos e logísticos às alfândegas e que passam, designadamente, pela necessidade de formação especializada dos trabalhadores na área aduaneira, em matéria ambiental e de emissões de carbono, pela adaptação dos sistemas informáticos (como o ICS2 e o Import Control System) para integrar os requisitos CBAM, pela gestão de grandes volumes de dados de emissões e certificação internacional e pela articulação eficaz entre as políticas fiscais, comerciais e ambientais.

²⁷ Art.º 4.º do Regulamento CBAM.

²⁸ Artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento CBAM.

²⁹ Com estatuto de declarante CBAM autorizado.

³⁰ O Regulamento de Execução (UE) 2025/2619 da Comissão, de 16 de dezembro de 2025, estabelece dois canais distintos para a comunicação de informações entre as Autoridades Aduaneiras e a Comissão Europeia (Registo CBAM), designadamente a Via Automática (Mecanismo de Vigilâncias) e a Via Meios Alternativos (a pedido).

O CBAM representa uma nova fronteira na política aduaneira europeia, combinando a tradicional função tributária e de controlo com a proteção ambiental e climática.

As alfândegas portuguesas, na Autoridade Tributária e Aduaneira, desempenham um papel decisivo na execução e credibilidade do sistema, assegurando que o comércio internacional respeita as metas de neutralidade carbónica definidas pela União Europeia.

Em síntese, as alfândegas transformam-se, no contexto do CBAM, em verdadeiras “alfândegas verdes” — guardiãs não só da legalidade económica, mas também da sustentabilidade ambiental na União Europeia.

RECEBIDO 07-04-2026

APROVADO 13-04-2026

Combate Fiscal ao Carbono

Luís Lobato Macedo^①

① Inspector Tributário Principal, PhD. Gestão, MSc. Contabilidade e Auditoria, Lic. Economia, Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

PALAVRAS-CHAVE:

- Taxas de carbono
- Mercados de carbono
- *EU Emissions Trading System*
- *Carbon Border Adjustment Mechanism*
- Redução de emissões
- Combustíveis fósseis

RESUMO

A redução das emissões de gases com efeitos de estufa, em particular CO₂, tem vindo a assumir um papel cada vez mais relevante na Agenda da UE para o combate às alterações climáticas, de forma mais intensa a partir de 2023. Este artigo pretende agregar os principais mecanismos actualmente ao dispor dos governos, quer numa perspectiva interna, quer numa perspectiva coordenada externa, verificar a sua acção por parte das entidades responsáveis, e aferir o estado desse combate e os principais efeitos conseguidos até ao momento.

Nota: O presente artigo é expresso a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira. Redigido sob as regras pré-acordo ortográfico.

Plano do artigo

Plano do artigo	24
Figuras	25
Tabelas.....	25
1. Introdução	26
2. Considerações genéricas sobre Impostos e Taxas de Carbono	30
3. Os diversos Impostos e Taxas de Carbono Nacionais.....	35
3.1. Impostos e Taxas de Carbono na Europa	37
3.2. Impostos e Taxas de Carbono fora da Europa.....	38
4. Os Mercados de Carbono como sistemas complementares.....	40
4.1. <i>EU Emissions Trading System</i> (EU ETS)	40
4.2. <i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i> (CBAM)	47
5. As implicações e consequências dos Impostos, Taxas e Licenças de emissão de Carbono	50
6. Conclusão	61
7. Referências.....	62

Figuras

Figura 1. Evolução do diferencial da temperatura média anual medida à superfície face à respectiva referência pré-industrial (período de 1861 a 1890)	26
Figura 2. Evolução das emissões totais de CO ₂ , em toneladas, por região geográfica (período de 1900 a 2024)	29
Figura 3. Evolução das emissões de CO ₂ per capita por região geográfica (período de 1750 a 2024) ...	30
Figura 4. Emissões Mundiais de GEE por sector de actividade, 2023.....	33
Figura 5. Emissões de GEE na UE27, por sector de actividade, 2023.....	34
Figura 6. Identificação dos países que recorrem a algum tipo de Taxa de Carbono e/ou utilização de Licença de Mercado de Carbono (ETS), bem como a proporção das respectivas emissões cobertas por esses mecanismos de desincentivo à utilização de energias baseadas em carbono, à data de 2024 ...	36
Figura 7. Identificação dos países que recorrem a algum tipo de Mercado de Carbono ETS (Emissions Trading System), à data de 2024.....	45
Figura 8. Destinos das receitas totais obtidas com o EU ETS desde 2013 até final de 2025	46

Tabelas

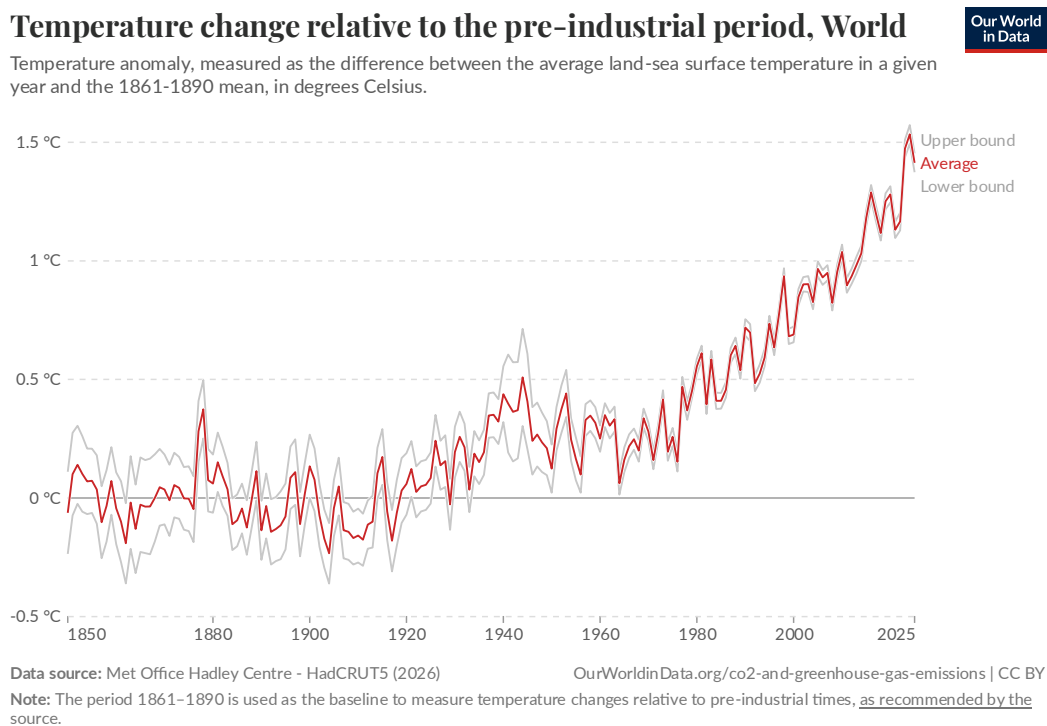
Tabela 1. Impostos e Taxas de Carbono (valor pago em € por tonelada de CO ₂) aplicadas pelos diversos países europeus para cada fonte de energia à base de carbono, à data de 2023	37
Tabela 2. Impostos e Taxas de Carbono (valor pago em € por tonelada de CO ₂) aplicadas pelos diversos países de fora da Europa, para cada fonte de energia à base de carbono, à data de 2023.....	39
Tabela 3. Valores de todos os mecanismos de combate à emissão de CO ₂ utilizados pelos países europeus, à data de 2023 (valores em € por tonelada de CO ₂ emitida).....	44
Tabela 4. Valores de todos os mecanismos de combate à emissão de CO ₂ utilizados pelos países de fora da Europa, à data de 2023 (valores em € por tonelada de CO ₂ emitida).....	49

1. Introdução

As preocupações das nações sobre as alterações climáticas e as suas consequências são pela primeira vez formalmente abordadas em conjunto na “*The first World Climate Conference*”, sob a égide da ONU, em 1979, Genebra, Suíça. Estas preocupações começam a ganhar força e dimensão à medida que descobertas científicas sugerem um panorama sombrio relativamente ao ritmo de aumento das temperaturas médias à superfície do globo face às médias pré industrialização em massa.

Na figura 1 podemos observar como a partir de finais do século XIX / inícios do século XX até à presente data se verifica um desvio crescente da temperatura média, o qual atinge cerca de 1.5 ° C a mais face à média estável anterior.

Figura 1. Evolução do diferencial da temperatura média anual medida à superfície face à respectiva referência pré-industrial (período de 1861 a 1890)¹



¹ Todos os gráficos do presente artigo foram extraídos do site “*Our World in Data*” e são aqui replicados ao abrigo da licença CC BY. Estes e outros gráficos relacionados podem ser consultados em <https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions>.

Exceção para o gráfico da figura 8, retirado do site da Comissão da UE: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/eu-emissions-trading-system-eu-ets/how-do-member-states-use-ets-revenues_en.

Neste ponto particular torna-se necessário desde já avançar com um esclarecimento, de forma a desmistificar conceitos errados que têm lançado confusão em alguma opinião pública: o que está em causa não são as alterações climáticas em si mesmas, mas sim o *ritmo acelerado* a que essas alterações estão a decorrer. O planeta já passou e superou múltiplas mudanças climáticas ao longo de milhões de anos, que surgem ciclicamente, nomeadamente devido ao movimento de precessão (oscilação do planeta em torno do seu eixo), que leva a alterações da sua inclinação – do eixo – gerando mudanças significativas nos diversos ecossistemas existentes nas distintas geografias. Por exemplo, o deserto do Sahara já foi uma planície (savana) verdejante, e dentro de uns milhares de anos voltará a sê-lo; outras regiões actualmente ricas em fauna e flora irão eventualmente declinar para zonas desérticas. Ora se não contrariarmos a mudança vertiginosa do clima, é certo que muitas das espécies que actualmente existem não terão capacidade de se adaptarem e serão extintas. É esse o desastre que os governos responsáveis no mundo estão a tentar prevenir².

A ONU patrocinou desde então várias conferências e reuniões ao mais alto nível, que culminaram em 1997 com a celebração do *Protocolo de Quioto*³ no Japão, primeiro acordo formal e compromisso sério assumido por 192 partes⁴ tendo em vista uma desaceleração do aquecimento global, através da redução de emissão de *gases com efeitos de estufa* (GEE) por parte dos países desenvolvidos (países identificados no Anexo I do Protocolo; aos países em vias de desenvolvimento – não anexo I – não é imposta qualquer meta de redução de emissão).

No entanto, e apesar das boas intenções da ONU, os resultados não foram auspiciosos, como nota (Newell, Pizer, e Raimi 2013) numa análise 15 anos após a celebração do protocolo. Na realidade não houve muita evolução no combate às emissões de gases com efeitos de estufa no imediato pós-Quito, considerando o modelo apresentado nesse protocolo como praticamente esgotado à data de 2012 no que diz respeito à redução de emissões. Apesar disso, a implementação de Mercados de Carbono um pouco por todo o mundo foi conseguida, em particular pela atractividade da atribuição de licenças de emissão de GEE a título gratuito que permitiu a dinamização dos leilões de licenças e a geração de alguns proveitos extraordinários a algumas empresas. Se há mérito no Protocolo de Quioto, este reside na forma como ele permitiu às diferentes jurisdições aprender a lidar com a informação sensível ao mercado de forma mais transparente e organizada, e nas lições sobre o funcionamento dos mercados na moderação dos preços (obtenção de preços de equilíbrio estáveis no médio/longo prazo), e a partir daí extrair ilações para um contexto adicionalmente complexo à medida que os próprios mercados de carbono se desenvolvem.

² Isto sem contar com outros efeitos colaterais, como têm sido as drásticas alterações meteorológicas e os respectivos prejuízos causados pela sua acção. Portanto, as consequências vão além da perda de diversidade ecológica e de tudo o que daí advém.

³ As decisões principais podem ser consultadas em <https://unfccc.int/resource/docs/cop3/07a01.pdf>.

⁴ Países da UE, Ilhas Cook, Niue, e todos os outros países membros da ONU com excepção de Andorra, Sudão do Sul (inexistente à data), Canadá (que retiraram a sua adesão em 2012) e Estados Unidos da América (nunca chegaram a ratificar o Protocolo junto do seu Senado).

(Benessaiah 2012) atesta precisamente este aprofundar de complexidade, nomeadamente com a introdução de Mercados Voluntários de Carbono (MVC), os quais exigem o acompanhamento por parte das instituições governamentais e regulatórias no sentido de uma maior simplificação de procedimentos e sistemas tendo em vista o seu próprio desenvolvimento e o desenvolvimento económico, ecológico e social sustentado associado. Neste ponto, os MVC estão em posição privilegiada nesta perspectiva, com grande potencial de contornar os excessos burocráticos muitas vezes criadores de ineficiências e atrofios, isto precisamente pela vontade política existente na promoção desta forma de combate ao aquecimento global.

Tendo assistido a este esmorecimento do ímpeto reformista no pós-Quoto, surge em 2015, quase como passo sequencial natural de renovada ofensiva para evitar caída no esquecimento, o *Acordo de Paris*⁵. Este Acordo, de cariz voluntário na sua aplicação (i.e., ou aderem e cumprem, ou não aderem e ficam à margem do acordo), introduz metas objectivas a cumprir para todos os participantes, quer sejam países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento e lança as bases para a difusão, expansão e maturação dos Mercados de Carbono. (Michaelowa, Shishlov, e Brescia 2019) interpreta a evolução do combate às emissões de carbono como sendo um processo enquadrado em quatro fases distintas:

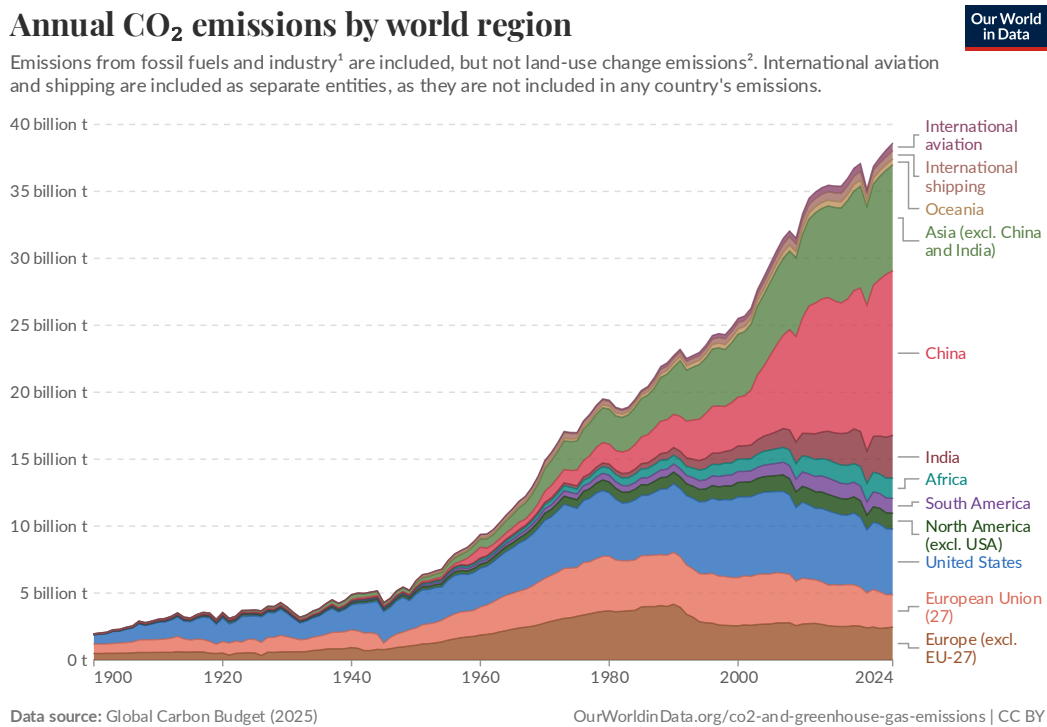
1. O primeiro período, de 1997 a 2004, operacionalizou os mecanismos definidos no Protocolo de Quioto, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e Implementação Conjunta.
2. De 2005 a 2011, os mercados de carbono expandiram-se consideravelmente. O Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (EU ETS) foi ligado aos mecanismos de Quioto, criando procura de créditos de carbono por parte do sector privado. Durante este período surgiram críticas relativamente à distribuição geográfica desigual dos projectos, bem como a problemas de integridade ambiental.
3. O período seguinte de 2012 a 2014 testemunhou uma quebra dos preços do carbono, limitando o desenvolvimento de novos projectos.
4. O período de 2015 a 2018 é caracterizado por uma estabilização gradual do regime climático internacional. O Acordo de Paris, adoptado em 2015, aumenta a complexidade através da participação global na mitigação da poluição.

A figura 2 abaixo apresentada mostra-nos a evolução das emissões de CO₂ em termos absolutos (toneladas métricas) desde início do século XX até 2024, sendo de notar os diferentes comportamentos consoante a origem geográfica das emissões. Podemos verificar que Europa (mais expressiva a redução de emissões na UE do que fora da UE) e EUA (ainda que com pouca expressão) são praticamente os únicos que reduzem as suas emissões a partir dos anos 2000, altura do início mais sistemático de combate a este problema. Em sentido contrário, toda a Ásia cresce em termos absolutos as suas emissões de CO₂, em especial China (com a maior fatia – praticamente metade das emissões de toda a Ásia). África, América do Sul e América do Norte (excluindo EUA) vêem as suas emissões permanecerem

⁵ “*Paris Agreement*”, também designado como “*Paris Accords*” ou “*Paris Climate Accords*”, pode ser consultado em https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf.

praticamente inalteradas ao longo do período 2010-2024. Oceânia, e emissões com origem na Aviação Internacional e Transporte Marítimo Internacional, estes dois últimos sectores sob jurisdições internacionais independentes, apresentam valores que podem ser considerados marginais no conjunto global de emissões.

Figura 2. Evolução das emissões totais de CO₂, em toneladas, por região geográfica (período de 1900 a 2024)



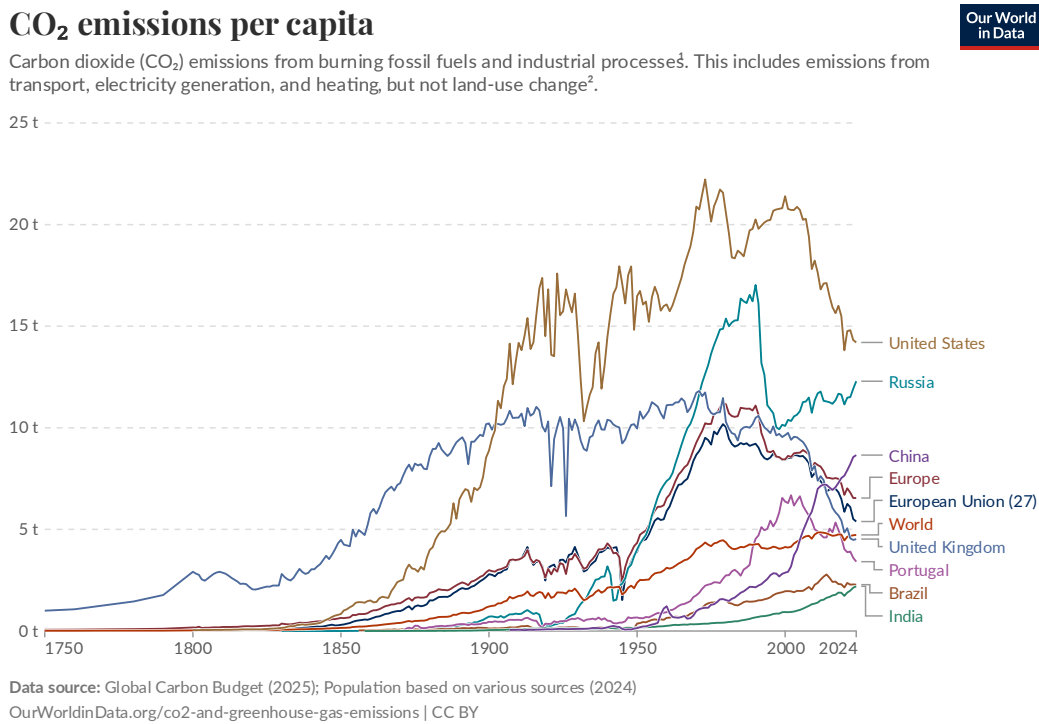
1. **Fossil CO₂ emissions** This refers to the carbon dioxide released when burning fossil fuels or from certain industrial activities. Burning fossil fuels – coal, oil, and gas – produces CO₂ during transport (cars, trucks, planes), electricity generation, heating, and energy use in industry. This also includes flaring, which is the burning of extra gas during oil and gas extraction. Some industrial processes also release CO₂. This happens especially in cement and steel production, where chemical reactions (unrelated to burning fuel) produce carbon dioxide. These figures don't include CO₂ emissions from changes in land use, like deforestation or reforestation.

2. **Land-use change emissions** Land-use change emissions are the carbon dioxide (CO₂) released or removed when land use changes. They mostly come from deforestation, forest degradation, turning forests or other ecosystems into cropland or pasture, and draining peatlands. When vegetation is cleared or burned, the carbon stored in plants and soil is released as CO₂. Land-use change can also remove CO₂ from the atmosphere when vegetation grows back, for example, when forests regrow. This can lead to negative emissions in the data. In scientific and policy discussions, these emissions are sometimes grouped under the broader term "LULUCF" (land use, land-use change, and forestry). These estimates are uncertain because they depend on limited data and assumptions about land cover, how much carbon is stored in ecosystems, and how land is managed. They are separate from fossil CO₂ emissions from burning fossil fuels and certain industrial processes.

Mas se considerarmos as emissões relativamente à população de cada origem geográfica (ou seja, emissões de CO₂ *per capita*), o que parece ser uma medida mais equitativa e adequada, vemos como o panorama genérico da figura anterior muda substancialmente, passando os EUA a serem considerados os maiores poluidores, seguidos da Rússia. A China fica algures a meio, não muito longe das emissões da

Europa. Notamos também, desde 2010, uma tendência clara de descida das emissões per capita nas economias mais desenvolvidas a par de um crescimento de emissões per capita das economias em vias de desenvolvimento (excepção do Brasil, que consegue manter estáveis as suas emissões).

Figura 3. Evolução das emissões de CO₂ per capita por região geográfica (período de 1750 a 2024)



1. **Fossil CO₂ emissions** This refers to the carbon dioxide released when burning fossil fuels or from certain industrial activities. Burning fossil fuels – coal, oil, and gas – produces CO₂ during transport (cars, trucks, planes), electricity generation, heating, and energy use in industry. This also includes flaring, which is the burning of extra gas during oil and gas extraction. Some industrial processes also release CO₂. This happens especially in cement and steel production, where chemical reactions (unrelated to burning fuel) produce carbon dioxide. These figures don't include CO₂ emissions from changes in land use, like deforestation or reforestation.

2. **Land-use change emissions** Land-use change emissions are the carbon dioxide (CO₂) released or removed when land use changes. They mostly come from deforestation, forest degradation, turning forests or other ecosystems into cropland or pasture, and draining peatlands. When vegetation is cleared or burned, the carbon stored in plants and soil is released as CO₂. Land-use change can also remove CO₂ from the atmosphere when vegetation grows back, for example, when forests regrow. This can lead to negative emissions in the data. In scientific and policy discussions, these emissions are sometimes grouped under the broader term "LULUCF" (land use, land-use change, and forestry). These estimates are uncertain because they depend on limited data and assumptions about land cover, how much carbon is stored in ecosystems, and how land is managed. They are separate from fossil CO₂ emissions from burning fossil fuels and certain industrial processes.

2. Considerações genéricas sobre Impostos e Taxas de Carbono

Na nomenclatura anglo-saxónica a expressão “*tax*” está geralmente associada às expressões “imposto” ou “tributo” na aceção portuguesa, e a expressão “*fee*” à nossa expressão “taxa”. No

entanto, esta identidade nem sempre se verifica, surgindo por vezes as ideias de “imposto” e “taxa” indiscriminadamente associadas à mesma expressão “tax”. Nesse sentido, torna-se necessário observar o contexto em que esta expressão é utilizada e interpretá-la à luz do mesmo. E também por isso afigura-se como fundamental apresentar definições concretas do que entendemos como impostos e taxas de carbono:

- *Imposto de Carbono* = tributação sobre produtos e serviços geradores de emissões carbónicas na sua criação ou execução, em que a receita reverte para o Estado de forma indiferenciada, i.e., sem destino específico associado.
- *Taxa de Carbono* = prestação pecuniária exigida por uma entidade pública sobre produtos e serviços geradores de emissões de carbono na sua criação ou execução, tendo como contrapartida a realização de um serviço público, utilização de um bem público ou levantamento de uma restrição legalmente imposta, a/o qual é normalmente relacionada/o com a mitigação ou neutralização do efeito da emissão carbónica no meio ambiente.

No presente artigo, seguiremos a lógica apontada anteriormente nas definições apresentadas.

De uma forma geral, praticamente todos os países têm pelo menos algum tipo de imposto de carbono sob a forma de tributação sobre produtos petrolíferos (derivados do crude), ubíquos em todas as economias mundiais dada a sua relevância para o funcionamento das mesmas. Já no caso das taxas de carbono, nem todos os países implementaram esta forma de incentivo à redução de emissões de GEE, algo que poderemos confirmar mais adiante na secção 3 deste artigo.

A concepção das taxas e impostos sobre o carbono teve de ser bastante ponderada, dada a relevância da sua implementação para a sustentabilidade de longo prazo do planeta, os interesses conflitantes de curto prazo (há sempre alguns agentes económicos que têm de assumir um certo sacrifício no imediato), e a necessidade de equidade na distribuição dos custos de implementação de modo a que houvesse uma adesão senão geral e unânime, ainda assim substancial.

Na criação dos Impostos e Taxas de Carbono, (Rizqi, Chou, e Yu 2025) alerta precisamente para essas questões, evidenciando que um desenho inadequado do imposto sobre o carbono pode agravar aspectos económicos e sociais. Neste estudo são considerados três factores-chave na concepção destes impostos e taxas:

1. a *taxa de imposto*,
2. o *escalonamento*,
3. e a *reciclagem da receita*

na sua acção e efeito sobre indicadores reflectidos no custo, PIB, disponibilidade de emprego, rendimento per capita, intensidade de carbono e perda de energia. E conclui que os impostos sobre o carbono podem melhorar todos os indicadores, excepto o custo e a perda de energia. A melhor reciclagem de receitas será a de priorizar o subsídio para Energia Renovável, seguido de apoio ao Veículo Eléctrico e por último a Eficiência Energética.

Mas tudo isto levanta uma questão importante: até que ponto os sacrificados de curto prazo estão sensibilizados a tolerar ou mesmo apoiar este tipo de impostos e taxas carbónicas? (Muth, Weiner, e Lakócai 2024) considera que a solução para esta questão reside na forma como irão ser utilizadas as receitas obtidas, ou seja, na *reciclagem das receitas*. No entanto, os autores notam uma diferença substancial na reacção da Europa Ocidental (onde a aceitação é significativa) vs. Europa de Leste (onde a ideia de reciclagem de receitas destes impostos apenas permite aumentar o apoio à iniciativa de protecção ambiental de 20,3%, caso sem redistribuição de receita, para 27,3%, com reciclagem). Este estudo analisou o apoio tendo em consideração 5 vectores de actuação do Estado:

- reduções de (outros) impostos,
- despesas verdes,
- apoio às famílias pobres,
- financiamento para a saúde e educação,
- e redução da dívida.

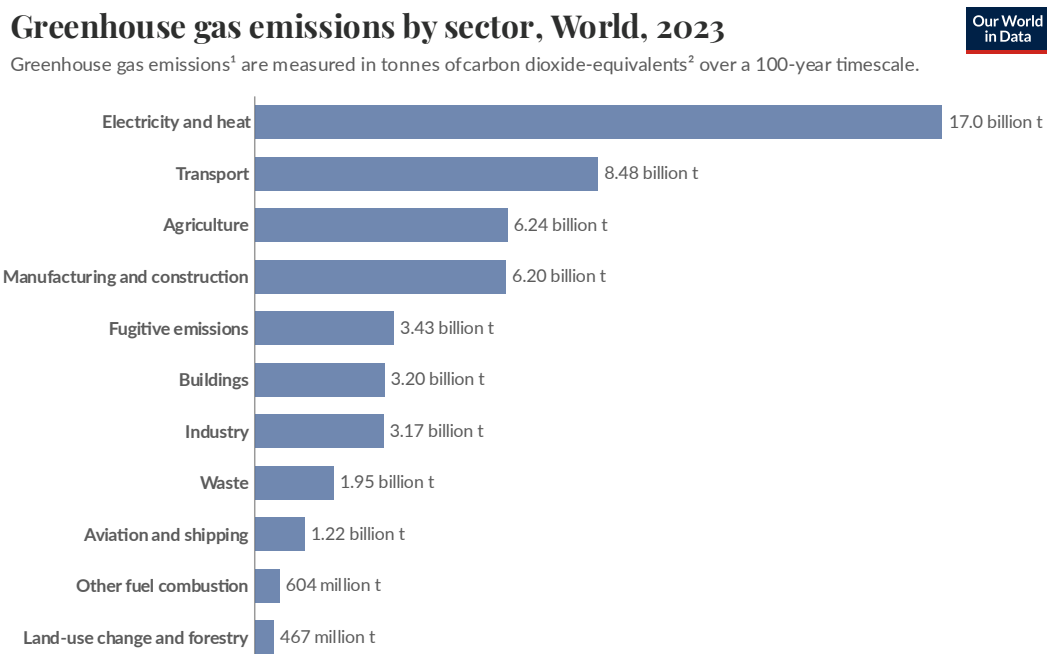
As medidas mais populares da reciclagem foram a aplicação em saúde pública e educação, bem como em despesas verdes. Os resultados realçam a importância de avaliar cuidadosamente o impacto distributivo da implementação de mecanismos de determinação do preço do carbono e de integrar completamente as considerações sociais na política climática.

Em derradeira análise, a política fiscal carbónica deverá modificar comportamentos no sentido da maximização do reaproveitamento de recursos juntamente com uma minimização de emissão de emissões de carbono, ou seja, eficiência máxima com poluição mínima. (Panza e Peron 2025) reporta precisamente esta necessidade de mudança de paradigma económico de uma *Economia Linear* ineficiente na utilização de Recursos para uma *Economia Circular* limpa e o papel dos impostos e taxas de carbono nessa transição. Os resultados indicam que os valores actuais do imposto sobre o carbono são demasiado baixos para impactar a transição para economias de baixo carbono. No entanto, as conclusões revelam que não existe um único valor mínimo preferencial para o imposto sobre o carbono; em vez disso, este valor mínimo depende das características do produto em termos de custos e emissões de CO₂.

Mas nesta aferição do problema carbónico e formas fiscais de o neutralizar ou mitigar, ainda não foram enunciadas quais as principais actividades que estão na origem das grandes emissões de GEE a nível mundial. O teor da figura 4 apresenta essa informação até agora em falta.

Podemos observar que as principais fontes de emissões de carbono residem nas actividades de *Produção Eléctrica e de Aquecimento* (essencialmente associadas ao consumo de combustíveis fósseis, carvão, gás natural,...), com cerca de 17 mil milhões de toneladas equivalentes a CO₂, seguidas das actividades de *Transportes*, com 8,48 mil milhões de toneladas, e das da *Agricultura e Indústria & Construção*, ambas com cerca de 6,2 mil milhões de toneladas cada.

Figura 4. Emissões Mundiais de GEE por sector de actividade, 2023



Data source: Climate Watch (2026)

OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions | CC BY

Note: Land-use change emissions can be negative.

1. **Greenhouse gas emissions** A greenhouse gas (GHG) is a gas that causes the atmosphere to warm by absorbing and emitting radiant energy. Greenhouse gases absorb radiation that is radiated by Earth, preventing this heat from escaping to space. Carbon dioxide (CO₂) is the most well-known greenhouse gas, but there are others including methane, nitrous oxide, and in fact, water vapor. Human-made emissions of greenhouse gases from fossil fuels, industry, and agriculture are the leading cause of global climate change. Greenhouse gas emissions measure the total amount of all greenhouse gases that are emitted. These are often quantified in carbon dioxide equivalents (CO₂eq) which take account of the amount of warming that each molecule of different gases creates.

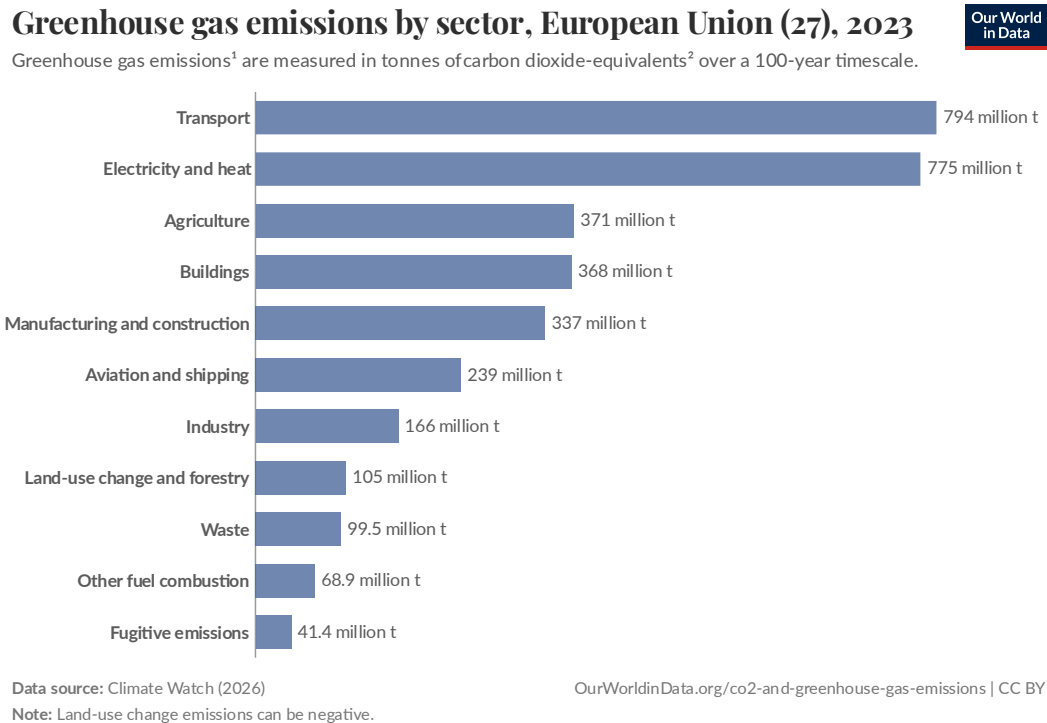
2. **Carbon dioxide equivalents (CO₂eq)** Carbon dioxide is the most important greenhouse gas, but not the only one. To capture all greenhouse gas emissions, researchers express them in "carbon dioxide equivalents" (CO₂eq). This takes all greenhouse gases into account, not just CO₂. To express all greenhouse gases in carbon dioxide equivalents (CO₂eq), each one is weighted by its global warming potential (GWP) value. GWP measures the amount of warming a gas creates compared to CO₂. CO₂ is given a GWP value of one. If a gas had a GWP of 10 then one kilogram of that gas would generate ten times the warming effect as one kilogram of CO₂. Carbon dioxide equivalents are calculated for each gas by multiplying the mass of emissions of a specific greenhouse gas by its GWP factor. This warming can be stated over different timescales. To calculate CO₂eq over 100 years, we'd multiply each gas by its GWP over a 100-year timescale (GWP100). Total greenhouse gas emissions - measured in CO₂eq - are then calculated by summing each gas' CO₂eq value.

Ao olhar para este gráfico, não é de estranhar a preocupação generalizada dos diversos governos mundiais (excepto Administração Trump) com a questão da produção de energia e aquecimento, e a procura de fontes produção mais limpa, como solar, eólica, hídrica e até possivelmente a fusão atómica num futuro relativamente próximo, que, ao contrário da fissão atómica correntemente em uso na produção de energia nuclear, não liberta radioactividade nem cria lixo tóxico radioactivo.

No respeitante ao espaço específico da UE, há uma mudança importante no peso das emissões de cada sector. Na figura 5 podemos observar como as actividades de *Transportes* assumem o papel de principal emissor de GEE, enquanto as de produção de *Electricidade e Aquecimento* passam a 2º lugar. Também as emissões das actividades da *Indústria & Construção* e as relacionadas com *Fugas* de

produção (*Fugitive emissions*) para países terceiros onde os encargos com a fiscalidade carbónica sejam menores apresentam posições relativas inferiores. Estas posições relativas no espaço da UE revelam o esforço conjunto da Comissão e Conselho Europeus no sentido de estimular a redução de emissões nesses sectores. Actualmente (e desde há alguns anos para cá), o foco da UE está centrado naturalmente no sector dos Transportes.

Figura 5. Emissões de GEE na UE27, por sector de actividade, 2023



1. **Greenhouse gas emissions** A greenhouse gas (GHG) is a gas that causes the atmosphere to warm by absorbing and emitting radiant energy. Greenhouse gases absorb radiation that is radiated by Earth, preventing this heat from escaping to space. Carbon dioxide (CO₂) is the most well-known greenhouse gas, but there are others including methane, nitrous oxide, and in fact, water vapor. Human-made emissions of greenhouse gases from fossil fuels, industry, and agriculture are the leading cause of global climate change. Greenhouse gas emissions measure the total amount of all greenhouse gases that are emitted. These are often quantified in carbon dioxide equivalents (CO₂eq) which take account of the amount of warming that each molecule of different gases creates.

2. **Carbon dioxide equivalents (CO₂eq)** Carbon dioxide is the most important greenhouse gas, but not the only one. To capture all greenhouse gas emissions, researchers express them in "carbon dioxide equivalents" (CO₂eq). This takes all greenhouse gases into account, not just CO₂. To express all greenhouse gases in carbon dioxide equivalents (CO₂eq), each one is weighted by its global warming potential (GWP) value. GWP measures the amount of warming a gas creates compared to CO₂. CO₂ is given a GWP value of one. If a gas had a GWP of 10 then one kilogram of that gas would generate ten times the warming effect as one kilogram of CO₂. Carbon dioxide equivalents are calculated for each gas by multiplying the mass of emissions of a specific greenhouse gas by its GWP factor. This warming can be stated over different timescales. To calculate CO₂eq over 100 years, we'd multiply each gas by its GWP over a 100-year timescale (GWP100). Total greenhouse gas emissions - measured in CO₂eq - are then calculated by summing each gas' CO₂eq value.

Deste modo, assumindo o sector dos Transportes tal importância, a pressão política das instâncias europeias tem incidido na promoção de uma rápida transição para tecnologias verdes. (Ahmad et al. 2024) investiga a interação entre as iniciativas de transporte verde, os impostos ambientais e as emissões de CO₂ nos países em transição energética, para o período de 1990 a 2020, revelando como os

impostos ambientais e o transporte verde estão fortemente correlacionados negativamente com as emissões de CO₂. Estes resultados realçam o potencial do aumento dos impostos ambientais e do avanço das tecnologias de transporte verde como estratégias eficazes para mitigar a deterioração ambiental. Este artigo destaca ainda que as melhorias na *eficiência energética* e na *adoção de energias renováveis* contribuem ainda mais para a redução das emissões de CO₂ e promoção da sustentabilidade ambiental a longo prazo.

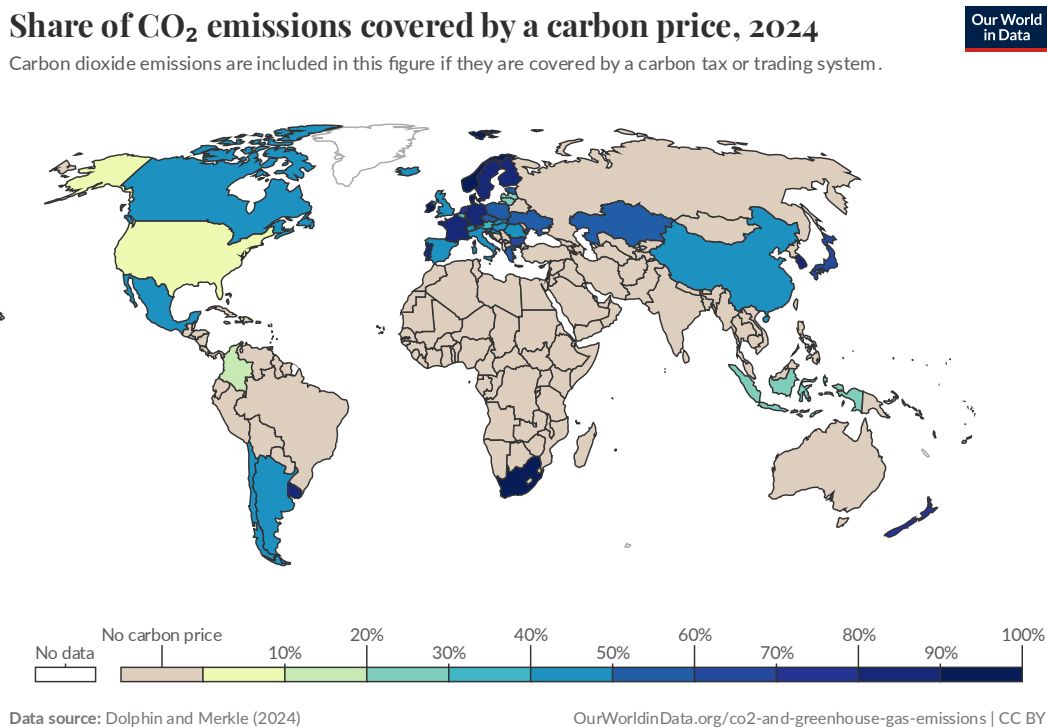
Mas nesta discussão da tributação carbónica, há ainda a possibilidade de utilização de um outro instrumento ainda não abordado: os *subsídios verdes*. Na realidade, uma aplicação indiscriminada de um imposto carbónico pode espoliar consequências perversas tipicamente associadas a impostos sobre a despesa, como o facto de todos pagarem por igual independentemente da sua condição sócio-económica. (Van Der Ploeg 2025) afirma que os impostos sobre o carbono são extremamente impopulares e os decisores políticos devem adoptar um princípio de direccionamento modificado, definindo o imposto sobre o carbono óptimo abaixo do custo social do carbono, subsidiando os produtos fabricados com energia renovável, i.e., devem subsidiar as energias e produtos verdes e ajustar os impostos carbónicos a tal ponto que seja indiferente financeiramente ao consumidor qualquer dos tipos de tecnologias, e não simplesmente encarecer as tecnologias actuais. Mas isso implica um custo fiscal, uma perda de receita. (Naseem et al. 2025), reincide nesta temática, e através de modelação teórica (teoria dos jogos de Stackelberg) e simulações numéricas de resultados potenciais, conclui que os subsídios governamentais aumentam significativamente os esforços de redução de emissões dos fabricantes, aumentam a procura do mercado por produtos de baixo carbono e melhoram a rentabilidade global da cadeia de abastecimento.

3. Os diversos Impostos e Taxas de Carbono Nacionais

A informação disponível permite-nos aferir que, em maior ou menor grau de intensidade, uma vasta maioria dos países possui um determinado imposto sobre o carbono (normalmente associado ao consumo de combustíveis fósseis) e cuja existência na sua génese não estará propriamente associada a uma preocupação ambiental, mas sim à necessidade de arrecadação de receita fiscal. Isso não invalida que, em momentos mais recentes, as preocupações ambientais tenham levado ao seu acréscimo gradual. Por exemplo, (Lilliestam, Eckardt, e Bersalli 2025) evidencia isso mesmo, revelando que alguns governos adoptaram inicialmente baixos impostos sobre o carbono, com objectivos primordialmente simbólicos e fiscais, mas também com a intenção de aumentá-los posteriormente, quando a oposição diminuísse; uma abordagem de sequenciação dentro da política que se tornou mais relevante ao longo do tempo.

Já as taxas de carbono e de licenças para emissões carbónicas transaccionadas em mercado ETS são instrumentos concebidos com o intuito de protecção ambiental e a implementação visa directamente a criação de medidas de combate às emissões de GEE. Na figura 6 é apresentado um mapa com os países que introduziram algum tipo de taxa e/ou licença, a nível regional, nacional ou supranacional, e qual a respectiva proporção de emissões abrangidas por essas taxas/licenças.

Figura 6. Identificação dos países que recorrem a algum tipo de *Taxa de Carbono* e/ou utilização de *Licença de Mercado de Carbono (ETS)*, bem como a proporção das respectivas emissões cobertas por esses mecanismos de desincentivo à utilização de energias baseadas em carbono, à data de 2024



O mapa permite concluir que as preocupações ambientais com o futuro do planeta de combate às emissões de CO₂ e suas graves consequências no rápido aumento da temperatura média global permanecem mais sérias na Europa, com alguns casos isolados pelo mundo, tais como Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, África do Sul e Uruguai, seguidos num segundo plano de China, Canadá, México, Chile e Argentina, e ainda alguns outros com um compromisso moderado – EUA, Colômbia, e Indonésia. Este mapa é conclusivo acerca do empenho global neste combate, à data de 2024. Certo que entretanto, alguns eventos meteorológicos extremos ocorridos por todo o mundo seguramente que fizeram repensar o nível de compromisso dos líderes das nações menos envolvidas, ajudando-os a perceber o quão séria é esta questão para a viabilidade do nosso planeta.

3.1. Impostos e Taxas de Carbono na Europa

A tabela 1 abaixo apresenta os impostos e taxas em vigor à data de 2023 (últimos dados fiáveis disponíveis) nos países europeus, bem como as suas origens. A *taxa de carbono média p/T* aparece na coluna (1), que resulta de uma média ponderada das taxas de carbono das colunas (2), (11) e (12).

Tabela 1. Impostos e Taxas de Carbono (valor pago em € por tonelada de CO₂) aplicadas pelos diversos países europeus para cada fonte de energia à base de carbono, à data de 2023

Carbon tax	Fuel excise tax	All sources	Fossil fuels	Coal and other solid fossil fuels	Fuel oil	Diesel	Kerosene	Gasoline	LPG	Natural gas	Other fossil fuels and non-renewable waste	Other greenhouse gas (GHG) emissions	Biofuels
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Austria	48.63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belgium	46.57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Czechia	25.65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Denmark	69.08	9.91	14.99	4.61	4.25	20.79	15.48	24.70	17.14	14.44	1.49	0.49	0.04
Estonia	32.03	0.09	0.12	0.07	0.32	-	-	-	-	0.56	0.46	-	-
Finland	36.84	27.36	35.75	10.18	21.50	77.45	-	91.88	19.41	20.43	-	-	0.45
France	53.63	17.44	24.02	0.64	7.36	34.94	4.34	42.75	18.56	22.36	-	-	0.20
Germany	46.70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Greece	50.77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hungary	30.18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iceland	63.49	18.02	31.69	-	34.54	31.84	2.28	33.45	24.39	-	-	0.45	-
Ireland	20.08	13.92	25.22	7.98	0.88	44.45	41.25	49.63	33.61	9.59	-	-	-
Italy	71.77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Latvia	46.87	0.50	0.89	2.07	-	0.39	-	-	-	1.73	2.41	-	0.05
Lithuania	44.72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Luxembourg	73.77	27.56	32.33	-	18.41	38.05	28.99	40.25	31.18	17.38	-	-	13.69
Netherlands	85.18	0.27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.76	-
Norway	21.03	49.92	62.12	-	60.41	74.66	63.66	85.60	32.03	87.53	0.81	7.87	-
Poland	27.41	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	-	0.12	-
Portugal	47.24	8.74	13.35	4.48	3.88	20.57	4.17	24.02	23.12	6.90	0.32	-	-
Slovak Republic	28.20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovenia	51.13	0.23	0.30	0.00	-	-	17.23	-	15.63	-	-	-	-
Spain	44.67	0.21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.82	-
Sweden	26.14	35.89	48.25	0.74	22.68	84.98	-	110.67	29.40	54.98	-	-	6.54
Switzerland	101.86	40.89	53.50	42.70	3.19	60.01	8.77	-	127.68	114.09	-	-	-
Türkiye	7.98	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
United Kingdom	61.54	2.06	2.64	5.30	4.94	0.07	-	-	-	4.82	-	-	-
Bulgaria	22.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Croatia	37.65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cyprus	32.87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	2.55	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	45.10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Romania	28.20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Russia	3.83	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukraine	0.17	0.30	0.40	0.54	0.61	0.07	-	-	0.06	0.40	0.40	-	0.02

OECD country
Non OECD country

Os valores da coluna (2), taxas de carbono aplicadas ao agregado dos combustíveis fósseis, resultam por sua vez de uma *média* ponderada das taxas de carbono aplicadas aos diversos tipos

de combustíveis e derivados do petróleo (colunas (3) a (10)). A coluna inicial “*Fuel excise tax*” inclui a parte de *imposto* sobre produtos petrolíferos⁶. Em Portugal, o ISP é constituído por imposto propriamente dito acrescido de uma taxa de carbono adicional consoante o tipo de combustível⁷, e de uma contribuição de serviço rodoviário (extinta a partir de 2023), mas medido em euros por litro de combustível. A observação da tabela 1 permite-nos concluir que:

1. Praticamente todos os países europeus (em sentido lato, i.e., com porção de território no continente europeu) possuem imposto sobre produtos petrolíferos (“*fuel excise tax*”).
2. O nível desse imposto varia substancialmente de país para país, desde € 0,17 na Ucrânia até um máximo de €101,86 na Suíça por cada tonelada de CO₂ emitida.
3. Os níveis de imposto são mais elevados na Suíça, Países Baixos, Luxemburgo, Itália, Dinamarca, Islândia e Reino Unido.
4. O imposto é menor em países como Ucrânia, Cazaquistão, Rússia e Turquia.
5. Nem todos os países europeus aplicam taxas de carbono e as taxas variam substancialmente de país para país⁸.
6. Dentro dos produtos alvos de taxa de carbono, de um modo geral, são o diesel, a gasolina, o gás liquefeito e o gás natural os mais tributados.

Perante este cenário, os dados sugerem não haver uma política uniforme, coordenada, coerente e consistente entre os diversos países europeus de combate à emissão de CO₂.

3.2. Impostos e Taxas de Carbono fora da Europa

Fora da Europa, o panorama não melhora. De facto, até piora. Também praticamente todos os países sobre os quais a OCDE possui e disponibiliza dados, praticam algum tipo de imposto sobre os combustíveis, conforme pode ser observado na tabela 2. No entanto, o valor do imposto por tonelada de CO₂ emitida é bastante reduzido, sendo que a maioria dos valores se encontra abaixo dos € 20,00 p/T. Destes, 15 países têm até um imposto inferior a € 10,00 p/T de CO₂ e 4 não possuem qualquer tipo de imposto.

No que diz respeito a taxas de carbono propriamente ditas, a imagem chega a ser decepcionante. Praticamente apenas Canadá e Uruguai apresentam valores de taxas dignos de menção. As taxas de

⁶ Dados extraídos do site da [OCDE](#).

⁷ O leitor poderá verificar a evolução das diferentes estruturas do ISP para os diferentes combustíveis (gasolinas, gasóleos, gasóleo colorido e marcado, gasóleo de aquecimento, GPL auto, propano e butano) ao longo das últimas duas décadas no site da EPCOL (Empresas Portuguesas de Combustíveis e Lubrificantes): <https://www.epcol.pt/estatisticas-e-estudos/impostos/estrutura-do-isp-portugal/1633>.

⁸ Atenção, não são incluídos aqui quaisquer valores de licenças de carbono.

Chile, Colômbia, México, Argentina, Singapura e África do Sul aparentam ser apenas simbólicas. Se na Europa o combate em termos de impostos e taxas parece descoordenado, fora dela parece inexistente. Estes valores não contrariam a figura 6, uma vez que esta se refere à proporção das emissões tributadas e nada diz relativamente ao nível de taxa aplicados (que no caso é bastante reduzida).

Tabela 2. Impostos e Taxas de Carbono (valor pago em € por tonelada de CO₂) aplicadas pelos diversos países de fora da Europa, para cada fonte de energia à base de carbono, à data de 2023

Carbon tax	Fuel excise tax	All sources	Fossil fuels	Coal and other solid fossil fuels	Fuel oil	Diesel	Kerosene	Gasoline	LPG	Natural gas	Other fossil fuels and non-renewable waste	Other greenhouse gas (GHG) emissions	Biofuels
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Australia	14.33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canada	10.54	13.46	17.61	0.94	11.70	24.80	24.48	33.18	28.92	14.84	4.48	-	2.19
Chile	27.64	1.58	2.00	4.79	-	-	-	-	-	4.10	-	-	-
Colombia	6.82	1.37	3.17	-	5.20	4.05	5.06	4.21	5.48	4.47	1.06	-	-
Costa Rica	61.05	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Israel	61.31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Japan	21.44	1.58	1.73	1.37	-	1.37	1.92	2.19	1.57	2.02	2.37	-	-
Korea	19.53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexico	19.99	1.58	2.52	2.05	4.74	3.97	-	3.55	3.05	1.36	1.38	-	-
New Zealand	14.79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
United States	12.29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Argentina	8.43	0.78	1.69	1.11	1.90	4.94	5.39	5.16	-	-	-	-	-
Bangladesh	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brazil	0.46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Burkina Faso	5.50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
China (People's Republic of)	5.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	7.78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dominican Republic	17.61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Egypt	2.35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ethiopia	0.15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ghana	20.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	12.65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
India	7.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indonesia	1.37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamaica	32.16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kenya	14.51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kyrgyzstan	4.43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Madagascar	2.47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malaysia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mauritius	26.44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morocco	21.35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nigeria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Panama	13.62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	8.50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Peru	9.34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Philippines	10.09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rwanda	13.68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Singapore	10.56	2.65	2.78	3.26	3.13	0.38	-	-	0.90	3.30	3.13	2.37	-
South Africa	12.79	0.99	1.27	1.04	2.39	2.27	1.64	2.03	0.58	2.87	2.87	-	-
Sri Lanka	20.83	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uganda	17.55	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	10.09	6.11	29.99	-	-	-	-	128.69	-	-	-	-	-
Zambia	2.55	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

OECD country
Non OECD country

4. Os Mercados de Carbono como sistemas complementares

Na sequência da celebração do protocolo de Quioto e o seu *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo* (MDL), a UE assumiu desde logo um papel líder no compromisso ao combate às emissões, com a preocupação revelada pelas entidades europeias a culminar em 2005 na criação do primeiro *Mercado de Carbono*. A ideia seria de limitar as emissões de GEE a um número de licenças pré-definido, número esse que se previa vir a ser reduzido gradualmente ao longo do tempo tendo em vista exercer pressão sobre os sectores mais poluentes no sentido de encontrar formas alternativas não poluentes de utilização de energia nos seus processos produtivos.

Uma questão que resulta da implementação deste mercado é a necessidade de sensibilizar a generalidade dos países a nível global a aderir a um sistema deste tipo por forma a evitar deslocações de produção para onde as exigências de licenças de emissão não seriam aplicáveis. (Marschinski, Flachslund, e Jakob 2012) demonstra precisamente esta preocupação, reflectindo sobre a interligação sectorial dos mercados de carbono (criando sistemas "anti-fuga" em sectores específicos). (Mizrach 2012), por outro lado, perante a criação de mais mercados de carbono (noutras zonas geográficas) propõe o desenvolvimento de uma maior integração entre os mesmos, promovendo maiores níveis de eficiência na determinação dos preços das licenças. (Lanzi, Chateau, e Dellink 2012), por seu turno, levanta preocupações sobre mercados de carbono fragmentados e preços do carbono divergentes entre regiões, que podem levar a perdas de competitividade e bem-estar, e alterações na produção que possam levar à fuga de carbono já mencionada.

4.1. *EU Emissions Trading System* (EU ETS)

O EU ETS⁹ é o mercado de transacção de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa da União Europeia (incluindo também: Noruega, Islândia, Liechtenstein – pertencentes à EFTA; e Irlanda do Norte, mas apenas no caso específico da geração de electricidade). Cada licença permite ao adquirente a emissão do equivalente a 1 tonelada métrica de CO₂ no exercício das suas actividades produtivas. Neste momento, este sistema de (comércio de) licenças é aplicável a empresas nos seguintes sectores:

- 1) Pela geração de Dióxido de Carbono (CO₂),
 - i. na *produção de electricidade e aquecimento*;

⁹ Para um aprofundamento deste tema, o leitor poderá consultar o site oficial dedicado da Comissão Europeia: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en.

- ii. nos sectores *industriais de utilização intensiva de energia*¹⁰;
 - iii. na *aviação*, dentro do Espaço Económico Europeu e voos com destino à Suíça e ao Reino Unido;
 - iv. no *transporte marítimo*, especificamente 50% das emissões de viagens com início ou fim fora da UE e 100% das emissões de viagens entre dois portos da UE;
- 2) Pela geração de Óxido Nitroso (N₂O), no sector da *produção de ácidos nítrico, adípico, glioxílico e glioxal*;
- 3) Pela geração de Perfluorocarbonetos (PFCs), no sector da *produção de alumínio*.

O Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (EU ETS), lançado em 2005 através da *Directiva ETS* (Parlamento Europeu e Conselho 2003), é o primeiro mercado de carbono do mundo e um dos maiores a nível global, exigindo aos poluidores que paguem pelas suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE). O EU ETS opera em fases de negociação¹¹.

Durante a sua fase de testes em efectivo funcionamento, o Sistema de Comércio de Emissões de Gases com Efeito de Estufa da UE (EU-ETS) entrou em colapso devido a uma sobrealocação de licenças de emissão. O Preço das licenças foi gradualmente caindo até alcançar o valor zero, quando os agentes se foram apercebendo que havia licenças (entre gratuitas e comercializadas) para a emissão de maior tonelagem de CO₂ do que a quantidade efectivamente emitida para a atmosfera na Europa (Medina, Pardo, e Pascual 2014). Segundo este artigo, as fricções comerciais (medidas pelo *spread* relativo, pelo risco de assimetria de informação e pelos lucros dos formadores de mercado) diminuíram da Fase I para a Fase II. Mas embora a volatilidade tenha diminuído, a sua componente relacionada com o ruído ganhou importância à custa da sua componente relacionada com a informação, resultando numa menor qualidade das variações de preços, i.e., devido à especulação, actividade que genericamente muitas das vezes se afasta dos fundamentos económicos subjacentes ao próprio funcionamento do mercado. (Qiu et al. 2023) acentua as dificuldades que ainda persistem na interligação a longo prazo, onde a relação entre o mercado de carbono e o mercado bolsista, e entre o mercado de carbono e o mercado das energias renováveis, permanece mínima. Apesar disso, essas interligações aparentam no curto prazo manter uma conectividade positiva, que se tem vindo a fortalecer com o desenvolvimento do EU ETS.

Depois de uma fase de incertezas em que, pelo excesso de licenças atribuídas a título gratuito, atribuição essa criticada por (Ehrenstein e Neyland 2021) como subversiva relativamente ao alcance do objectivo fundamental (o preço das mesmas em mercado negociado sofreu uma quebra acentuada), a partir de finais de 2014 / inícios de 2015 o valor de negociação do mercado de emissões de carbono aumentou consideravelmente (Zheng et al. 2015). As licenças de emissão já se tornaram uma forma de investimento. São compradas e vendidas não só por emissores de carbono, mas também por

¹⁰ incluindo refinarias de petróleo, siderurgia e produção de ferro, alumínio, metais, cimento, cal, vidro, cerâmica, pasta de papel, papel, cartão, ácidos e produtos químicos orgânicos a granel.

¹¹ Se o leitor estiver interessado poderá consultar as 4 diferentes fases de implementação do EU ETS (*The EU ETS Timeline*) em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/about-eu-ets_en#the-eu-ets-timeline.

investidores. Esta entrada de investidores no mercado induz-lhe uma muito maior liquidez, que por um lado favorece o dinamismo e a atractividade do próprio mercado, e por outro permite-lhe a cada momento, pelo efeito da arbitragem, apresentar preços das licenças de emissão o mais próximo do seu valor real (intrínseco) e mais consistente entre mercados (por exemplo, entre mercado *spot* / à vista e mercados de futuros, *forwards* e outros derivados) – (Philip e Shi 2015).

Neste contexto, (Kalaitzoglou 2025) apela para uma “*limpeza* do mercado de carbono”, com isto indicando a necessidade de melhorar a qualidade da informação de nível micro (detalhada) produzida e divulgada pelo próprio mercado EU ETS, de modo a prevenir movimentos especulativos disruptivos e proporcionar preços o mais próximo possível do real valor da licença de emissão de equivalente a tonelada carbónica. Os resultados empíricos reportam que, embora todas as componentes da variância (volatilidade) diminuam em magnitude, tal se deve principalmente a uma maior liquidez global do mercado. No entanto, o EU ETS pareceu permanecer algo ineficiente até à introdução das regras *MiFID II*, com a situação a melhorar após a sua implementação. Isto é uma evidência de que a *transparência* é vital para tornar as licenças de emissão uma política, em vez de um instrumento especulativo.

O sistema encontra-se agora na sua quarta fase de negociação (2021-2030). O quadro legislativo do EU ETS está definido na *Directiva ETS*. Ao longo dos anos, a Directiva sofreu várias revisões para alinhar o sistema com as metas climáticas gerais da UE.

A Directiva ETS para a quarta fase de negociação foi revista pela primeira vez em 2018, em consonância com Quadro das Políticas Climáticas e Energéticas da UE para 2030, estabelecido em 2014 (Conselho Europeu 2014)¹².

O EU ETS baseia-se no princípio do “limite máximo e comércio”. O limite máximo refere-se à quantidade total de GEE que pode ser emitida pelas instalações e operadores abrangidos pelo sistema. Este limite é reduzido anualmente, em consonância com a meta climática da UE, garantindo que as emissões globais da UE diminuam ao longo do tempo. Até 2023, o EU ETS contribuiu para reduzir as emissões das centrais eléctricas e industriais europeias em aproximadamente 47%, em comparação com os níveis de 2005.

O limite do EU ETS é expresso nas licenças de emissão, sendo que cada licença dá direito à emissão de uma tonelada de CO₂ eq (ou seja, dióxido de carbono equivalente). As licenças são vendidas em leilões e podem ser negociadas. À medida que o limite diminui, diminui também a oferta de licenças para o mercado de carbono da UE.

No âmbito do sistema, as empresas devem monitorizar e reportar as suas emissões anualmente e adquirir licenças suficientes para contabilizar integralmente as suas emissões anuais. Caso estes requisitos não sejam cumpridos, são aplicadas coimas elevadas.

¹² Com o lançamento do *Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal)* e metas climáticas mais ambiciosas ao abrigo da Lei Europeia do Clima, a Directiva foi novamente revista em 2023.

Embora as licenças sejam predominantemente vendidas em leilões, as empresas recebem algumas licenças gratuitamente. As empresas também podem negociar licenças entre si, conforme necessário. Se uma instalação ou operador reduzir as emissões, a empresa pode vender as licenças excedentes e/ou guardá-las para utilização futura. Todas estas operações são registadas no Registo da União.

O preço das licenças é determinado pelo mercado de carbono da UE, que está sujeito a um conjunto robusto de regras de supervisão. O limite decrescente do EU ETS informa as empresas sobre a escassez de licenças no mercado a longo prazo, garantindo, ao mesmo tempo, que estas têm valor de mercado. O preço do carbono, por sua vez, incentiva as empresas a reduzir as emissões de forma economicamente viável. Este preço determina também a receita gerada com a venda de licenças. Desde 2013, o EU ETS já arrecadou mais de 175 mil milhões de euros.

A receita do EU ETS destina-se principalmente aos orçamentos nacionais, e os Estados-Membros devem utilizá-la para apoiar investimentos em energias renováveis, melhorias na eficiência energética e tecnologias de baixo carbono que ajudem a reduzir as emissões e, conseqüentemente, os custos de carbono das empresas. Além disso, uma parte da receita do EU ETS apoia a inovação de baixo carbono e a transição energética da UE através do Fundo de Inovação e do Fundo de Modernização.

A tabela 3 (abaixo) revela na sua coluna (4) os preços das licenças de emissões suportados em cada país europeu. Repare-se no entanto que este não é o preço da licença negociado em mercado, é o valor suportado em licenças diluído por toda a tonelagem de emissões produzidas pelo país, estejam elas enquadradas ou não no EU ETS. Portanto, em princípio, um país que apresente uma grande quantidade das suas emissões que ainda não estejam contempladas pelo sistema, suportarão um valor de licença médio por tonelada inferior. A tabela 3 também recupera os valores de imposto e taxas da tabela 1 (colunas (1) e (2) respectivamente). Na coluna (6) encontram-se fundamentalmente os apoios estatais à geração de electricidade através da utilização de combustíveis fósseis ou de apoio a sectores específicos da economia em condições particularmente frágeis mas essenciais, como por exemplo, a agricultura, no acesso a combustíveis com preços mais reduzidos e toleráveis para uma maior sustentabilidade financeira desses sectores. Igualmente são incluídos aqui os subsídios verdes, de apoio a camadas socioeconómicas mais desfavorecidas e penalizadas com a introdução de tributação carbónica. Também podem incluir apoios a sectores estratégicos, ou para promoção energias mais limpas (como é o caso dos biocombustíveis, que implicam reduções de emissões na ordem dos 75% a 90%). As colunas (3) e (5) são subtotais específicos e a (7) é o total geral. No final da tabela temos os valores médios totais e respectivos desvios-padrão do conjunto total de países europeus, do conjunto de países OCDE e do conjunto de países não pertencentes à OCDE.

Relativamente ao valor das licenças médias, verificamos que existe ainda uma larga variabilidade do valor suportado por tonelada em cada país. Esta dispersão de valores sugere que talvez seja necessário reduzir o número de licenças gratuitas atribuídas e alargar o âmbito de alcance do tipo de emissões enquadradas no EU ETS, já que uma grande quantidade de emissões parece não ser objecto de necessidade de licença ou ser abonada com excesso de licenças gratuitas.

Tabela 3. Valores de todos os mecanismos de combate à emissão de CO₂ utilizados pelos países europeus, à data de 2023 (valores em € por tonelada de CO₂ emitida)

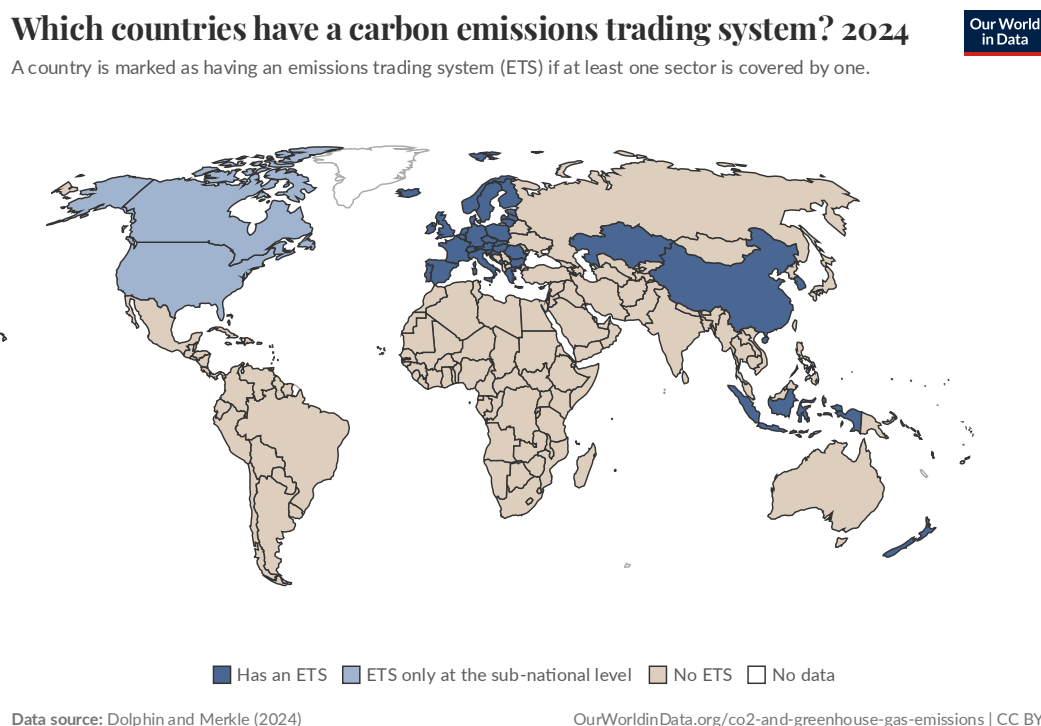
Measure	Fuel excise tax (1)	Carbon tax (2)	Total tax (3)=(1)+(2)	Emissions trading system (ETS) permit price (4)	Effective carbon rate (5) = (3)+(4)	Fossil fuel subsidy (6)	Net effective carbon rate (7)=(5)+(6)
Emissions source: All sources							
Austria	48.63	-	48.63	41.25	89.88	-10.01	79.86
Belgium	46.57	-	46.57	27.44	74.00	-1.27	72.74
Czechia	25.65	-	25.65	39.36	65.00	-0.50	64.50
Denmark	69.08	9.91	78.99	22.69	101.68	-	101.68
Estonia	32.03	0.09	32.13	41.24	73.37	-	73.37
Finland	36.84	27.36	64.20	30.16	94.37	-	94.37
France	53.63	17.44	71.07	16.80	87.87	-41.52	46.36
Germany	46.70	-	46.70	50.16	96.85	-7.71	89.15
Greece	50.77	-	50.77	35.96	86.73	-18.34	68.39
Hungary	30.18	-	30.18	20.43	50.61	-0.18	50.44
Iceland	63.49	18.02	81.51	10.41	91.92	-	91.92
Ireland	20.08	13.92	34.00	20.82	54.82	-	54.82
Italy	71.77	-	71.77	28.28	100.05	-0.37	99.68
Latvia	46.87	0.50	47.37	14.78	62.15	-5.84	56.31
Lithuania	44.72	-	44.72	17.07	61.78	-25.49	36.30
Luxembourg	73.77	27.56	101.33	11.59	112.92	-	112.92
Netherlands	85.18	0.27	85.45	34.59	120.03	-1.54	118.49
Norway	21.03	49.92	70.95	36.02	106.96	-	106.96
Poland	27.41	0.02	27.43	40.56	68.00	-	68.00
Portugal	47.24	8.74	55.98	24.36	80.34	-3.01	77.32
Slovak Republic	28.20	-	28.20	35.85	64.05	-4.80	59.25
Slovenia	51.13	0.23	51.37	30.34	81.70	-	81.70
Spain	44.67	0.21	44.88	26.22	71.10	-8.56	62.54
Sweden	26.14	35.89	62.04	27.65	89.69	-	89.69
Switzerland	101.86	40.89	142.75	8.78	151.53	-	151.53
Türkiye	7.98	-	7.98	-	7.98	-0.41	7.57
United Kingdom	61.54	2.06	63.60	14.82	78.43	-49.85	28.58
Bulgaria	22.00	-	22.00	43.03	65.03	-5.84	59.19
Croatia	37.65	-	37.65	24.64	62.29	-2.48	59.81
Cyprus	32.87	-	32.87	43.60	76.47	-	76.47
Kazakhstan	2.55	-	2.55	0.41	2.96	-29.88	-26.92
Malta	45.10	-	45.10	30.81	75.92	-	75.92
Romania	28.20	-	28.20	26.39	54.60	-5.57	49.03
Russia	3.83	-	3.83	-	3.83	-	3.83
Ukraine	0.17	0.30	0.46	-	0.46	-2.21	-1.75
TOTAL	\bar{x} 41.01	7.24	48.25	25.04	73.30	-6.44	66.86
	σ 22.72	13.23	28.84	13.49	32.14	11.97	35.40
OECD country	\bar{x} 46.78	9.37	56.16	26.21	82.36	-6.64	75.72
	σ 21.10	14.39	26.96	11.81	26.04	12.63	29.60
Non OECD country	\bar{x} 21.55	0.04	21.58	21.11	42.69	-5.75	36.95
	σ 16.27	0.10	16.23	17.47	31.90	9.39	36.94

Reportando à coluna (6), se compararmos esses valores com os encargos das licenças suportadas, verificamos que nalguns casos (França, Lituânia, Reino Unido e Cazaquistão), os valores dos subsídios superam o encargo das licenças, o que parece subverter o propósito central do mecanismo. Estas incongruências não deveriam existir e será necessária uma maior e mais profunda discussão entre os países para chegar a soluções mais uniformes e equitativas. Na coluna (7) podemos ver a enorme disparidade de diferencial de custos suportados com a emissão de CO₂ eq. entre os diferentes países.

Esta divergência de valores pode desincentivar os países que têm assumido uma postura mais séria neste combate e abdicar dessa posição de compromisso.

A figura 7 resume a situação no que diz respeito aos Mercados de Carbono à data de 2024. Quando muito, a situação terá piorado com as mudanças políticas ocorridas entretanto nos EUA.

Figura 7. Identificação dos países que recorrem a algum tipo de Mercado de Carbono ETS (*Emissions Trading System*), à data de 2024



A 14 de Julho de 2021, a Comissão Europeia apresentou um objectivo bastante ambicioso no documento “*Objectivo 55*” (redução em pelo menos 55% das emissões face aos níveis de 1990) – um conjunto de propostas destinadas a reformar a política climática e energética da UE, incluindo o EU ETS, para implementar o *Pacto Ecológico* (“*Green Deal*”). O Parlamento Europeu e o Conselho da UE aprovaram todas as propostas relacionadas com o ETS até Junho de 2023, as quais passaram actualmente a lei.

No âmbito do pacote “*Objectivo 55*”, as seguintes reformas dizem respeito à Directiva do SCE¹³ ou à legislação relacionada:

- Reforma que aumenta a ambição do SCE da UE – adoptada em 10 de Maio de 2023.

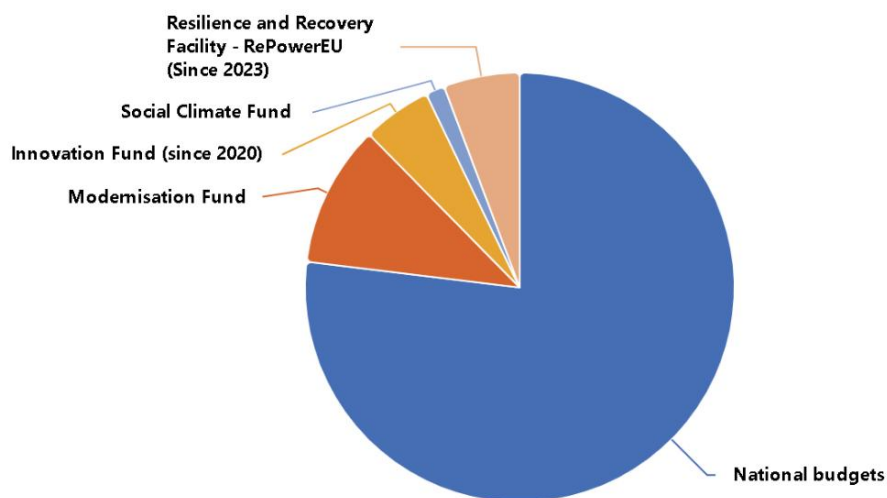
¹³ SCE = Sistema de Comércio de Emissões, ou seja, versão portuguesa de ETS (*Emissions Trading System*).

- Reforma que reforça a *Reserva de Estabilidade do Mercado* – adoptada em 19 de Abril de 2023.
- Reforma do SCE da UE relativa à aviação – adoptada em 18 de Janeiro e 10 de Maio de 2023.
- Reforma das regras de monitorização, comunicação e verificação das emissões do transporte marítimo – adoptada em 16 de Maio de 2023.
- Reforma que estabelece o *Fundo Social para o Clima* para complementar o novo sistema de comércio de emissões para edifícios, transportes rodoviários e pequenas indústrias emissoras – adoptada a 10 de Maio de 2023.
- Reforma que estabelece um *Mecanismo de Ajustamento do Carbono na Fronteira* – adoptada em 10 de Maio de 2023.

Na figura 8 apresentam-se as aplicações dos fundos entretanto obtidos com o mercado ETS desde 2013 até 2025. Nela podemos ver como cerca de 77% da receita obtida foi atribuída aos diversos membros da UE via Orçamentos de Estado; uma segunda fatia com cerca de 11% alocada ao Fundo de Modernização, e mais recentemente também partes afectas ao Fundo de Inovação (desde 2020), com 6%, e ao Fundo de Resiliência e Recuperação (desde 2023) com cerca de 5%; e finalmente, uma pequena parte alocada ao Fundo Social para o Clima, com cerca de 1% (só a partir de 2025). Com o passar do tempo é natural que este último fundo assuma uma posição bastante mais relevante no contexto dos destinos das receitas do EU ETS.

Figura 8. Destinos das receitas totais obtidas com o EU ETS desde 2013 até final de 2025 ¹⁴

Revenues raised by the EU ETS from 2013 to 2025 [EUR billion]



¹⁴ Pode ser consultado em https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/eu-emissions-trading-system-eu-ets/how-do-member-states-use-ets-revenues_en. Valores: Orçamentos Nacionais, 198,3; Fundo Modernização: 27,6; Fundo de Inovação, 13,4; Fundo Social para o Clima, 3,7; Fundo de Resiliência e Recuperação, 14,8; total, 257,8.

Apesar de uma larga parte dos fundos obtidos com os leilões de carbono serem afectos aos orçamentos nacionais, na realidade esses montantes são efectivamente empregues em iniciativas de redução da pegada carbónica e protecção ambiental em geral via acção dos respectivos ministérios¹⁵. Por exemplo, em Portugal, em 2023, foram alocadas receitas do ETS para desenvolvimento das redes de metro de Lisboa e Porto, promoção da energia eólica, estímulo da mobilidade eléctrica e expansão nacional da respectiva rede de abastecimento automóvel, promoção de diversas redes de transportes públicos (combóio, autocarros e barcos eléctricos), investimentos em protecção e gestão florestal, prevenção de secas e cheias, gestão da água, protecção costeira e de parques naturais / reservas, entre outros, tudo via Orçamento de Estado.

4.2. Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Apesar de um mercado EU ETS bem concebido e funcional, a verdade é que alguma resistência de Estados fronteiriços da UE à fixação do preço do carbono permitiu que a “fuga de carbono” fosse possível (Ehrenstein e Neyland 2021), nomeadamente no sector da produção de electricidade (Kama 2014). Na figura 4 anteriormente apresentada na secção 2 do artigo, as “*Fugitive Emissions*” representam deslocamentos de produção e respectivas emissões de GEE para evitar pagamentos de impostos e licenças de carbono. Esta situação exige a existência de um mecanismo rectificativo para evitar este tipo de arbitragem perversa, que contraria o objectivo fundamental e final que é a redução global das emissões. Daí a necessidade de criação do *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM).

Os anos de 2023 a 2025 foram cruciais no aumento do impulso do combate às emissões de GEE no seio da UE:

- i. O Parlamento e Conselho publicam o «*Regulamento (UE) 2023/956*, que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço», mais comumente conhecido pela abreviação / sigla inglesa *CBAM* (Parlamento Europeu e Conselho 2023).
- ii. A Comissão publica o «*Documento de Orientação sobre a implementação do CBAM para operadores de instalações fora da UE*» (Comissão Europeia 2023a), bem como o *Regulamento de Execução (UE) 2023/1773*, que estabelece as regras de aplicação do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às obrigações de comunicação de informações para efeitos do mecanismo de ajustamento carbónico - *CBAM* (Comissão Europeia 2023b).

¹⁵ Ver, por exemplo, <https://reportnet.europa.eu/public/dataflow/1226>.

- iii. Comissão publica o «*Documento de Orientação* sobre a implementação do CBAM para os importadores de bens para a UE» (Comissão Europeia 2024a) e «*Regulamento de Execução (UE) 2024/3210*, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao *registo CBAM*» (Comissão Europeia 2024b).
- iv. Parlamento e Conselho publicam conjuntamente o «*Regulamento (UE) 2025/2083*, que altera o Regulamento (UE) 2023/956 no que diz respeito à simplificação e ao reforço do mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço» (Parlamento Europeu e Conselho 2025).
- v. Comissão publica «*Regulamento de Execução (UE) 2025/486*, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às condições e aos procedimentos relacionados com o estatuto de declarante CBAM autorizado» (Comissão Europeia 2025).

O CBAM foi concebido para contrariar eventuais incentivos que produtores dentro da UE sujeitos aos encargos subjacentes à aquisição de licenças ETS possam ter a deslocalizar determinada produção, total ou parcial de produtos, para zonas geográficas que não estejam sujeitas a esses encargos. Desta forma, o CBAM é aplicado às emissões efectivamente incorporadas nos *bens importados* para a UE, determinadas de acordo com uma metodologia que está em conformidade com a comunicação de emissões ao abrigo do EU ETS para a produção dos mesmos bens na UE. Assim, os importadores da UE comprarão *certificados* ou *licenças* CBAM correspondentes ao preço do carbono que teria sido pago se os bens tivessem sido produzidos de acordo com as regras de determinação do preço do carbono da UE. A este custo pode ser deduzido algum outro preço de carbono pago num país terceiro por um produtor não pertencente à UE pelas emissões incorporadas nalguma fase do processo produtivo dos bens importados. Portanto, o objectivo final é que, de uma forma (EU ETS) ou outra (CBAM), haja uniformização no tratamento de emissões idênticas dentro ou fora da UE, e elas suportem o mesmo custo financeiro. O CBAM ajudará a reduzir o risco de fuga de carbono, incentivando tanto os produtores de países não pertencentes à UE a tornarem os seus processos de produção mais ecológicos bem como induzi-los a introduzirem medidas de fixação de preços do carbono. Este mecanismo já se encontra em vigor em pleno no presente ano de 2026.

A génese da iniciativa da UE de um imposto transfronteiriço sobre o carbono nos produtos importados com elevada intensidade de carbono (CBAM) foi inspirada em reflexões do governo francês durante várias presidências, de J. Chirac a E. Macron, tendo sido feita pressão política junto da UE no sentido de incluir tal mecanismo no combate às emissões (Roginko 2022).

(Chang, Lu, e Tang 2026) estuda e *como* os países terceiros com pouca ou nenhuma regulação anti-carbono devem reagir perante a imposição de um sistema como o CBAM, recomendando o aumento progressivo a taxa de imposto interna contra emissões de GEE em resposta a uma CBAM mais forte. O artigo recomenda ainda que as receitas do imposto sobre o carbono devem ser reinvestidas

estrategicamente em tecnologias de redução de emissões para fomentar o crescimento sustentável dos fabricantes nacionais.

Tabela 4. Valores de todos os mecanismos de combate à emissão de CO₂ utilizados pelos países de fora da Europa, à data de 2023 (valores em € por tonelada de CO₂ emitida)

Measure	Fuel excise tax (1)	Carbon tax (2)	Total tax (3)=(1)+(2)	Emissions trading system (ETS) permit price (4)	Effective carbon rate (5) = (3)+(4)	Fossil fuel subsidy (6)	Net effective carbon rate (7)=(5)+(6)
Emissions source: All sources							
Australia	14.33	-	14.33	5.04	19.37	-	19.37
Canada	10.54	13.46	24.01	17.44	41.44	-	41.44
Chile	27.64	1.58	29.23	-	29.23	-0.55	28.68
Colombia	6.82	1.37	8.18	-	8.18	-20.36	-12.18
Costa Rica	61.05	-	61.05	-	61.05	-	61.05
Israel	61.31	-	61.31	-	61.31	-1.22	60.09
Japan	21.44	1.58	23.02	0.07	23.09	-19.77	3.32
Korea	19.53	-	19.53	6.46	25.99	-0.04	25.95
Mexico	19.99	1.58	21.57	-	21.57	-	21.57
New Zealand	14.79	-	14.79	15.81	30.60	-	30.60
United States	12.29	-	12.29	2.35	14.64	-0.18	14.45
Argentina	8.43	0.78	9.22	-	9.22	-2.09	7.13
Bangladesh	-	-	-	-	-	-0.00	-0.00
Brazil	0.46	-	0.46	-	0.46	-0.16	0.30
Burkina Faso	5.50	-	5.50	-	5.50	-26.45	-20.95
China (People's Republic of)	5.01	-	5.01	2.27	7.27	-0.50	6.77
Côte d'Ivoire	7.78	-	7.78	-	7.78	-19.57	-11.79
Dominican Republic	17.61	-	17.61	-	17.61	-2.37	15.23
Ecuador	-	-	-	-	-	-41.87	-41.87
Egypt	2.35	-	2.35	-	2.35	-8.83	-6.47
Ethiopia	0.15	-	0.15	-	0.15	-6.81	-6.66
Ghana	20.40	-	20.40	-	20.40	-2.03	18.37
Guatemala	12.65	-	12.65	-	12.65	-	12.65
India	7.40	-	7.40	-	7.40	-0.17	7.23
Indonesia	1.37	-	1.37	0.01	1.38	-7.19	-5.80
Jamaica	32.16	-	32.16	-	32.16	-	32.16
Kenya	14.51	-	14.51	-	14.51	-0.04	14.46
Kyrgyzstan	4.43	-	4.43	-	4.43	-0.00	4.43
Madagascar	2.47	-	2.47	-	2.47	-8.75	-6.28
Malaysia	-	-	-	-	-	-24.83	-24.83
Mauritius	26.44	-	26.44	-	26.44	-12.59	13.84
Morocco	21.35	-	21.35	-	21.35	-23.85	-2.51
Nigeria	-	-	-	-	-	-22.63	-22.63
Panama	13.62	-	13.62	-	13.62	-7.89	5.73
Paraguay	8.50	-	8.50	-	8.50	-	8.50
Peru	9.34	-	9.34	-	9.34	-	9.34
Philippines	10.09	-	10.09	-	10.09	-0.21	9.88
Rwanda	13.68	-	13.68	-	13.68	-	13.68
Singapore	10.56	2.65	13.21	-	13.21	-	13.21
South Africa	12.79	0.99	13.78	-	13.78	-	13.78
Sri Lanka	20.83	-	20.83	-	20.83	-78.86	-58.03
Uganda	17.55	-	17.55	-	17.55	-	17.55
Uruguay	10.09	6.11	16.20	-	16.20	-	16.20
Zambia	2.55	-	2.55	-	2.55	-	2.55
TOTAL	\bar{x} 13.40	0.68	14.09	1.12	15.21	-7.72	7.49
	σ 13.17	2.22	13.30	3.62	14.10	14.63	21.83
OECD country	\bar{x} 24.52	1.78	26.30	4.29	30.59	-3.83	26.76
	σ 18.11	3.76	17.39	6.21	16.60	7.66	20.93
Non OECD country	\bar{x} 9.70	0.32	10.02	0.07	10.09	-9.02	1.07
	σ 8.19	1.14	8.30	0.39	8.26	16.10	18.01

Neste momento, dos países fora da UE são poucos os que possuem qualquer mecanismo de mercado de tipo ETS, e mesmo nestes últimos, o preço pago por tonelada é incomparavelmente inferior ao dentro da UE. Na Tabela 4, à semelhança da Tabela 3 para os países europeus, temos um resumo de todos os mecanismos de combate à emissão de CO₂ nos países fora da Europa. Se a estes juntarmos os países da tabela 3 não pertencentes à UE, verificamos o quão distante se encontra o esforço destes face ao dos Estados Membros da UE. Somente Islândia, Suíça, Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia esboçam esforços de combate às emissões, mas com um custo médio p/T a rondar os € 10.

A agravar esta situação, a generalidade dos países fora da UE atribui subsídios superiores ao próprio preço da licença ETS, tal como Reino Unido, Cazaquistão, Colômbia, Japão, Burkina Faso, Costa do Marfim, Equador, Malásia, Marrocos, Nigéria e Sri Lanka, entre outros. Repare-se que em muitos destes países, os incentivos à emissão (subsídios) superam as medidas de combate à emissão (imposto + taxas + licenças ETS). Este é um cenário que desperta séria reflexão sobre o empenho do compromisso dos países a nível mundial.

5. As implicações e consequências dos Impostos, Taxas e Licenças de emissão de Carbono

Os efeitos dos impostos, taxas de carbono e licenças são múltiplos e diversos, directos e indirectos. Vamos de seguida elencar os considerados principais na esfera económico-social dos países adoptantes de tais medidas.

I. Efeitos na Redução de Emissões e qualidade do Ambiente

Um dos efeitos imediatos dos instrumentos fiscais de combate ao carbono é a redução de emissões induzida pelo aumento do custo marginal da produção, levando a um reajustamento das quantidades produzidas tendo em consideração o preço de mercado como um dado, realidade dos principais mercados concorrenciais a nível mundial em resultado da globalização. Aumentos de preço também serão possíveis em mercados com outras características, mas, regra geral levará a uma diminuição das quantidades adquiridas e consumidas. (Jiang, Xu, e Zhang 2025) atenta para a forma como estes instrumentos são importantes numa estratégia economicamente eficaz para reduzir as emissões, impondo custos adicionais que os fabricantes devem gerir para manter a eficiência da produção, particularmente em sectores de elevadas emissões.

Nesta matéria, a Finlândia foi um dos países pioneiros na adopção destas medidas em 1990, tendo conseguido, segundo (Mideksa 2024), reduções nas emissões de 16%, 25% e 30% às datas de 1995, 2000 e 2004 respectivamente face aos valores do início da sua implementação (1990), mas também tendo em consideração que os impostos sobre o carbono aumentaram 20 vezes entre 1990 e 2005. Também (Almström, Anderstig, e Sundberg 2024) prevê que a duplicação da taxa do imposto sobre o carbono na Suécia reduza o consumo total de combustíveis fósseis em 18%, e que o impacto no bem-estar nas regiões do Norte é mitigado pela substituição dos combustíveis fósseis por biocombustíveis, com melhoria substancial do meio ambiente local.

Também no Reino Unido o imposto tem um impacto grande e significativo nas emissões de CO₂ do tráfego rodoviário, tendo-se notado evidências a apontar para uma possível mudança do transporte rodoviário para o ferroviário, conforme (Bretschger e Grieg 2024).

Estes são instrumentos em contínuo ajuste e evolução, no sentido de se encontrar uma fórmula otimizada no combate às emissões de GEE. Por exemplo, (Jia e Zhu 2025) apresenta um modelo de gestão da dinâmica de sistemas para o transporte rodoviário urbano, com o objectivo de reduzir as emissões e a poluição, baseado numa heurística da disponibilidade e na dinâmica dos sistemas, o qual apresenta potenciais reduções (no transporte rodoviário de Pequim) na ordem dos 8,5% num cenário conservador e aproximadamente 20% num cenário mais optimista.

(Reaños et al. 2025) vai inclusivamente mais longe e admite a criação de um “IVA Verde”, não regressivo¹⁶, a aplicar em produtos altamente poluentes, sendo simultaneamente reduzida a taxa de IVA em outros produtos considerados bons sucedâneos. Segundo os autores, através de uma microssimulação com dados da Irlanda, este mecanismo aumenta a receita do IVA em mais de 2% e reduz o impacto ambiental do consumo em 1% de forma não regressiva. O IVA Verde aparenta também gerar menos desigualdades económico-sociais nos seus efeitos, surgindo como alternativa interessante às medidas actualmente em vigor.

No entanto, a emissão de GEE não deve ser somente controlada na fase de consumo (utilização do bem ou usufruto do serviço), mas sim em toda a cadeia de produção ou ciclo de vida do produto/serviço, i.e., devem ser analisados os efeitos indirectos do aumento dos preços dos inputs (matérias primas e bens intermédios na cadeia de produção) no aumento total no preço do produto final e as implicações indirectas que induzem no consumidor. (Z.-M. Chen, Chen, e Song 2025) explora exactamente esta questão e todas as implicações das taxas e de carbono a jusante do processo produtivo, no consumo. Estas alterações de preços induzem ajustamentos no consumo das famílias e, por sua vez, nas estruturas de inputs das empresas, reduzindo, em última análise, a intensidade de carbono incorporado (ICI) dos

¹⁶ i.e., que não implique um acréscimo menos que proporcional da receita fiscal nem da actividade económica, ou em caso extremo até mesmo redução da receita fiscal / PIB, e portanto não seja prejudicial à criação de riqueza. Um imposto torna-se regressivo quando o aumento de 1% desse imposto gera uma variação inferior a +1% (pode ser positiva, nula ou negativa) na receita ou no PIB, consoante a medida que estivermos a considerar na análise. Em termos mais técnicos, é regressivo quando a elasticidade Receita/Imposto ou elasticidade PIB/Imposto é inferior a 1.

bens de consumo. A análise empírica mostra que um imposto de 50% sobre o carbono no carvão na China reduz a ICI média dos bens de consumo em 6,92% e o consumo em 0,37%. Isto resulta numa redução de emissões de 514,8 milhões de toneladas, sendo que a diminuição da ICI representa mais de 90% da redução total. Portanto, mesmo com um impacto limitado nas escolhas dos consumidores, o imposto sobre o carbono pode ainda impulsionar reduções significativas de emissões, influenciando as emissões incorporadas nos bens de consumo.

Paralelamente, há ainda a questão de avaliação do peso carbónico numa perspectiva diferente da referida no parágrafo anterior (embora neste também se mencione o efeito de reajustamento no próprio processo produtivo em função do comportamento do consumo induzido pelo imposto), ou seja, avaliar o impacto carbónico que determinado produto ou serviço produz em condições normais de utilização (por exemplo, qual a quantidade de carbono por cada n km percorridos por um automóvel), mas também incluir toda a quantidade carbónica emitida para o colocar à disposição do consumidor, isto é, toda a quantidade carbónica emitida a montante no processo produtivo, algo descrito em (Ma et al. 2025) como *pegada carbónica*, artigo que propõe a adopção de uma política de imposto sobre o carbono baseado na *Pegada de Carbono*, i.e., baseado na cadeia de abastecimento e produção e em todo o ciclo de vida do produto. Os resultados indicam que esta política pode aumentar eficazmente os investimentos em redução de carbono na cadeia de abastecimento, reduzindo assim as emissões de carbono por produto e as emissões totais de carbono do ciclo de vida.

Do observado, a redução de emissões é, de facto, o principal resultado e o objectivo fundamental a alcançar com a introdução destas medidas.

II. Efeitos no Consumo Energético e *Mix* de Formas de Energia adoptadas

Um outro efeito importante é a tendência verificada de redução de consumos energéticos, em particular das fontes de energia mais poluentes e por essa via alvo de maior tributação de carbono, bem como a substituição por energias menos poluentes ou tecnologias mais eficientes (também por esta via reduzindo consumos).

A este propósito também, (Leuthard 2025) destaca a relação de compromisso entre a equidade e a eficiência na concepção de políticas climáticas baseadas em impostos, analisando a elasticidade¹⁷ de substituição de energias mais poluentes por formas de energia limpa em função da variação da tributação

¹⁷ Elasticidade é o termo em Economia que designa a variação percentual de uma variável em função da (em resposta à) variação percentual de outra variável. Neste caso em concreto o autor analisa a variação percentual da utilização da energia limpa em função do aumento da tributação da energia mais poluente em 1%. A análise não é simples, uma vez que devem ser expurgados os efeitos colaterais ou outros efeitos exógenos (externos à análise) que podem estar a enviesar o valor da elasticidade.

de carbono (das poluentes). A evidência empírica reflecte um benefício líquido global para a economia Suíça como um todo.

Por outro lado, (Chai et al. 2025) revela como o imposto de carbono tem criado na China progressos substanciais nos avanços tecnológicos na geração de energia eléctrica limpa, e em como o aumento de 30 CNY¹⁸ por tonelada de CO₂ implica um crescimento estimado da quota de utilização de energia não-fóssil de 19,49% em 2023 para uma quota projectada de 22,36% em 2030 (praticamente 3 pontos percentuais de aumento), algo bastante substancial no combate à emissão de GEE numa economia da dimensão da chinesa. Além disso, este estudo conclui que o progresso tecnológico na geração de energia limpa reduz eficazmente o impacto negativo do imposto sobre o carbono na economia, revertendo a taxa de variação do PIB de negativa para positiva. Portanto, é algo que mais que compensa no longo prazo, com o benefício duplo de proteger o ambiente e promover o crescimento económico. Este estudo centrou-se essencialmente na óptica empresarial, na utilização de energia para a produção.

Na óptica do consumidor, (Khan et al. 2026) analisa as alterações comportamentais do Reino Unido e encontra duas tendências distintas: 1) para as áreas urbanas conclui por um crescimento do consumo conjunto *electricidade/gás natural* e redução dos consumos combinados de *electricidade/GPL* e *electricidade/fuel* de aquecimento; 2) no que diz respeito às áreas rurais, em que os consumidores, de natureza socioeconómica mais pobre, tendo menor acesso a diferentes formas de energia, são obrigados a continuar e até aumentar consumos das fontes de energia mais poluentes, essencialmente por falta de alternativa. Este estudo fornece novas perspectivas específicas do Reino Unido sobre as disparidades regionais e socioeconómicas nas transições energéticas relativas à tributação do carbono. Destaca o fardo desproporcional sobre as famílias rurais e de baixos rendimentos, enfatizando a necessidade de reciclagem de receitas direccionadas, apoio regional e medidas para combater a pobreza energética.

Mas nem todos os autores são adeptos da adopção de impostos, taxas e licenças de carbono como instrumentos na transição para energias verdes. Por exemplo, (Dong, Li, e Sampene 2025) considera que os recursos minerais, a inovação tecnológica e o financiamento verde desempenham um papel significativo na promoção da transição para a energia limpa. Em contrapartida, um imposto sobre o carbono pode dificultar negativamente esta transição, aumentando os custos operacionais para as empresas de energia. Portanto, de acordo com este estudo, compensará mais para a economia o apoio reforçado (subsídios, criação de infra-estruturas de promoção de inovação e utilização de energia limpa, políticas coordenadas de gestão,...) à inovação tecnológica, à gestão sustentável dos recursos minerais e às iniciativas de financiamento verde, essencial para acelerar a transição para a energia limpa.

¹⁸ CNY, “Yuan Renminbi” ou simplesmente “Yuan”, é a designação da moeda chinesa, equivalente sensivelmente a 0.12524 €, ou seja, 30 CNY \cong 3.76 EUR à data de 25-03-2026.

III. Efeitos no sector do Transporte

Como verificámos na secção 2 do presente artigo, o sector dos transportes surge como um dos principais emissores de CO₂ (figura 4), suscitando particular preocupação na Europa, onde assume a primeira posição, mesmo acima do sector gerador de electricidade e aquecimento (figura 5). E a verdade é que os impostos, taxas e licenças de carbono têm incentivado a redução das emissões através da diminuição do consumo de combustíveis poluentes. Esta redução aparece como sequência natural das políticas ambientais adoptadas, tais como adopção de tecnologias híbridas nos automóveis (*mild*: MHEV, ou *plug-in*: PHEV), tecnologia totalmente eléctrica (BEV), ou avanços tecnológicos nos motores de combustão tradicionais que permitem consumos muito mais eficientes. (Bursens et al. 2026) foca-se nas implicações que a tributação carbónica induz na Bélgica numa óptica do consumidor, sugerindo uma tendência de mudança de hábitos de transporte. (Avetisyan e Wilson 2025), por seu turno, revela mudanças modais na utilização de transportes para meios mais eficientes em termos de combustível, juntamente com reduções nas emissões à medida que os impostos aumentam.

Paralelamente, o recurso a tecnologias antipoluentes ou mitigadoras de emissões nocivas, tais como o *ad-blue*, produção de biocombustíveis 100% recicláveis¹⁹ para os automóveis a diesel ou até de combustíveis sintéticos (*e-fuels*) têm permitido complementar a luta a favor do ambiente. A título de exemplo, (Moore, Brehm, e Gruhl 2025) comprova a verdadeira revolução tecnológica que a introdução de impostos e taxas de carbono promoveu na Suécia, com aumentos grandes e significativos nas patentes submetidas.

No que diz respeito ao transporte internacional, sendo regulado por instância independente internacional não se encontra sob a alçada de qualquer governo nacional. No entanto, a Organização Marítima Internacional (OMI) também implementou um imposto sobre o carbono no sector do transporte marítimo tendo como meta de longo prazo alcançar a neutralidade carbónica no sector. (Pereda et al. 2025) analisa o potencial de eficácia da medida, apresentando resultados que revelam como os impostos sobre o carbono propostos levam a uma redução modesta das emissões marítimas, mas, por outro lado, também a impactos negativos modestos nas exportações e no PIB real. Além disso, os resultados ressaltam que a fixação do preço do carbono por si só pode não ser suficiente para alcançar uma descarbonização profunda no sector do transporte marítimo, sendo necessária a implementação de políticas complementares, tais como normas de combustível mais rigorosas ou outras regulamentações de eficiência energética.

¹⁹ Os biocombustíveis baseados na utilização de resíduos orgânicos florestais (exactamente como foi originalmente desenvolvido pelo eng.º franco-alemão Rudolf Karl Diesel) e óleos vegetais possibilitam reduções de emissões na ordem dos 75% a 90% durante todo o ciclo de produção e consumo do combustível, representando um factor a ter em conta na recuperação da tecnologia diesel para o futuro. No momento actual, em Portugal, este tipo de combustível só se encontra disponível para empresas com frota automóvel.

(T. Wang, Xia, e Wang 2025), por seu turno, avalia as implicações destes impostos na cadeia de valor de abastecimento marítima, concluindo que o imposto sobre emissões de carbono tem de facto como efeito uma redução de emissões, mas enquanto uma forma de imposto progressivo (no sentido em que só é aplicável a partir de um determinado volume de produto transportado M_p , i.e., isento de imposto carbónico até M_p) permite crescimento da actividade económica e aumento de lucros, um imposto fixo (aplicável a todo o produto transportado) revela um declínio de lucros.

IV. Efeitos no Mercado de Trabalho e Equidade Social

Um imposto, taxa ou licença carbónica não é exactamente algo neutro nos seus efeitos junto da Sociedade. Por um lado pode afectar a actividade e consequentemente a estabilidade profissional e o rendimento dos trabalhadores afectos aos sectores sujeitos, e, por outro, afecta diferentemente os consumidores de energia, penalizando com o aumento do preço em particular as classes mais desfavorecidas no peso relativo dos seus orçamentos. Consequentemente, torna-se necessário avaliar e mitigar efeitos nefastos que possam colocar em causa a sustentabilidade destas medidas no longo prazo.

Recentemente, (Wei e Yip 2025) avalia o impacte das taxas e impostos de carbono no mercado de trabalho na província da Colúmbia Britânica, Canadá, tendo concluído que estas medidas ambientais aplicadas levaram a uma redução média do salário horário em 2,5% (efeito mais prolongado no tempo), e, concomitantemente, aumentaram a taxa de desemprego em 1,3 pontos percentuais (efeito eminentemente imediato logo após a introdução do imposto). (Msefula, Hou, e Lemesi 2024), por outro lado, alerta para o facto de como a influência dinâmica da estrutura jurídica e do risco geopolítico nos impostos sobre o carbono em resposta às políticas monetárias e laborais nos países nórdicos e nas províncias canadianas, pode gerar certos entraves ou atritos na prossecução dos objectivos primários com a política de imposto sobre o carbono. Este estudo também fornece evidências de que a autonomia da política laboral pode prejudicar a eficácia do preço do carbono.

Também (Charlier, Legendre, e Le-Duigou 2025) detecta, pela análise de dados franceses, efeitos perversos da tributação carbónica no mercado de trabalho, nomeadamente na redução da mobilidade geográfica do factor trabalho (em função do aumento do custo de transporte), com todas as ineficiências que daí podem advir, bem como reduções salariais e aumentos de desemprego. Os trabalhadores de áreas mais rurais são apontados como sendo os mais penalizados. Igualmente em França, (Combet et al. 2025) alerta para a necessidade fundamental, num contexto de promoção de equilíbrio entre eficiência e equidade, de identificar as famílias mais vulneráveis e definir os critérios utilizados para conceder transferências de soma fixa de acordo com esta vulnerabilidade.

Esta temática leva (Y. Wang et al. 2024) a questionar até que ponto o aproveitamento da receita obtida com a fiscalidade carbónica pode estabelecer um equilíbrio estável e duradouro, numa perspectiva de

reciclagem (através de transferências para as classes sociais mais penalizadas), entre interesses conflitantes de longo prazo da protecção ambiental e de curto prazo da protecção social. O estudo sugere que a reciclagem da receita fiscal sobre o carbono pode promover simultaneamente a mitigação das alterações climáticas e as metas de redução da pobreza energética, podendo promover a mitigação das alterações climáticas e aumentar a equidade, e que uma taxa de redução de emissões próxima dos 43%, viabilizada por um imposto sobre o carbono calibrado para incentivar uma transição equitativa, poderia maximizar o alívio da pobreza energética, direccionando subsídios para grupos de baixo rendimento. (Brzezinski e Kaczan 2025) reforça esta ideia, sustentando que a política de redistribuição actualmente em vigor na Europa das receitas dos impostos de carbono tem promovido a equidade social e que esta se tem mantido num período temporal significativo (mais de 5 anos). Estas conclusões sugerem que as preocupações com a pobreza e a desigualdade devido aos impostos sobre o carbono podem ser atenuadas pela implementação de um imposto moderado combinado com um mecanismo de redistribuição de receitas estrategicamente eficiente.

V. Efeitos na Agricultura

O sector agrícola tem-se revelado bastante frágil e pouco resistente a adversidades exógenas. De facto, a actividade agrícola está sistematicamente sujeita a variáveis externas que o produtor não consegue controlar (ou quando muito consegue apenas mitigar os seus efeitos) como sejam as mudanças meteorológicas ou a perecibilidade da maioria dos seus produtos. Por ser altamente vulnerável às alterações climáticas, este sector desempenha um papel fundamental na criação de economias verdadeiramente verdes e sustentáveis. Também por isso, e por estar na base da sobrevivência e bem-estar da humanidade, deve ser tratado com especial cuidado e sensibilidade. Daí que a transição energética aqui em especial deva ser acompanhada por *auxílios estatais* no sentido de ultrapassarem o peso carbónico na sua actividade. Deste modo, devemos também promover a reciclagem das antigas máquinas agrícolas para novas tecnologicamente mais evoluídas, que melhorem substancialmente a produtividade e reduzam de forma significativa as emissões de CO₂ (Kausar, Rasul, e Asghar 2024). Aliás, essa preocupação com o sector é bem expressa na UE pela existência da PAC – Política Agrícola Comum, com o objectivo de coordenar a produção a nível supranacional e garantir um nível mínimo de sustentabilidade financeira do conjunto de produtores agrícolas da Europa.

VI. Efeitos no sector da Construção Civil

Como vimos anteriormente, o sector da construção civil acaba por ser afectado indirectamente pela utilização de inputs de indústrias altamente consumidoras de energia, como siderurgia e produção de

ferro, alumínio, metais, cimento, cal, vidro, cerâmica, e como tal alvo de necessidade de licenças do EU ETS, e portanto encarecidos com esta fiscalidade carbónica numa grande extensão. Eventualmente, a evolução tecnológica levará a processos produtivos mais eficientes e menos sorvedores de energia – algo a aspirar no médio e longo prazo. No entanto, no curto prazo, é natural que estes acréscimos de custos acabem por ser repercutidos no preço de mercado, agravando a acessibilidade a este mesmo mercado imobiliário. Para atenuar estes efeitos negativos no sector e na actividade económica, (Du et al. 2025) propõe, com base na perspectiva do carbono incorporado um modelo de equilíbrio geral, para avaliar os impactos das licenças carbónicas comercializadas, com diferentes rácios de quotas gratuitas, do imposto sobre o carbono com diferentes taxas e de políticas híbridas na construção civil e nas suas indústrias de utilização intensiva de energia relacionadas. Os resultados indicam que os cenários híbridos permitem compensação da perda de PIB, ao mesmo tempo que conseguem melhores reduções de emissões.

VII. Efeitos na Indústria

Ao nível da Indústria, a fiscalidade carbónica assume particular importância. O sector industrial continua a constituir uma grande proporção das economias mundiais e a ser um dos mais intensivos consumidores de energia (nomeadamente baseada em combustíveis fósseis, como por exemplo gás natural, fuel, querosene,..., ou até mesmo diesel e gasolina nas suas actividades complementares de distribuição dos seus produtos). Por isso mesmo, um grande esforço tem sido feito neste sector de actividade económica no sentido de uma redução substancial das emissões carbónicas associadas.

Se, por um lado, esta sobrecarga fiscal sobre a Indústria a pode prejudicar no curto prazo, encarecendo os seus custos (Xia, Chen, et al. 2024), por outro, ela serve de incentivo forte para a mudança do *status quo* em termos de utilização de energia e no tipo de tecnologias adoptadas. (Xia, Zeng, et al. 2024) revela como empresas com uso intensivo de energia são forçadas no médio/longo prazo a reduzir as suas emissões, a começar pelas grandes empresas líderes de mercado, se quiserem continuar competitivas no sector, embora no curto prazo essa redução só se inicie se a fiscalidade carbónica não for demasiado pesada.

Também (Chomachaei e Golmohammadi 2025) mostra como a fiscalidade carbónica recentemente obrigou a alterações significativas nas tecnologias utilizadas pela indústria automóvel nos EUA, com acréscimos de produtividade resultantes de melhorias nos processos e nos produtos finais, tornando a produção mais limpa e eficiente. É possível que este impulso de redução de emissões nos EUA resultante de um esforço tecnológico inovativo se dilua e permaneça em *stand-by* nos próximos anos.

Por outro lado, (Liu e Zhu 2024) reforça esta ideia demonstrando que uma política de imposto sobre o carbono promove eficazmente a redução de carbono nos fabricantes que experimentam externalidades de tecnologia verde. Este artigo verifica também que aumentar o imposto sobre o carbono ou fomentar

externalidades verticais (ao longo da cadeia total de produção, englobando áreas a montante e a jusante) pode aumentar a rentabilidade dos participantes na cadeia de abastecimento ao expandir a escala de mercado. E ainda, elevar a consciência ambiental do consumidor gera maiores benefícios para os que inovam. (S. Chen et al. 2025) revela também, para o sector do fabrico de aço (altamente emissor de carbono), como os impostos sobre o carbono domésticos reduzem principalmente as emissões nos mercados locais, enquanto os impostos sobre o carbono de exportação são mais eficazes para conter a fuga de carbono transfronteiriça. Os resultados destacam ainda o papel da tributação do carbono e do financiamento sustentável na promoção da produção de aço com baixo teor de carbono, suportando a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

A ideia pode ir mais além ao promover uma verdadeira economia circular na indústria transformadora (Panza e Peron 2025), de reaproveitamento de subprodutos, restos e refugos que numa economia linear teriam como destino algum aterro, ou incineração poluente. Com a introdução de fiscalidade carbónica passa a existir um custo associado que incentiva as empresas a reciclarem algumas das suas externalidades. Um exemplo típico desta situação é o aproveitamento dos resíduos de biomassa florestal e óleos vegetais que passaram a ser utilizados para reconversão em biodiesel, i.e., reduz-se o risco de incêndio florestal, evita-se contaminação ambiental por resíduos e cria-se uma nova fonte de energia quase não poluente que pode substituir um combustível fóssil, reduzindo a poluição desta origem e a dependência de choques externos por aumentos inesperados do crude. Em Espanha, por exemplo, a Repsol já possui duas grandes fábricas de produção destes biocombustíveis.

VIII. Efeitos no Comércio e Turismo

A fiscalidade carbónica tem também como efeito promover o comércio verde, i.e., de bens e serviços produzidos sob métodos e tecnologias mais limpas e eficientes, com reduções significativas e sustentadas de emissões de carbono.

(Roy 2025), e.g., investiga o efeito causal da intervenção do imposto sobre o carbono no comércio verde e nas vantagens comparativas, utilizando uma abordagem de Diferença em Diferenças (DID) em painel, baseando-se em dados de 208 países no período de 1994 a 2022, de modo a avaliar os padrões de comércio internacional, a competitividade e a transição para mercados de baixo carbono. Os resultados revelam um efeito médio positivo e estatisticamente significativo do tratamento nas métricas do comércio verde, incluindo exportações, importações, volume de comércio e competitividade nos países que adoptaram o imposto sobre o carbono, sublinhando a eficácia da tributação do carbono no incentivo à produção, consumo e troca de bens verdes. Por seu turno, (Singh e Goel 2025) propõe um modelo de optimização de todo o processo de produção e de como maximizar o lucro gerado pela venda de bens e serviços sustentáveis ambientalmente, dando um suporte teórico à viabilidade do comércio

verde. Os autores deste artigo reconhecem igualmente o papel importante do desejo dos consumidores por produtos ecológicos nessa mesma viabilidade.

Mas no contexto do comércio global, um tipo de exportação assume especial importância: o sector do Turismo. Ele representa mais do que a simples venda de bens e serviços a turistas que visitam o país, ele consegue projectar uma imagem do país no mundo. Uma imagem de um país moderno, vanguardista, ambientalmente consciente e protector, pode ela própria ser um incentivo a novas visitas e até a potenciais investimentos, possivelmente até destino de nova morada de profissionais de elevado valor que podem trazer algo de acréscimo à economia. Esta é a versão optimista. Mas nem todo o turismo é de qualidade – algum pode ser baseado na utilização de bens e serviços emissores de carbono, prejudicando dessa forma a ambição original. Para estes casos, (Doan e Nguyen 2025) propõe a criação de um imposto carbónico sobre este último tipo de turismo.

IX. Efeitos na utilização de Matérias Primas

Na sequência de uma maior pressão da fiscalidade carbónica, a constante evolução tecnológica na perseguição de processos e inputs do processo produtivo mais baratos e limpos em termos de emissão carbónica e promotores de maiores ganhos de eficiência nos gastos energéticos e nos tempos de produção, gera algumas mudanças que poderão acabar por se tornar estruturais. Por exemplo, a alteração na utilização de *metais raros* por *ânodos de silício* (extraído a partir da sílica, também designada dióxido de silício) e por *elementos de estado sólido de sódio* na construção de baterias para automóveis eléctricos, em substituição das de lítio, que são mais caras e menos eficientes no armazenamento de energia, pode significar uma redução substancial das emissões de carbono na extracção de metais e terras raras, e consequente melhoria ambiental, redução drástica de custos de produção das baterias e do veículo final, e aumento da autonomia média de deslocação com bateria completamente carregada.

X. Efeitos na Evolução Tecnológica e no nível geral de Crescimento e Desenvolvimento Económico

A fiscalidade de combate à emissão carbónica cria incentivos à inovação em tecnologias de mitigação. Esse é um dos efeitos naturais de tentar superar o peso do tributo carbónico. A este propósito (Weber e Neuhoﬀ 2010) considera que a política óptima de carbono em termos de bem-estar visa um nível de emissões em que a curva de *custo marginal de mitigação* melhorada pela inovação (considerando a inovação esperada) intercepta a *curva de danos ambientais* das emissões. Portanto a fiscalidade carbónica é um trabalho que deve continuar em constante monitorização e ser flexível ao ponto de se ajustar a novas condições emergentes.

Com os exemplos já apresentados no presente artigo, é fácil deduzir como a fiscalidade pode ser um actor principal na promoção do desenvolvimento tecnológico limpo e permitir um crescimento económico maior e mais sustentável. Também como foi referido, é necessário ter bom senso na aplicação de qualquer um dos instrumentos de fiscalidade carbónica, de modo a que haja margem de manobra para as empresas se ajustarem face às novas exigências e condições de mercado.

Conforme (Espinosa, Cubillos, e Nofal 2025) e (Socci et al. 2024), esta postura tanto pode e deve ser adoptada em grandes economias como em pequenas economias abertas, mais focadas na exportação. O primeiro destes dois artigos dá-nos o exemplo da economia exportadora do Chile, focada na produção e abastecimento mundial de cobre, em que a aplicação de tributo carbónico (i) reduz a volatilidade da utilização de energia em 14% e a volatilidade do preço da mesma em 10%, e (ii) reduz a variância da taxa de câmbio real em 1,8%, enquanto o segundo artigo se dedica à análise dos efeitos da fiscalidade carbónica nos EUA, concluindo que as reformas fiscais podem ser combinadas com medidas ambientais para alcançar a meta complexa representada pelo crescimento económico e pela protecção ambiental.

XI. Efeitos na Inovação Financeira

Um aspecto curioso das preocupações ambientais de redução de emissões foi, para além da criação dos já referidos ETS's, mercados carbónicos onde se negociam as licenças, a criação de instrumentos financeiros paralelos dedicados à missão de cumprimento das metas estabelecidas. Um desses instrumentos são as *Obrigações Verdes*, em que o emitente da obrigação se compromete a aplicar os fundos obtidos com a emissão do título em projectos dedicados à promoção de uma economia mais sustentável, eficiente e limpa, contribuindo na transição para uma economia climaticamente neutra e eficiente em termos de recursos.

Um efeito colateral interessante do aparecimento e negociação destas obrigações (e da correlação com os mercados de carbono e mercados de *commodities* energéticas) foi uma redução persistente da volatilidade dos preços das licenças de emissão transaccionadas, conforme (Leitao, Ferreira, e Santibanez-Gonzalez 2021). Estes resultados permitem aos investidores e gestores de fundos implementar estratégias em diferentes contextos de volatilidade ou actividade económica através de um portfólio diversificado e de uma estrutura verde/climática. (Křístková et al. 2025) confirma os benefícios deste instrumento ao verificar que os investimentos adicionais em energia verde através de obrigações verdes europeias trazem, em geral, efeitos positivos no PIB, na situação social e na redução das emissões. O estudo sugere ainda os investimentos em *green bonds* aumentariam a dimensão do sector da bioeconomia entre 3,2% e 4,2% até 2050, sendo que, no entanto, os impactos em diferentes países e sectores não são uniformes. (Rannou, Boutabba, e Barneto 2021) acrescenta ainda mais uma vantagem deste instrumento financeiro, citando exemplos em como empresas de energia utilizaram o mercado de obrigações verdes como um complemento ao mercado de futuros de carbono (este último como

mercado de *hedging*/cobertura de risco e/ou especulação de curto prazo) nas suas actividades operacionais.

XII. Efeitos na Receita Fiscal e sua Redistribuição/Reciclagem

As tabelas apresentadas (em particular o teor das tabelas 3 e 4) permitem obter uma noção geral sobre o nível de receita fiscal total²⁰ por tonelada de CO₂ emitida. Os níveis de receita são bastante heterogéneos, sendo mais aproximados e mais elevados na Europa, em particular nos EM's da UE, face aos países fora da Europa. Na realidade, em muitos destes últimos, os subsídios atribuídos superam (em alguns casos substancialmente) os valores de tributação carbónica. Estas diferenças podem ser comprovadas pela divergência entre os valores médios totais de € 66,86 na Europa versus € 7,49 fora da Europa. (Kasman e Kasman 2024) confirma essa divergência, referindo a existência de diferentes grupos de países com níveis de tributação semelhantes.

Se os valores de receita fiscal por tonelada de CO₂ são amplamente diferentes entre os diversos países, já a aplicação das mesmas tem cumprido o destino originalmente proposto, através quer dos Orçamentos de Estado, programas ambientais, construção de infra-estruturas de apoio à economia verde, programas de apoio à modernização e inovação, ou até mesmo em projectos de compensação por eventuais prejuízos induzidos pela introdução de fiscalidade carbónica a classes mais desfavorecidas.

6. Conclusão

O processo de combate às alterações climáticas tem vindo a ganhar tracção, em grande medida como consequência das iniciativas da UE e a da sua Agenda de redução de emissões de carbono. Nem todos os países acompanham esta vontade da UE; os números mostram o relativo compromisso ou desinteresse relativamente a esta questão. Mas o processo, mesmo dentro da UE, não é totalmente consistente. As diferenças de tributação carbónica revelam perspectivas ainda não totalmente alinhadas neste combate. A criação do mercado EU ETS permitiu ampliar esta acção de luta pelo ambiente, como complemento aos impostos internos nacionais e às diversas taxas ambientais cumulativas. A UE parece estar a cumprir o seu papel, mas o resto do mundo parece apático, eventualmente ou julgando que o problema do aquecimento global não é assim tão grave como parece ou com a ilusão de que irão passar incólumes pelas adversidades causadas por este problema. Alguns sintomas já se têm feito sentir, com alterações meteorológicas a gerar recentemente prejuízos económicos extraordinários. Esta é uma

²⁰ Receita fiscal carbónica total = Impostos + Taxas + Licenças ETS - subsídios

questão que diz respeito a todos e este artigo procura demonstrar que a fiscalidade carbónica pode assumir (e está inclusivamente a ter) um papel fundamental nesta frente.

7. Referências

- Ahmad, Mushtaq et al. 2024. «Linking green transportation and technology, and environmental taxes for transport carbon emissions». *Transportation Research Part D* 136(August): 104450. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2024.104450>.
- Almström, Peter, Christer Anderstig, e Marcus Sundberg. 2024. «Effects on sectors and regions of a carbon tax increase in Sweden: analysis with an SCGE model». *The Annals of Regional Science* 73: 731–56. <https://doi.org/10.1007/s00168-024-01269-y>.
- Avetisyan, Misak, e Wesley W Wilson. 2025. «Transport emissions, carbon taxes, and modal choice». *Research in Transportation Economics* 110: 101542. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2025.101542>.
- Benessaiah, Karina. 2012. «Carbon and livelihoods in Post-Kyoto: Assessing voluntary carbon markets». *Ecological Economics* 77: 1–6. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.02.022>.
- Bretschger, Lucas, e Elise Grieg. 2024. «Carbon taxes, CO2 emissions, and the economy: The effects of fuel taxation in the UK». *Energy Policy* 195: 114359.
- Brzezinski, Michal, e Monika Kaczan. 2025. «Carbon taxes in Europe do not hurt the poor: Evidence from existing taxation schemes». *Ecological Economics* 233: 108585. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2025.108585>.
- Bursens, Floore, Silvia De Poli, Sofia Maier, e Gerlinde Verbist. 2026. «Bridging climate and social equity: Progressive carbon tax simulations for Belgium». *Ecological Economics* 240: 108803. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2025.108803>.
- Chai, Shanglei et al. 2025. «Effects of carbon tax on energy transition, emissions and economy amid technological progress». *Applied Energy* 377: 124578. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2024.124578>.
- Chang, Xiangyun, Yongkang Lu, e Ou Tang. 2026. «Strategic responses to the carbon border adjustment mechanism: When and how to implement a carbon tax». *Omega* 138: 103383. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2025.103383>.
- Charlier, Dorothée, Bérangère Legendre, e Sarah Le-Duigou. 2025. «Carbon taxes and labor market: Balancing environmental and social impacts». *Economic Modelling* 147: 107041. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2025.107041>.
- Chen, Shi, Wenjin Guan, Jui-Huang Chang, e Jyh-Juan Lin. 2025. «Optimizing carbon tax compliance in steel manufacturing through green finance-driven internal supply chain management». *Journal of Cleaner Production* 523: 146451. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2025.146451>.

- Chen, Zhan-Ming, Zihao Chen, e Bowei Song. 2025. «Emission reduction effect and transmission mechanism of carbon tax from the perspective of embodied carbon emissions». *Journal of Environmental Management* 394: 127550. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2025.127550>.
- Chomachaei, Fahimeh R, e Davood Golmohammadi. 2025. «The impact of a carbon tax on financial performance and innovation performance: an empirical study of the automotive industry». *Environmental Economics and Policy Studies* 27: 61–84. <https://doi.org/10.1007/s10018-024-00408-1>.
- Combet, Emmanuel, Gaëlle Le Treut, Aurélie Méjean, e Antoine Teixeira. 2025. «The equity and efficiency trade-off of carbon tax revenue recycling: A re-examination». *Energy Economics* 148: 108536.
- Comissão Europeia. 2023a. *Guidance document on CBAM implementation for installation operators outside the EU*. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/2980287c-dca2-4a4b-aff3-db6374806cf7_en?filename=Guidance document on CBAM implementation for installation operators outside the EU.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/2980287c-dca2-4a4b-aff3-db6374806cf7_en?filename=Guidance%20document%20on%20CBAM%20implementation%20for%20installation%20operators%20outside%20the%20EU.pdf).
- . 2023b. «Regulamento de Execução (UE) 2023/1773 que estabelece as regras de aplicação do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às obrigações de comunicação de informações para efeitos do mecanismo de ajustamento carbónico fr». *EUR-Lex Jornal Oficial da União Europeia* 17 de agos: 94–195. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023R1773-20241031>.
- . 2024a. *Guidance document on CBAM implementation for importers of goods into the EU*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/bc15e68d-566d-4419-88ec-b8f5c6823eb2_en?filename=TAXUD-2023-01189-01-00-EN-ORI-00.pdf.
- . 2024b. «Regulamento de Execução (UE) 2024/3210, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao registo CBAM». *EUR-Lex Jornal Oficial da União Europeia* 18 de deze: 1–13. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403210.
- . 2025. «Regulamento de Execução (UE) 2025/486, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às condições e aos procedimentos relacionados com o estatuto de declarante CBAM autorizado». *EUR-Lex Jornal Oficial da União Europeia* 17 de març: 1–16. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500486.
- Conselho Europeu. 2014. *EUCO 169/14: 2030 Climate and Energy Policy Framework*. <https://www.consilium.europa.eu/media/24561/145397.pdf>.
- Doan, Nguyen, e Canh Phuc Nguyen. 2025. «Carbon tax and tourism consumption». *Annals of Tourism Research* 113: 103974. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2025.103974>.
- Dong, Mei, Cai Li, e Agyemang Kwasi Sampene. 2025. «Exploring the impact of green finance, technological innovation, mineral resources, and carbon tax on the green energy transition». *Smart Energy* 19: 100189. <https://doi.org/10.1016/j.segy.2025.100189>.
- Du, Qiang et al. 2025. «Assessing the impact of emission trading scheme and carbon tax in the building

sector: An embodied carbon perspective». *Environmental Impact Assessment Review* 111: 107732. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2024.107732>.

Ehrenstein, Véra, e Daniel Neyland. 2021. «Economic under-determination: industrial competitiveness and free allowances in the European carbon market». *Journal of Cultural Economy* 14(5): 596–611. <https://doi.org/10.1080/17530350.2021.1908397>.

Espinosa, Cristian, Pablo Gutierrez Cubillos, e Bastián Castro Nofal. 2025. «The carbon tax as an automatic stabilizer in a commodity-producing Small Open Economy». *Economic Analysis and Policy* 85: 835–53. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2024.12.034>.

Jia, Shuwei, e Wanminghao Zhu. 2025. «Effects of carbon tax policy on vehicle pollution control and carbon reduction based on the availability heuristic and system dynamics». *Sustainable Cities and Society* 118: 105990. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105990>.

Jiang, Ke, Liping Xu, e Jiaming Zhang. 2025. «Carbon taxes vs. cap-and-trade: Do policy choices influence enterprise emissions dynamics and strategic responses?» *Technological Forecasting & Social Change* 220: 124318. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2025.124318>.

Kalaitzoglou, Iordanis Angelos. 2025. «Cleaning the carbon market! Market transparency and market efficiency in the EU ETS». *Annals of Operations Research* 347: 501–33. <https://doi.org/10.1007/s10479-024-06032-2>.

Kama, Kårg. 2014. «On the borders of the market : EU emissions trading, energy security, and the technopolitics of ‘carbon leakage’». *Geoforum* 51: 202–12. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.11.010>.

Kasman, Adnan, e Saadet Kasman. 2024. «Stochastic and club convergence analysis of environmental tax revenues across EU countries». *Environmental Science and Pollution Research* 31: 66512–34. <https://doi.org/10.1007/s11356-024-35703-7>.

Kausar, Amna, Farhat Rasul, e Nabila Asghar. 2024. «How to get green with agricultural footprint: A global analysis of carbon emissions, environmental taxes, and agrochemical use». *Journal of Environmental Management* 370: 122665.

Khan, Abbas, Muhammad Yar Khan, Abdulrahman Alomair, e Abdulaziz S Al Naim. 2026. «Carbon tax and household energy choices: A regional study of the UK». *Energy Strategy Reviews* 63: 102004. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2025.102004>.

Křístková, Z. Smeets et al. 2025. «European green bonds, carbon tax and crowding-out: The economic, social and environmental impacts of the EU’s green investments under different financing scenarios». *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 211: 115330.

Lanzi, Elisa, Jean Chateau, e Rob Dellink. 2012. «Alternative approaches for levelling carbon prices in a world with fragmented carbon markets». *Energy Economics* 34: S240–50. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2012.08.016>.

Leitao, Joao, Joaquim Ferreira, e Ernesto Santibanez-Gonzalez. 2021. «Green bonds, sustainable development and environmental policy in the European Union carbon market». *Business Strategy and the Environment* 30(4): 2077–90.

- Leuthard, Matthias. 2025. «Equity and efficiency of carbon tax policies in Switzerland with endogenous energy substitution». *Swiss Journal of Economics and Statistics* 161(12): 1–24.
- Lilliestam, Johan, Jakob Eckardt, e Germán Bersalli. 2025. «Article Sequencing, spending, and symbolism: Low carbon taxes primarily serve purposes other than emissions reduction». *One Earth* 8: 101390.
- Liu, Qiyao, e Xiaodong Zhu. 2024. «How Carbon Tax Policy Affects the Carbon Emissions of Manufacturers with Green Technology Spillovers?». *Environmental Modeling & Assessment* 29: 971–85. <https://doi.org/10.1007/s10666-024-09965-x>.
- Ma, Miaomiao, Yuyu Li, Bo Huang, e Mingzhe Ruan. 2025. «Should the carbon tax under carbon footprint management be implemented? The case of new energy vehicles». *Energy Strategy Reviews* 62: 101902. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2025.101902>.
- Marschinski, Robert, Christian Flachsland, e Michael Jakob. 2012. «Sectoral linking of carbon markets: A trade-theory analysis». *Resource and Energy Economics* 34(4): 585–606. <http://dx.doi.org/10.1016/j.reseneeco.2012.05.005>.
- Medina, Vicente, Ángel Pardo, e Roberto Pascual. 2014. «The timeline of trading frictions in the European carbon market». *Energy Economics* 42: 378–94. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2014.01.008>.
- Michaelowa, Axel, Igor Shishlov, e Dario Brescia. 2019. «Evolution of international carbon markets: lessons for the Paris Agreement». *WIREs Climate Change* 10(6): 1–24.
- Mideksa, Torben K. 2024. «Pricing for a cooler planet: An empirical analysis of the effect of taxing carbon». *Journal of Environmental Economics and Management* 127: 103034. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2024.103034>.
- Mizrach, Bruce. 2012. «Integration of the global carbon markets». *Energy Economics* 34(1): 335–49. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2011.10.011>.
- Moore, Nils aus dem, Johannes Brehm, e Henri Gruhl. 2025. «Driving innovation? Carbon tax effects in the Swedish transport sector». *Journal of Public Economics* 248: 105444. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2025.105444>.
- Msefula, Griffin, Tony Chieh-Tse Hou, e Tina Lemesi. 2024. «Dynamics of legal structure and geopolitical influence on carbon tax in response to green transportation». *Applied Energy* 371: 123682. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2024.123682>.
- Muth, Daniel, Csaba Weiner, e Csaba Lakócai. 2024. «Public support and willingness to pay for a carbon tax in Hungary: can revenue recycling make a difference?». *Energy, Sustainability and Society* 14(30): 1–16.
- Naseem, Muhammad Hamza et al. 2025. «Carbon Emissions and Pricing Decisions in Green Supply Chains Under Carbon Tax and Subsidy Policies». *Process Integration and Optimization for Sustainability* online.
- Newell, Richard G, William A Pizer, e Daniel Raimi. 2013. «Carbon Markets 15 Years after Kyoto: Lessons Learned, New Challenges». *Journal of Economic Perspectives* 27(1): 123–46.

- Panza, Luigi, e Mirco Peron. 2025. «The role of carbon tax in the transition from a linear economy to a circular economy business model in manufacturing». *Journal of Cleaner Production* 492: 144873. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2025.144873>.
- Parlamento Europeu e Conselho. 2003. «Directiva 2003/87/CE, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho». *EUR-Lex Jornal Oficial da União Europeia*: 1–126. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20240301>.
- . 2023. «Regulamento (UE) 2023/956, que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço». *EUR-Lex Jornal Oficial da União Europeia* 10 de maio: 52–104. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>.
- . 2025. «Regulamento (UE) 2025/2083, que altera o Regulamento (UE) 2023/956 no que diz respeito à simplificação e ao reforço do mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço». *EUR-Lex Jornal Oficial da União Europeia* 8 de outub: 1–24. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502083.
- Pereda, Paula Carvalho, Andrea Lucchesi, Thais Diniz Oliveira, e Rayan Wolf. 2025. «Carbon tax in the shipping sector: Assessing economic and environmental impacts». *Energy Policy* 204: 114627. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2025.114627>.
- Philip, Dennis, e Yukun Shi. 2015. «Impact of allowance submissions in European carbon emission markets». *International Review of Financial Analysis* 40: 27–37. <http://dx.doi.org/10.1016/j.irfa.2015.05.004>.
- Van Der Ploeg, Frederick. 2025. «Why green subsidies are preferred to carbon taxes: Climate policy with heightened carbon tax salience». *Journal of Environmental Economics and Management* 130: 103129. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2025.103129>.
- Rannou, Yves, Mohamed Amine Boutabba, e Pascal Barneto. 2021. «Are Green Bond and Carbon Markets in Europe complements or substitutes? Insights from the activity of power firms». *Energy Economics* 104: 105651. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105651>.
- Reañós, Miguel A. Tovar, Aykut Mert Yakut, Kelly De Bruin, e David Meier. 2025. «Green fiscal policies to reduce the environmental impact of consumption through a non-regressive carbon tax». *Economic Analysis and Policy* 88: 639–60.
- Rizqi, Zakka Ugih, Shuo-Yan Chou, e Tiffany Hui-kuang Yu. 2025. «Sustainable carbon tax design under multiple green subsidies: A system dynamics framework». *Sustainable Energy Technologies and Assessments* 83: 104580. <https://doi.org/10.1016/j.seta.2025.104580>.
- Roginko, S A. 2022. «French Tax for the European Union: The Genesis of Cross-Border Carbon Adjustment». *Herald of the Russian Academy of Sciences* 92(6): 521–28.
- Roy, Amit. 2025. «Does carbon tax promote green trade and comparative advantages: evidence from Panel Difference-In-Difference (DID) causal experiment». *Environmental Economics and Policy Studies* 27: 331–52. <https://doi.org/10.1007/s10018-024-00434-z>.
- Singh, Anshika, e Abhinav Goel. 2025. «Supply Chain Optimization Decisions for Environmentally

Conscious Products with Preservation Investment and Carbon Tax Policy». *Process Integration and Optimization for Sustainability* 9(1): 265–73. <https://doi.org/10.1007/s41660-024-00467-7>.

Socci, Claudio et al. 2024. «Role of carbon tax in a sustainable economic growth». *Environment, Development and Sustainability* 26: 20987–17. <https://doi.org/10.1007/s10668-023-03516-2>.

Wang, Tingsong, Lingxin Xia, e Yadong Wang. 2025. «Carbon emissions reduction in maritime supply chain under cap-and-trade and carbon tax policies». *Transport Policy* 173: 103815. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2025.103815>.

Wang, Yinsu et al. 2024. «Can carbon tax revenue recycling coordinate climate mitigation and energy poverty alleviation?» *Energy* 308: 132363. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2024.132363>.

Weber, Thomas A, e Karsten Neuhoff. 2010. «Carbon markets and technological innovation». *Journal of Environmental Economics and Management* 60: 115–32. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jeem.2010.04.004>.

Wei, Feng, e Chi Man Yip. 2025. «The ins and outs of employment: Labor market adjustments to carbon taxes». *European Economic Review* 179: 105128. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2025.105128>.

Xia, Xiqiang, Xiandi Zeng, et al. 2024. «Carbon tax for energy-intensive enterprises : A study on carbon emission reduction strategies». *Expert Systems With Applications* 257: 125011. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2024.125011>.

Xia, Xiqiang, Jun Chen, Wei Wang, e Haijie Wang. 2024. «Impact of differentiated carbon taxes on remanufacturing mode selection». *Energy Economics* 140: 107955. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2024.107955>.

Zheng, Zeyu et al. 2015. «Statistical regularities of Carbon emission trading market: Evidence from European Union allowances». *Physica A* 426: 9–15. <http://dx.doi.org/10.1016/j.physa.2015.01.018>.

RECEBIDO 03-03-2026

APROVADO 09-03-2026

Mais-valias imobiliárias mediadas por trusts “property rich” e competência tributária de Portugal: notas a propósito da PIV 21788 e da nova CDT Portugal–Reino Unido

Helena Gomes Magno^①

^① Membro do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Agente, em representação do Estado português, no Tribunal de Justiça da União Europeia.

PALAVRAS-CHAVE:

- *Trust*
- *Property-rich entities*
- Mais-valias imobiliárias
- Convenções para evitar a dupla tributação
- Competência tributária
- Entidades transparentes

RESUMO

Analisa-se a relevância fiscal, em Portugal, das mais-valias obtidas com a alienação de participações de um trust sediado nos Estados Unidos da América, cujo único ativo era um prédio urbano situado em território português, por uma pessoa singular residente fiscal no Reino Unido.

Examina-se o enquadramento jurídico-tributário dos trusts no direito português e nas jurisdições relevantes (EUA e Reino Unido), bem como a qualificação do trust como entidade “property rich” e as consequências dessa qualificação para efeitos de competência tributária.

A partir do caso decidido na Informação Vinculativa n.º 21788, discute-se a interpretação então adotada pela Direção de Serviços de IRS (DSIRS), que enquadró o ganho como “outros bens” nos termos do artigo 13.º da Convenção para Evitar a Dupla Tributação Portugal–Reino Unido em vigor à data dos factos, atribuindo competência tributária exclusiva ao Estado de residência do alienante.

Procede-se, em seguida, à reavaliação dessa posição à luz do direito interno (designadamente no CIRS e no CIRC) e da evolução das Convenções Modelo da OCDE e da ONU, bem como da entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2026, da nova Convenção Portugal–Reino Unido, cujo artigo 13.º passou a incluir uma cláusula específica relativa a entidades “property rich”.

Conclui-se que a nova configuração convencional atribui a Portugal a competência para tributar as mais-valias decorrentes da alienação de participações em trusts “property rich” com imóveis localizados em território português o que justifica a revogação da PIV 21788 e a fixação, para o futuro, de critérios interpretativos coerentes em situações análogas.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões do autor são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1. Introdução	70
1.1. Contextualização e relevância fiscal	70
1.2. Objetivos da análise e metodologia	71
2. Enquadramento fáctico	72
3. A posição inicial da Administração Tributária	73
4. Reavaliação Jurídica	73
4.1. Regime jurídico e fiscal do trust	73
4.1.1. Implicações da qualificação do trust na aplicação das convenções.....	75
4.2. As entidades “property rich”	75
4.2.1. Conceito e critérios normativos	75
4.2.2. Enquadramento fiscal das “ <i>property rich entities</i> ”	76
4.2.3. Atribuição de competência tributária nos modelos de Convenção OCDE, ONU e MLI .	77
4.3. Regime convencional aplicável ao caso.....	77
4.3.1. CDT Portugal–EUA	77
4.3.2. CDT Portugal–Reino Unido (1968 a 2025)	78
4.3.3. CDT Portugal–Reino Unido (2026)	79
5. Conclusões	80
6. Instrumentos jurídicos referidos.....	82

1. Introdução

O presente artigo analisa a relevância fiscal, em Portugal, das mais-valias resultantes da alienação, em 2020, de participações num trust sediado nos Estados Unidos da América, detido por pessoa singular, residente fiscal no Reino Unido e não residente em Portugal, sendo o único ativo do trust um prédio urbano localizado em território português¹.

A questão central consiste em determinar a competência para tributar tais mais-valias à luz do Código do IRS (CIRS) e das convenções para evitar a dupla tributação (CDT²) celebradas entre Portugal e o Reino Unido e entre Portugal–Estados Unidos da América, vigentes à data dos factos e após recentes alterações convencionais.

1.1. Contextualização e relevância fiscal

A crescente utilização de trusts e de outras estruturas fiduciárias na organização e transmissão internacional de patrimónios tem colocado desafios significativos aos ordenamentos jurídicos, em particular no domínio da tributação internacional do rendimento, designadamente no que respeita à determinação da competência tributária e à prevenção de situações de dupla não tributação.

A qualificação destas estruturas, a determinação do beneficiário efetivo e a delimitação da competência tributária entre Estados assumem especial acuidade quando o valor das suas participações deriva predominantemente de bens imobiliários situados num Estado distinto do da residência do beneficiário do rendimento.

Neste contexto o tratamento fiscal das mais-valias decorrentes da alienação de participações em entidades cujo valor deriva predominantemente de bens imobiliários – as chamadas entidades “property rich entities” –, tem vindo a ser objeto de atenção crescente nos Modelos de Convenção da OCDE e da ONU, nos instrumentos multilaterais de combate à erosão da base tributável e à transferência de lucros (BEPS) e na legislação interna.

¹ Sobre o enquadramento factual da operação ver a própria Informação Vinculativa n.º 21788, da DSIRS, em que a AT apreciou a tributação de mais-valias decorrentes da alienação de participações num trust com ativo imobiliário situado em Portugal.

² As Convenções para eliminar a dupla tributação internacional nos impostos sobre o rendimento e o património, são acordos formais entre Estados ou organizações internacionais, regidos pelo Direito Internacional, que exigem um rigoroso processo de aprovação para entrar em vigor, incluindo, em regra, as seguintes etapas: negociação, assinatura, aprovação parlamentar e ratificação.

Até à presente data Portugal celebrou um total de 81 CDT, sendo que duas delas foram denunciadas unilateralmente pelos outros Estados contratantes (Finlândia e Suécia) e uma outra não se encontra ainda em vigor (Quénia), ou seja, estão atualmente em vigor 78 CDT.

A cláusula “property rich”³ visa, em termos substanciais, aproximar a alienação indireta (via entidades veículo) da alienação direta de bens imobiliários, atribuindo ao Estado da situação do imóvel o direito de tributar as mais-valias correspondentes.

O caso subjacente à Informação Vinculativa (PIV) n.º 21788, emitida pela Direção de Serviços de IRS (DSIRS), constitui um exemplo paradigmático desta problemática, pois articula (i) uma estrutura fiduciária norte-americana, (ii) um beneficiário residente no Reino Unido e (iii) um imóvel situado em Portugal, colocando em tensão o regime interno e o regime convencional aplicável.

1.2. Objetivos da análise e metodologia

Em causa esteve a alienação, em 2020, de participações de um trust sediado nos Estados Unidos da América, detidas por uma pessoa singular com residência fiscal no Reino Unido, sendo o único ativo desse trust um prédio urbano localizado em Portugal.

O problema prático que se colocou foi o de saber se, e em que termos, as mais-valias realizadas, na decorrência daquela alienação, eram tributáveis em Portugal, bem como qual a distribuição da competência tributária entre Portugal, enquanto Estado da situação do imóvel, o Reino Unido, enquanto Estado de residência da beneficiária efetiva dos rendimentos, e os EUA, enquanto Estado da sede do trust.

A posição inicial da DSIRS, acolhida na PIV 21788, foi a de considerar que, embora se verificasse a sujeição a tributação em Portugal, designadamente em sede de IRS, por tal situação estar tipificada nas normas de incidência do CIRS, a Convenção para Evitar a Dupla Tributação celebrada entre Portugal e o Reino Unido⁴, na sua qualidade de instrumento de direito internacional, prevaleceria, conduzindo, face à redação então vigente do artigo 13.º dessa CDT, à qualificação da operação como alienação de “outros bens” e, conseqüentemente, à atribuição de competência tributária exclusiva ao Estado de residência da alienante.

Esta solução, porém, mostrava-se desalinhada com a evolução do direito fiscal internacional relativo a estruturas fiduciárias “property rich”, com as mais recentes convenções celebradas ou renegociadas por Portugal e com a própria evolução do regime fiscal interno.

A entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2026, da nova Convenção Portugal–Reino Unido⁵, cujo artigo 13.º passou a prever expressamente uma cláusula relativa a entidades “property rich”, como

³ Sobre a evolução internacional da cláusula property rich, v. OCDE, Model Tax Convention on Income and on Capital, art. 13.º, n.º 4, e Nações Unidas, Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, art. 13.º, n.º 4, bem como o MLI, enquanto instrumento de implementação de medidas anti-erosão. Sobre a função da cláusula property rich na tributação de alienações indiretas de imóveis, v. a doutrina comparada e a prática convencional recente, em especial a tendência para tributar no Estado da situação do imóvel os ganhos obtidos com a transmissão de participações em entidades cujo valor dependa predominantemente de bens imobiliários

⁴ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48 497, de 24 de julho de 1968, com entrada em vigor a 20-01-1969.

⁵ Tratando-se de um “tratado internacional na forma solene”, para além da aprovação pela AR, através da Resolução da Assembleia da República (AR) n.º 206-A/2025, careceu igualmente de ratificação por parte do Presidente da

adiante melhor se explicitará, veio alterar de forma relevante este quadro, ao atribuir ao Estado da situação dos bens imobiliários a competência para tributar as mais-valias derivadas da alienação de partes de capital ou direitos similares, incluindo participações em trusts ou estruturas fiduciárias cujo valor resulte maioritariamente de imóveis situados no outro Estado contratante.

É neste contexto que o presente artigo se propõe:

- (i) descrever o enquadramento fáctico-jurídico do caso apreciado na PIV 21788;
- (ii) analisar o regime jurídico-fiscal do trust nas jurisdições relevantes e o conceito de entidades “property rich”;
- (iii) examinar a disciplina aplicável nas convenções Portugal–Reino Unido (antes e depois de 2026) e Portugal–Estados Unidos da América; e
- (iv) fundamentar a necessidade de revogação do entendimento constante da PIV 21788, à luz da nova arquitetura convencional e da desejável harmonização com as tendências internacionais e com o direito interno.

2. Enquadramento fáctico

A requerente do pedido de informação vinculativa (PIV) era uma pessoa singular de nacionalidade sueca, residente fiscal no Reino Unido.

Em junho de 2015 recebeu de um trust, com sede nos Estados Unidos da América, participações correspondentes à totalidade do capital dessa estrutura, cujo ativo era constituído por um prédio urbano sito em Portugal.

Em setembro de 2020, transmitiu as participações no referido trust e cedeu ainda, pelo valor nominal, o crédito (suprimentos) que detinha sobre esse trust, crédito destinado a financiar a construção, manutenção e conservação do imóvel localizado em Portugal.

Perante este quadro factual, solicitou à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), ao abrigo do artigo 68.º da Lei Geral Tributária⁶, informação vinculativa sobre a relevância fiscal em Portugal das operações descritas, em particular quanto à eventual sujeição a IRS sobre as mais-valias obtidas.

República (PR), através do Decreto do PR n.º 124-A/2025, de 29-12, tendo o processo legislativo sido concluído com o Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros n.º 1/2026/1, de 20-01-2026.

Cumprir referir que não é muito frequente a substituição de CDT, tendo a referida substituição sucedido anteriormente apenas nos casos das CDT celebradas com o Brasil, Espanha e Noruega (7). O mais comum é serem celebrados “Protocolos Adicionais”, tal como sucedeu nos casos das CDT celebradas com França, Índia, Irlanda, Luxemburgo, Moçambique, Singapura e Suíça (no caso da Bélgica, foi celebrada uma “Convenção Adicional”), sendo certo que, na maior parte dos casos, os referidos “Protocolos” são contemporâneos das próprias CDT, fazendo parte integrante das mesmas, dando-se apenas os exemplos das CDT celebradas com os EUA e, precisamente, com o Reino Unido, cuja “nova CDT”, contrariamente à anterior, inclui o referido “Protocolo”.

⁶ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/lgt/Pages/lgt68.aspx

3. A posição inicial da Administração Tributária

Em resposta ao pedido de informação vinculativa, a DSIRS entendeu que, sendo a requerente uma pessoa singular não residente em território português que obtivera rendimentos em Portugal, designadamente ganhos decorrentes da alienação de participações sociais que detinha num trust com sede nos EUA, estava sujeita a tributação em Portugal, nos termos dos artigos 13.º, n.º 1, 15.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, alínea q), do CIRS ⁷.

Acrescentou, porém, que, sendo a requerente residente no Reino Unido e existindo uma convenção para evitar ou eliminar a dupla tributação do rendimento entre Portugal e o Reino Unido, com primazia sobre o direito fiscal interno, nos termos do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa ⁸, importava atender ao que estabelecia essa CDT relativamente às mais-valias em causa.

Com base na redação então vigente do artigo 13.º da CDT Portugal–Reino Unido, a DSIRS concluiu que era aplicável o artigo 13.º da CDT, no âmbito do qual as mais-valias em causa configuravam ganhos provenientes da alienação de “outros bens”, na aceção do n.º 4 desse artigo, o que atribuía competência tributária exclusiva ao Estado de residência da beneficiária do rendimento (*in casu*, o Reino Unido) ⁹.

4. Reavaliação Jurídica

4.1. Regime jurídico e fiscal do trust

O *trust* é uma figura jurídica típica dos ordenamentos de *common law*, caracterizada pela separação entre a titularidade formal (do *trustee*) e a titularidade económica (*beneficial ownership*) dos bens.

⁷ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cirs_rep/Pages/codigo-do-irs-indice.aspx

⁸ <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoorepublicaportuguesa.aspx>

⁹ Sobre a posição da AT na PIV 21788 e a sua leitura do artigo 13.º da CDT Portugal–Reino Unido, v. a informação vinculativa divulgada pela Administração Tributária, em que se qualificou a operação como alienação de “outros bens” para efeitos da CDT então vigente.

No direito português, não existe previsão expressa da figura, pelo que o seu tratamento fiscal, para efeitos de incidência subjetiva e objetiva em sede de IRS e IRC, decorre da sua assimilação a “estruturas fiduciárias”¹⁰ e/ou a patrimónios autónomos.

Em particular, o Código do IRC prevê, no artigo 2.º, n.º 1, alínea c)¹¹, para efeitos de incidência subjetiva, a qualificação de entidades sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direção efetiva em território português e cujos rendimentos obtidos em Portugal não estejam sujeitos a IRS, como sujeitos passivos. Nestas entidades incluem-se as estruturas fiduciárias e os patrimónios autónomos ou massas unificadas de bens desprovidos de personalidade jurídica (os trust), cujos rendimentos são imputados, para efeitos de tributação, ao beneficiário efetivo, pessoa singular (tributado em IRS) ou coletiva (tributado em IRC)¹².

Assim, não tendo os trusts, em regra, no direito português, personalidade jurídica ou fiscal autónoma nem sendo, também em regra, os beneficiários efetivos do rendimento, que sejam pessoas singulares, sujeitos passivos de imposto sobre o rendimento, não se qualificam como pessoas “residentes” para efeitos de aplicação de convenções para evitar a dupla tributação, como resulta da lógica subjacente aos artigos 1.º e 4.º dos Modelos de Convenção da OCDE e da ONU.

No que respeita ao direito norte-americano, o *trust* é juridicamente caracterizado como um acordo fiduciário pelo qual o instituidor (*settlor*) transfere bens para um administrador ou gerente (*trustee*), que os administra a favor de um ou mais beneficiários efetivos.

Do ponto de vista fiscal, no direito norte-americano o trust pode ser qualificado como transparente (*grantor trust*), caso em que os rendimentos são imputados ao instituidor/beneficiário, ou como opaco (*non-grantor trust*), caso em que é a própria entidade que suporta a tributação¹³, podendo esta qualificação depender do preenchimento de uma *check-the-box*¹⁴, o que aponta para a necessidade de clarificar, em cada caso, qual é o sujeito relevante para efeitos de aplicação das convenções: o trust ou o beneficiário efetivo.

Partindo do pressuposto – acolhido no caso da PIV 21788– de que o trust em causa, constituído sob a forma de *Limited Liability Company* (LLC), é fiscalmente transparente nos EUA, impõe-se a aplicação de uma abordagem *look-through*¹⁵, na qual o rendimento flui através da estrutura (do

¹⁰ Sobre o regime interno específico das estruturas fiduciárias e a tributação dos respetivos rendimentos, v. os artigos 10.º, n.º 1, alínea e), do CIRS, e 4.º, n.º 3, alínea f), do CIRC, na redação introduzida pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, respetivamente

¹¹ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/CIRC_2R/Pages/irc2.aspx

¹² Sobre o regime interno específico das estruturas fiduciárias e a tributação dos respetivos rendimentos, v. os artigos 10.º, n.º 1, alínea e), do CIRS, e 4.º, n.º 3, alínea f), do CIRC, na redação introduzida pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, respetivamente.

¹³ Sobre o regime norte-americano aplicável aos trusts e a sua qualificação como transparente ou opaco, v. a distinção entre *grantor trust* e *non-grantor trust* no direito fiscal norte-americano, bem como o enquadramento geral dos trusts estrangeiros no sistema dos EUA.

¹⁴ No contexto fiscal norte-americano, o *check-the-box* é a regra pela qual uma *foreign eligible entity* pode escolher se, para efeitos de imposto federal dos EUA, quer ser tratada nos EUA como *corporation*, *partnership* (entidade opaca) ou *disregarded entity* (entidade transparente).

¹⁵ Esta abordagem, consta das convenções baseadas no Modelo OCDE, em especial nos comentários (atualizados pós-BEPS) aos artigos 1.º (Pessoas abrangidas), 10.º (Dividendos), 11.º (Juros) e 12.º (Royalties) da Convenção Modelo

trust) para o beneficiário efetivo, sem requalificação, sendo este o sujeito passivo relevante para efeitos de aplicação da CDT.

4.1.1. Implicações da qualificação do trust na aplicação das convenções

Sendo o ativo do *trust* um imóvel localizado em Portugal, o ganho com a alienação das participações configura uma mais-valia derivada da alienação de participações numa entidade “property rich”, na medida em que o valor dessas participações resulta integralmente de um bem imobiliário situado em território português.

Nesta hipótese, sendo o trust fiscalmente transparente, a CDT relevante é a CDT celebrada entre Portugal e o Estado de residência do beneficiário efetivo (Reino Unido), cabendo verificar se essa convenção contém ou não cláusula específica “property rich”.

Se, ao invés, o trust fosse fiscalmente tratado como entidade opaca, sujeita a imposto nos EUA, estaria em causa a aplicação da CDT Portugal–EUA, na medida em que o sujeito passivo relevante (o beneficiário do rendimento) seria a própria entidade com sede nos Estados Unidos, CDT que contém uma cláusula “property rich” que atribui competência tributária ao Estado da localização do imóvel.

4.2. As entidades “property rich”

4.2.1. Conceito e critérios normativos

A expressão “*property-rich entities*” designa, em termos gerais, entidades (sociedades, fundos ou outras estruturas) cujo valor deriva, direta ou indiretamente, em proporção significativa, normalmente superior a 50% ou 75%, consoante as jurisdições, de bens imobiliários.

A existência destas entidades levou a que várias ordens jurídicas introduzissem nos seus sistemas fiscais normas específicas que lhes são dirigidas e que têm como objetivo de evitar que a tributação de mais-valias imobiliárias seja elidida, por via da alienação indireta de imóveis, mediante a venda de participações da entidade (entidade veículo) cujo principal ativo são bens

da OCDE. Genericamente, esta abordagem permite “look through/ver através” das entidades transparentes, identificando os beneficiários efetivos das CDT (e dos rendimentos), sendo a residência destes que releva para determinar qual a CDT aplicável.

imobiliários, normas essas que atribuem ao Estado da localização dos imóveis o direito de tributar os rendimentos deles derivados, incluindo as mais-valias.

E, é neste contexto que esta figura das entidades “property rich” é aqui convocada, uma vez que estamos a analisar a tributação de mais valias geradas por um trust, fiscalmente transparente, que tinha como único ativo um imóvel situado em Portugal.

4.2.2. Enquadramento fiscal das “property rich entities”

Em Portugal, esta lógica da tributação das entidades “property rich” foi incorporada, em sede de tributação do rendimento, no artigo 4.º, n.º 3, alínea f), do CIRC (na redação introduzida pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) ¹⁶ e no artigo 10.º, n.º 1, alínea j), do CIRS (na redação da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho) ¹⁷.

Estes preceitos preveem a sujeição a tributação da cessão onerosa de direitos sobre estruturas fiduciárias quando o respetivo ativo seja composto, em mais de 50%, por imóveis situados em território português, desde que esses direitos tenham sido detidos pelo cedente/alienante em qualquer momento nos 365 dias anteriores à sua cessão.

No Reino Unido, o regime de tributação ¹⁸ de entidades “property rich” (ou “UK land-rich”) para efeitos destas mais-valias assenta, de forma simplificada, em dois critérios cumulativos:

- (i) pelo menos 75% dos ativos da entidade devem corresponder a imóveis situados no Reino Unido; e
- (ii) o alienante deve ter detido, no momento da alienação ou em qualquer momento dos dois anos anteriores, pelo menos 25% dos direitos de voto, dividendos ou capital da entidade.

Nos EUA, o regime relevante é o do *Foreign Investment in Real Property Tax Act* (FIRPTA) ¹⁹, que incide sobre as denominadas *United States Real Property Holding Corporations* (USRPHC) ²⁰, i.e., entidades cujos ativos são compostos, em mais de 50%, por bens imobiliários situados nos EUA, estendendo, em alguns casos, a tributação a alienações de participações por não residentes.

¹⁶ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/CIRC_2R/Pages/irc4.aspx

¹⁷ https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cirs_rep/Pages/irs10.aspx

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/non-resident-capital-gains-for-land-and-property-in-the-uk-self-assessment-helpsheet-hs307/hs307-non-resident-capital-gains-on-direct-and-indirect-disposals-of-interest-in-uk-land-and-property-2025>

¹⁹ <https://www.congress.gov/crs-product/IF12498>

²⁰ I.R.C. §§ 871(b)(1):

[https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:26%20section:871%20edition:prelim\)%20OR%20\(granuleid:USC-prelim-title26-section871\)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:26%20section:871%20edition:prelim)%20OR%20(granuleid:USC-prelim-title26-section871)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true)

4.2.3. Atribuição de competência tributária nos modelos de Convenção OCDE, ONU e MLI

Os Modelos de Convenção da OCDE ²¹ e da ONU ²² passaram a prever, no artigo 13.º (tipicamente no n.º 4), cláusulas que atribuem ao Estado da situação dos bens imobiliários a competência para tributar ganhos decorrentes da alienação de ações, partes de capital ou direitos similares, quando o valor dessas participações derive, principalmente, de bens imobiliários situados nesse Estado.

Em linha com esta tendência, e com a Convenção Multilateral (MLI) ²³ destinada a implementar medidas anti erosão da base tributável e transferência de lucros (BEPS), Portugal tem vindo a renegociar diversas CDT de que é signatário, para nelas incluir cláusulas “property rich”, destinadas a evitar a erosão da base tributável através da alienação indireta de imóveis, procurando assegurar a coerência entre o regime convencional e as soluções adotadas no CIRS e no CIRC, já referidas, quanto à tributação do rendimento imobiliário e das estruturas fiduciárias.

4.3. Regime convencional aplicável ao caso

4.3.1. CDT Portugal–EUA

A CDT Portugal–EUA, em vigor desde 1996, contém uma norma expressa sobre mais-valias imobiliárias. O artigo 14.º estabelece que os ganhos derivados da alienação de imóveis situados no outro Estado podem ser tributados nesse outro Estado. Além disso, o n.º 2 do artigo 14.º dispõe expressamente que, para efeitos dessa regra, os imóveis situados em Portugal incluem ações, participações ou outros direitos em sociedades ou pessoas jurídicas cujo património consista, direta ou indiretamente, principalmente em imóveis situados em Portugal.

Esta formulação é particularmente relevante, porque aproxima a alienação indireta da alienação direta de imóveis. Assim, quando, o trust ou a entidade subjacente, seja tratada, para efeitos convencionais, como veículo cuja substância económica reside essencialmente em

²¹ https://www.oecd.org/en/publications/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-full-version_9a5b369e-en.html

²² https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT_2017.pdf

²³ Este acrónimo refere-se à Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros, adotada em Paris, em 24 de novembro de 2016, que foi aprovada, em Portugal, pela Resolução da Assembleia da República n.º 225/2019, de 21 de junho de 2019, tendo sido publicada na 1.ª Série do Diário da República n.º 219, de 14 de novembro de 2019.

imóvel português, a competência tributária pode ser atribuída a Portugal ao abrigo da cláusula convencional aplicável.

4.3.2. CDT Portugal–Reino Unido (1968 a 2025)

A CDT Portugal–Reino Unido, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48 497, de 24 de julho de 1968, com entrada em vigor a 20-01-1969, é a mais antiga CDT celebrada pelo Estado português, integrando o ordenamento jurídico português ao abrigo do artigo 8.º da CRP e prevalecendo, em caso de conflito, sobre a legislação interna ordinária.

O artigo 6.º da CDT, em vigor à data dos factos, regulava os rendimentos de bens imobiliários, atribuindo, de forma típica, a competência de tributação ao Estado da localização do imóvel, fórmula que os n.os 3 e 4 da norma estendiam aos rendimentos de bens imobiliários integrados no ativo de empresas ou afetos ao exercício de profissões liberais.

Todavia, tal regime não se ajustava diretamente à situação em apreço, centrada em mais-valias decorrentes da alienação de direitos sobre participações num trust (na ótica da beneficiária), e não na alienação direta de imóveis (na ótica do trust).

A esta situação era, outrossim, aplicável o artigo 13.º da mesma CDT, que, na redação vigente à data dos factos, não continha qualquer cláusula “property rich”, e regulava a competência para tributar rendimentos decorrentes de “mais-valias” geradas pela alienação de imóveis, distinguindo entre:

- (i) ganhos provenientes da alienação direta de imóveis ou de bens imobiliários, que integrassem o ativo de um estabelecimento estável ou de uma instalação fixa, bem como de estabelecimentos estáveis ou instalações fixas, situação em que atribuía a competência tributária ao Estado da localização dos imóveis; e
- (ii) ganhos provenientes da alienação de quaisquer outros bens, caso em que a competência tributária era atribuída ao Estado de residência do alienante.

Este quadro convencional, que à data dos factos não continha cláusula específica “property rich” e distinguia entre mais-valias provenientes da alienação de imóveis e mais-valias provenientes da alienação de quaisquer outros bens, reservando estas últimas para o Estado de residência do alienante, foi a base da conclusão da DSIRS para não considerar a alienação indireta de um imóvel português através de participações num trust como operação abrangida pela regra imobiliária, e qualificar como alienação de “outros bens” a situação, entregando a tributação ao Reino Unido, enquanto Estado de residência da alienante.

4.3.3. CDT Portugal–Reino Unido (2026)

A 1 de janeiro de 2026 entrou em vigor a nova CDT Portugal–Reino Unido, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 206-A/2025, a qual passou a contemplar expressamente, no seu artigo 13.º, n.º 2, uma cláusula “property rich”, que abrange ganhos derivados da alienação de partes de capital ou direitos similares (incluindo participações em trusts ou estruturas fiduciárias) cujo valor resulte, em mais de 50%, de bens imobiliários situados no outro Estado contratante, em qualquer momento nos 365 dias anteriores à alienação.

Em consequência desta alteração, a competência para tributar as mais valias obtidas com a alienação daquelas participações passou a ser do Estado onde os bens imobiliários se situam, que no caso descrito na PIV 21788 é Portugal.

Esta alteração teve como resultado a coerência da disciplina convencional, inscrita na nova CDT Portugal-Reino Unido, relativa a estruturas fiduciárias “property rich”, com o que resultava já dos Modelos de convenção da OCDE, da ONU, do MLI, e também do direito fiscal português, designadamente das soluções consagradas no CIRS e no CIRC.

Para melhor compreensão do que acima se descreve, veja-se na tabela abaixo a versão inicial e atual do artigo 13.º da CDT Portugal-Reino Unido

Versão vigente até 31/12/2025	versão vigente após 01/01/2026
1) Os ganhos provenientes da alienação de bens imobiliários, conforme são definidos no parágrafo 2) do artigo 6.º, podem ser tributados no Estado Contratante em que tais bens estiverem situados.	1 – Os ganhos que um residente de um Estado Contratante aufera da alienação de bens imobiliários referidos no artigo 6.º e situados no outro Estado Contratante podem ser tributados nesse outro Estado.
	2 – Os ganhos que um residente de um Estado Contratante aufera da alienação de partes de capital ou direitos similares, tais como os direitos numa sociedade de pessoas (partnership) ou numa estrutura fiduciária (trust), podem ser tributados no outro Estado Contratante quando, em qualquer momento durante os 365 dias anteriores à alienação, o valor dessas partes de capital ou direitos similares resulte, direta ou indiretamente, em mais de 50 %, de bens imobiliários, tal como definidos no artigo 6.º, situados nesse outro Estado.
2) Os ganhos provenientes da alienação de bens imobiliários que façam parte do ativo de um estabelecimento estável que uma empresa de um Estado Contratante tenha no outro Estado Contratante ou de bens mobiliários afetos a uma instalação fixa de que um residente de um Estado Contratante disponha no outro Estado Contratante para o exercício de uma profissão liberal, incluindo os ganhos provenientes da alienação desse estabelecimento estável (isolado ou com o conjunto da empresa) ou dessa instalação fixa, podem ser tributadas nesse outro Estado Contratante.	3 – Os ganhos provenientes da alienação de bens mobiliários que façam parte do ativo de um estabelecimento estável que uma empresa de um Estado Contratante tenha no outro Estado Contratante, incluindo os ganhos provenientes da alienação desse estabelecimento estável (isolado ou com o conjunto da empresa), podem ser tributados nesse outro Estado.

<p><u>3) Não obstante o disposto no parágrafo 2) deste artigo, os ganhos provenientes da alienação de navios e aeronaves utilizados no tráfego internacional e dos bens mobiliários afectos à exploração desses navios ou aeronaves só podem ser tributados no Estado Contratante de que o alienante é residente.</u></p>	<p><u>4 – Os ganhos que uma empresa de um Estado Contratante que explore navios ou aeronaves no tráfego internacional aufera da alienação desses navios ou aeronaves, ou de bens mobiliários afetos à exploração desses navios ou aeronaves, só podem ser tributados nesse Estado.</u></p>
<p><u>4) Os ganhos provenientes da alienação de quaisquer outros bens diferentes dos mencionados nos parágrafos 1) e 2) só podem ser tributados no Estado Contratante de que o alienante é residente.</u></p>	<p><u>5 – Os ganhos provenientes da alienação de quaisquer outros bens diferentes dos mencionados nos números 1, 2, 3 e 4 só podem ser tributados no Estado Contratante de que o alienante é residente.</u></p>

Em consequência da entrada em vigor desta CDT Portugal-Reino Unido, assinada em 2025 e aplicável desde 1 de janeiro de 2026, que inclui, como vimos, uma cláusula “property rich entities”, a alienação de participações em estruturas fiduciárias “property rich” deixou de poder ser tratada, sem mais, como alienação de “outros bens”. A nova redação assegura que a competência para tributar pode ser atribuída ao Estado da situação do imóvel, o que reforça a coerência entre a CDT e o regime interno português.

Assim, quer o trust seja tratado como entidade transparente, caso em que releva a CDT celebrada com o Estado da residência do beneficiário efetivo dos rendimentos (no caso em análise, a CDT Portugal–Reino Unido), quer o trust seja tratado como entidade opaca com sede nos EUA, caso em que é aplicável a CDT celebrada com o Estado da sede do trust (os EUA), a existência de cláusulas “property rich” em ambas as CDT atualmente em vigor, permite atribuir a Portugal a competência para tributar as mais-valias resultantes da alienação de participações em entidades “property rich” cujo valor derive maioritariamente de imóveis situados em território português.

5. Conclusões

A) Tributação com base na CDT Portugal–Reino Unido em vigor à data dos factos

À luz da CDT Portugal–Reino Unido aplicável à data dos factos, a alienação de participações num trust transparente, sediado nos EUA, cujo único ativo era um imóvel situado em Portugal, por pessoa singular residente fiscal no Reino Unido, poderia ser qualificada, com base no artigo 13.º da CDT, como alienação de “outros bens”, o que permitia atribuir ao Reino Unido a competência para tributar as mais-valias decorrentes dessa alienação.

Esta solução inicial da DSIRS, ainda que formalmente defensável à luz da redação da CDT Portugal–Reino Unido então vigente, mostrava-se desalinhada com o direito internacional, designadamente com os Modelos de Convenção da OCDE e da ONU e com o MLI, e com o tratamento que o próprio direito português passou a dar às estruturas fiduciárias “property rich”.

A qualificação da operação como alienação de “outros bens” ignorou a função económica da estrutura e o vínculo substancial entre o valor das participações e o imóvel situado em Portugal.

B) Tributação com base na nova CDT Portugal–Reino Unido

Com a entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2026, da nova CDT Portugal–Reino Unido, cujo artigo 13.º passou a integrar, no n.º 2, uma cláusula “property rich”, o que aproximou a atribuição da competência tributária da nova CDT da lógica já acolhida naqueles modelos de convenção e no direito fiscal português, no que respeita a estruturas fiduciárias “property rich”.

Fica, assim, definitivamente afastada, no caso da CDT Portugal-Reino Unido, a interpretação que permitia qualificar estas operações como alienação de “outros bens” para efeitos convencionais, com a consequente exclusão da tributação em Portugal, apesar de o imóvel subjacente se situar no seu território, reforçando-se a coerência entre o regime convencional e o regime interno.

C) Competência tributária de Portugal na tributação de mais valias de trust “property rich”

A redação da maioria das Convenções de que é signatário, como é o caso da Convenção Portugal-Reino Unido e Portugal-EUA, permite, hoje, afirmar que em situações em que estejam em causa mais-valias resultantes da alienação de participações em entidades “property rich”, cujo valor derive maioritariamente de imóveis situados em território português, a competência para tributar essas mais-valias pertence a Portugal.

D) Revogação da PIV 21788 e uniformização de critérios interpretativos

Atenta esta evolução do quadro convencional e do direito fiscal interno, justificar-se-ia a revogação da solução administrativa que assentou numa interpretação formalmente defensável, mas materialmente frágil, por ter qualificado a alienação das participações no trust como alienação de “outros bens”, atribuindo a tributação ao Reino Unido, defendendo-se a fixação, para o futuro, de critérios interpretativos uniformes que reconheçam a competência tributária de Portugal nas alienações de participações em trusts ou outras entidades “property rich” com imóveis situados em território português, por residentes no Reino Unido ou em qualquer outra jurisdição com a qual Portugal tenha celebrado uma CDT que inclua uma cláusula “property rich”, desde que esses trust ou entidades detenham uma percentagem qualificada de imóveis localizados em território português.

6. Instrumentos jurídicos referidos

OCDE, Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version, Paris, OECD Publishing, última edição.

United Nations, United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, New York, United Nations, última edição.

Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros, adotada em Paris, em 24 de novembro de 2016, que foi aprovada, em Portugal, pela Resolução da Assembleia da República n.º 225/2019, de 21 de junho de 2019, tendo sido publicada na 1.ª Série do Diário da República n.º 219, de 14 de novembro de 2019

Convenção celebrada entre a República Portuguesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte para evitar a dupla tributação em matéria de impostos sobre o rendimento, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48 497, de 24 de julho de 1968.

Convenção entre a República Portuguesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte para evitar a dupla tributação em matéria de impostos sobre o rendimento e prevenir a evasão e a elisão fiscais, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 206-A/2025.

Convenção entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento, assinada em Washington, em 6 de setembro de 1994, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 39/95 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 41/95 - artigo 14.º (FIRPTA/*property-rich clause*).

Código do IRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, na redação em vigor

Código do IRC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, na redação em vigor

RECEBIDO 01-04-2026

APROVADO 06-04-2026

**ÂMBITO DA ISENÇÃO DO «IVA» APLICÁVEL A
SERVIÇOS DE NEGOCIAÇÃO DE CRÉDITOS
(Anotação ao acórdão do «TGUE» de 26 de novembro
de 2025, processo T-657/24, caso «Versãofast»)**

Rui Lares^①

^① Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros

PALAVRAS-CHAVE:

- IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado)
- TJUE (Tribunal de Justiça da União Europeia)
- TGUE (Tribunal Geral da União Europeia)
- Isenções do IVA
- Operações financeiras
- Noção de «negociação de créditos»

RESUMO

O texto que a seguir se publica analisa em pormenor a jurisprudência da União Europeia (UE) sobre o âmbito da isenção do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) aplicada a prestações de serviços qualificáveis, para o efeito, como negociação de créditos, a que se referem o artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva do IVA e, no plano interno, o artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do Código do IVA, com especial ênfase no mais recente acórdão que versa sobre o assunto, oriundo do Tribunal Geral da União Europeia.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões do autor são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1. Pedido de decisão prejudicial.....	85
2. Matéria de facto	86
2.1. Natureza da atividade da VF	86
2.2. Descrição dos serviços prestados pela VF	87
2.3. Fundamento dos atos tributários praticados pela AT	88
3. Enquadramento do assunto submetido ao TGUE	89
3.1. Clarificações preliminares.....	89
3.1.1. Quanto à redação da primeira questão	89
3.1.2. Não dedutibilidade do IVA relacionado com operações que não foram submetidas a tributação	91
3.2. Quanto à matéria de fundo	92
3.2.1. Aspectos gerais.....	92
3.2.2. Inclusão de atividades de mediação	93
3.2.3. O caso das prestações de serviços em referência.....	94
4. Decisão do TGUE.....	96
4.1. Aspectos gerais	96
4.2. Quanto à isenção do IVA em causa	97
4.3. Dispositivo do acórdão.....	99
5. Sistema comum do IVA e legislação interna portuguesa	99

1. Pedido de decisão prejudicial

Para apreciação de um pedido de anulação de liquidações de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e respetivos juros compensatórios apresentado pela sociedade comercial Versãofast, Unipessoal, Lda. (a seguir «VF»), o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), com sede em Portugal, considerou necessário submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) um pedido de decisão prejudicial respeitante à interpretação da Diretiva 2006/112/CE, do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do IVA vigente na UE (a seguir «Diretiva do IVA» ou «DIVA»), o qual, de seguida, foi endossado ao Tribunal Geral da União Europeia (TGUE) ao abrigo do artigo 50.º-B do Estatuto do TJUE.¹

O litígio no processo principal, na restrita dimensão que teria sido estimada pelo CAAD, dizia respeito ao sentido e alcance da expressão «negociação de créditos», para efeitos de aplicabilidade, a uma dada atividade de prestação de serviços de intermediação de crédito, da norma de isenção contida no artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do Código do IVA (CIVA), cujo conteúdo tem por base o disposto no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA.

Para tanto, eram do seguinte teor as questões prejudiciais que vinham suscitadas:

«1) O artigo 135.º, n.º 1, alínea b)[,] da Diretiva IVA, no segmento respeitante à expressão “negociação de créditos”, é aplicável à prestação de serviços de angariação de clientes de crédito à habitação para uma instituição de crédito, por um sujeito passivo, intermediário de crédito vinculado, constituído e a operar de acordo com o regime jurídico de acesso e exercício da atividade de intermediário de crédito, quando estes serviços impliquem cumulativamente:

a) A procura proativa de potenciais clientes adquirentes de crédito à habitação, através de uma rede de mediação imobiliária (REMAX);

b) A disponibilização, aos potenciais clientes, de prospetos facultados pelo Banco com informação financeira sobre os produtos de crédito imobiliário;

c) A assistência a esses potenciais clientes na identificação da documentação necessária para o pedido de proposta de crédito, recolha e revisão dessa documentação;

¹ Por efeito do Regulamento (UE, Euratom) 2024/2019, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, os pedidos de decisão prejudicial no domínio do IVA passaram a estar submetidos a uma partilha de competências entre o TJUE e o TGUE, nos termos presentemente definidos no artigo 50.º-B do Estatuto do TJUE, sem prejuízo de continuarem a ser dirigidos ao TJUE pelos órgãos jurisdicionais nacionais. No quadro das atribuições próprias e específicas da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) no seio do Ministério das Finanças, esta partilha de competências entre o TJUE e o TGUE abrange, de igual forma, os reenvios prejudiciais referentes a impostos especiais de consumo, ao código aduaneiro da UE e à classificação pautal das mercadorias.

d) A submissão do pedido de proposta ao banco;

e) A receção das respostas do banco;

f) A preparação de mapas comparativos das condições propostas pelos diversos bancos e reuniões com os potenciais clientes para discussão e prestação de esclarecimentos sobre as mesmas e sobre aspetos essenciais do financiamento (v.g. spreads, TAEG, taxa de esforço);

g) A comunicação aos potenciais clientes da decisão do banco; e

h) Um modelo de remuneração de “success fee”, em que a contrapartida só é devida com a efetiva concretização de contratos de crédito, na medida do volume do crédito contratado/intermediado?

2) O enquadramento a título de “negociação de créditos” mantém-se mesmo quando o intermediário não tenha poderes de atuação em nome do banco, nem qualquer influência na determinação das condições apresentadas nos prospetos e nas propostas de crédito e o potencial adquirente do crédito tenha a liberdade de contratar, ou não, o financiamento, bem como a de escolher a entidade com quem vai contratar?»

2. Matéria de facto ²

2.1. Natureza da atividade da VF

Da matéria de facto dada como provada pelo CAAD, arrolada no capítulo III, n.º 1, do pedido de decisão prejudicial, resultava, em suma, o seguinte:

a) A VF presta serviços de intermediação de crédito a um conjunto de instituições de crédito, cujo objetivo é a subsequente celebração por estas de contratos de concessão de crédito para a aquisição de habitação;

b) Para o exercício da atividade, a VF encontra-se licenciada pelo Banco de Portugal como um «intermediário de crédito vinculado», no desempenho da qual “[o]s serviços de intermediação de crédito para os quais [...] se encontra autorizada incluem a apresentação ou proposta de contratos

² Neste n.º 2 da presente anotação, sem prejuízo de informações acerca do litígio no processo principal que vêm carreadas nos n.ºs 6 a 14 do acórdão sob anotação, incluem-se, para maior precisão, elementos e transcrições extraídos do próprio pedido de prejudicial, o qual – à semelhança do acórdão do TGUE e das precedentes decisões do TJUE que adiante se mencionam – é consultável na «Base de Dados de Jurisprudência» publicamente disponibilizada no sítio eletrónico com o endereço <<https://curia.europa.eu>>.

*a consumidores, a assistência a consumidores, mediante a realização de atos preparatórios ou de outros trabalhos de gestão pré-contratual relativamente a contratos de crédito que não tenham sido por si apresentados ou propostos, a celebração de contratos de crédito com consumidores em nome dos mutuantes, e, ainda, a realização de serviços de consultoria”;*³

c) O licenciamento foi-lhe atribuído nos termos do «Regime jurídico que estabelece os requisitos de acesso e exercício da atividade de intermediário de crédito e da prestação de serviços de consultoria», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho, o qual procede à transposição parcial da Diretiva 2014/17/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação;⁴

d) Na qualidade de intermediária de crédito, a VF celebrara contratos de vinculação com várias instituições de crédito, vindo afirmado que os aspetos fundamentais desses contratos eram idênticos entre si, o que teria levado o CAAD a optar por apenas descrever com mais minúcia o contrato de vinculação entre a VF e a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (a seguir «CGD»), o qual, por esse motivo, servia de referência para pormenorizar os principais atos, tarefas e outras diligências que incumbiam à VF enquanto prestadora de serviços de intermediação de crédito.

2.2. Descrição dos serviços prestados pela VF

Na prática, os serviços de intermediação de crédito prestados pela VF consistiram no que segue:

a) Apresentação ou proposta, dirigidas a consumidores, de possíveis contratos de crédito a favor destes, assim como na realização de outros atos, tarefas e diligências de carácter preparatório ou pré-contratual, podendo englobar a preparação ou a pré-contratualização de concessões de crédito que não tivessem sido inicialmente apresentadas ou propostas pela VF;

b) O contrato de vinculação não estabelecia que viesse a ser a própria VF, no final do processo negocial, a celebrar com o consumidor o contrato de concessão de crédito em nome da CGD, e também não lhe conferia poderes para, no final desse processo, ser ela a tomar a decisão sobre a concessão do crédito ou sobre as condições estipuladas no contrato;

³ Idêntica descrição também consta da ficha de registo do licenciamento pelo Banco de Portugal, disponível na página eletrónica com o seguinte endereço (consultada mais recentemente a 16.03.2026):

<https://www.bportugal.pt/intermediariocreditofar/versaofast-unipessoal-lda>.

⁴ Além da sua transposição parcial através do regime jurídico aprovado pelo referido Decreto-Lei n.º 81-C/2017 e publicado em anexo a este diploma, a Diretiva 2014/17/UE encontra-se, noutra parte, transposta por via do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, que estabelece o regime dos contratos de crédito relativos a bens imóveis.

c) No entanto, no âmbito da prestação dos serviços de intermediação de crédito, a VF estava obrigada, designadamente, a analisar se os consumidores com intenção de aceder ao crédito para a compra de uma habitação “*reúnem as condições necessárias para obterem financiamento bancário*”;

d) Em caso afirmativo, salvo se o consumidor indicasse que não pretendia vir a contratar com a CGD, competia à VF recolher, processar e transmitir a esta dados sobre os rendimentos, as declarações fiscais, as despesas e outras contingências económicas ou financeiras dos consumidores, assim como informações sobre os bens imóveis a adquirir e eventuais preferências em matéria contratual que tenham sido manifestadas por aqueles;

e) Além disso, embora não estivesse incumbida de proceder à avaliação dos riscos de crédito malparado que os contratos poderiam implicar para a CGD, a VF tinha o dever de comunicar quaisquer informações que fossem pertinentes para que a CGD as tomasse em consideração no seu sistema global de controlo de riscos de crédito;

f) Com base nas informações, documentos e demais dados que eram obtidos e lhe eram disponibilizados pela VF, em relação a cada um dos consumidores que se candidatava ao crédito, a CGD preparava uma proposta de crédito, podendo também solicitar à VF elementos adicionais;

g) Na fase final do processo de intermediação de crédito, a VF comunicava ao consumidor o teor da proposta de crédito da CGD e, sendo caso disso, de outras instituições de crédito que tivesse contactado com a mesma finalidade, deixando ao critério do consumidor a escolha do projeto de acordo que mais lhe conviesse, após a qual “*comunica ao consumidor a decisão final do banco, de aprovação ou não do crédito*”;

h) Como contrapartida, a par da disponibilização de informações e esclarecimentos que fossem necessários para a realização dos atos, tarefas e outras diligências que incumbiam à VF, a CGD estava obrigada a pagar-lhe uma comissão incidente sobre o valor de cada contrato de concessão de crédito, correspondendo o montante da comissão a uma percentagem do crédito que fosse concedido, calculada com base em fatores variáveis previstos no acordo de vinculação.

2.3. Fundamento dos atos tributários praticados pela AT

No decurso de uma inspeção realizada pela AT, os serviços prestados pela VF foram qualificados como sendo operações de negociação de créditos, para efeitos da isenção do imposto prevista no artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do CIVA, que tem por base o artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA.

No entanto, a VF apenas considerara aplicável a isenção do imposto aos serviços de intermediação de crédito que prestara a algumas das instituições de crédito, ao passo que tinha decidido submeter a tributação em IVA os serviços com idêntica natureza que prestara à CGD e a uma outra entidade.

Além disso, a AT apurou que a VF, independentemente dos dois diferentes regimes de IVA que aplicou à mesma categoria de serviços que efetuara, tinha procedido à dedução a seu favor da totalidade do imposto que suportara nas aquisições de bens e de serviços para a sua atividade, contrariando o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b), subalínea V), do CIVA, que tem por base os artigos 168.º, proémio, e 169.º, alínea c), da DIVA.

Perante as circunstâncias descritas, a AT efetuou liquidações adicionais de IVA, relativamente às quantias de imposto que a VF tinha indevidamente deduzido a seu favor nos anos 2019 a 2022 e no primeiro trimestre de 2023, tendo a VF solicitado ao CAAD que decidisse no sentido da respetiva anulação.

3. Enquadramento do assunto submetido ao TGUE ⁵

3.1. Clarificações preliminares

3.1.1. Quanto à redação da primeira questão

Tomando como ponto de partida a matéria de facto relevante, seria de rezear que o modo como vinha redigida a primeira questão prejudicial, se apreciado isoladamente, pudesse gerar dúvidas sobre a natureza das prestações de serviços que estariam realmente em causa.

Por um lado, a expressão «prestação de serviços de angariação de clientes», que se encontrava inserida no trecho inicial da primeira questão prejudicial, ficava aquém do verdadeiro âmbito, da exata caracterização e da finalidade dos serviços prestados pela VF, uma vez que o termo «angariação», pelo menos num seu possível significado lexical, poderia dar azo a uma interpretação redutora da natureza, da dimensão e do objetivo desses serviços. Nesse domínio, a VF não se limitava a recrutar, a apresentar ou a dar a conhecer, às instituições de crédito a quem

⁵ Neste n.º 3 da presente anotação segue-se de perto, com as justificadas adaptações de contexto, a análise desenvolvida nas observações escritas apresentadas pelo Estado português no processo do TGUE, cujo teor correspondeu ao texto elaborado para o efeito pelo Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF).

prestava os serviços em causa, os consumidores interessados em obter um crédito à habitação, nem a tratar de formalidades estritamente conexas com a angariação de clientes para essas instituições.

Além disso, para o desempenho das obrigações que o contrato de vinculação lhe atribuía como intermediária de crédito, a matéria de facto indicava, de igual modo, que naquele contrato vinha feita expressa remissão para a subordinação da VF a todas as obrigações decorrentes do quadro legal regulador da sua atividade. Assim, importava ter em mente que – quando um contrato de crédito tem a intervenção de um intermediário de crédito – a legislação interna portuguesa, à luz dos artigos 13.º a 16.º e 20.º da Diretiva 2014/17/UE, imputa-lhe a execução de um vasto conjunto de atos, procedimentos, deveres de informação e de conduta, a que esse intermediário está sistematicamente obrigado. Aliás, se a sua atividade se cingisse a encaminhar um potencial candidato ao crédito para uma instituição de crédito, ou vice-versa, sem desempenhar um papel relevante para que as duas partes chegassem a acordo sobre as condições negociais de um futuro contrato, então a VF não poderia ser qualificada, sequer, como um «intermediário de crédito» ou, no seu caso particular, como um «intermediário de crédito vinculado», segundo as definições do artigo 4.º, alíneas 5) e 7), da Diretiva 2014/17/UE e da legislação interna portuguesa que a transpõe.⁶

Por conseguinte, para não incorrer no risco de estar a sugerir que se trataria de operações qualificáveis como «angariação de clientes», o CAAD deveria ter utilizado a mais rigorosa designação legal de «intermediação de crédito», elucidando de seguida que, no âmbito dessa intermediação, as prestações de serviços da VF compreendiam, em traços gerais, a apresentação ou proposta de contratos de concessão de crédito e a realização de outros atos de carácter preparatório ou pré-contratual com eles relacionados, como estava patente na matéria de facto descrita e como vem indicado na legislação interna portuguesa que transpõe o artigo 4.º, alínea 5), subalíneas a) e b), da Diretiva 2014/17/UE.

Por outro lado, ainda em relação ao texto da primeira questão prejudicial, mas agora quanto às alíneas que a compunham, o CAAD poderia incorrer no risco de estar a sugerir que os atos, tarefas e outras diligências que incumbiam à VF se dirigiam fundamentalmente à informação e ao apoio dos consumidores, o que também não seria o mais correto. Importava ter em mente que a atividade em causa não se reconduzia a uma mera prestação de serviços de consultoria, que é uma atividade separada nos termos do artigo 4.º, alínea 21), da Diretiva 2014/17/UE e da

⁶ As correspondentes definições de «intermediário de crédito» e de «intermediário de crédito vinculado», assim como os serviços que, enquanto tal, estão legalmente autorizados a prestar encontram-se nos artigos 3.º, alíneas j) e m), e 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), do regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017.

legislação interna portuguesa que a transpõe,⁷ uma vez que o objeto da atuação da VF era distinto do aconselhamento a consumidores sobre operações relativas a contratos de crédito.

Com efeito, como resultava igualmente da matéria de facto considerada provada, a VF desempenhara um papel determinante na concretização dos contratos de concessão de crédito, ao verificar as condições para obtenção de financiamento por parte dos respetivos candidatos, ao munir as instituições de crédito de um vasto conjunto de elementos informativos acerca da situação pessoal, patrimonial e financeira daqueles, e ao transmitir e explicar as implicações financeiras das propostas de contrato apresentadas pelas instituições de crédito, enquanto etapas cruciais para que estas últimas pudessem vir a tomar uma decisão final acerca da concessão do crédito e, bem assim, dos termos e das condições em que aceitavam fazê-lo.

3.1.2. Não dedutibilidade do IVA relacionado com operações que não foram submetidas a tributação

Apesar de não ter sujeitado ao imposto os serviços de intermediação que prestou a várias instituições de crédito, exceto a duas delas, a VF arrogara-se no direito de deduzir a seu favor, sem limitações, as quantias de IVA que suportara nas aquisições. Para sustentar a incongruência, acabou por alegar que todas essas prestações de serviços deveriam ter sido obrigatoriamente submetidas a tributação em IVA, por ter passado a considerar – opostamente à opinião da AT – que não era aplicável a isenção prevista no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA e no artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do CIVA.

Nesse quadro, seria de ressaltar, porém, se as prestações de serviços efetuadas pela VF não estivessem realmente isentas do IVA, que então se mostraria determinante esclarecer o CAAD que, ainda assim, não poderia vir a reconhecer à VF o direito a dedução da parcela do IVA suportado para a realização das prestações de serviços que ela própria considerara isentas do imposto e que, portanto, decidira não submeter a uma efetiva tributação, como já fora elucidado pelo TJUE nos acórdãos MDDP (C-319/12, n.ºs 43, 45 e 56) e VDP Dental Laboratory e o. (C-144/13, C-154/13 e C-160/13, n.ºs 38 a 40).

Por conseguinte, independentemente do regime de IVA que o TGUE viesse a declarar aplicável a prestações de serviços como aquelas que estavam em apreciação, o CAAD não estaria em condições de proferir uma decisão que, no cômputo e na prática, desse azo a que a VF tivesse realizado prestações de serviços que, por iniciativa própria e exclusiva, decidira não tributar em

⁷ Cf. artigo 3.º, alínea p), do regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017.

IVA e, ao mesmo tempo, se arrogasse no direito de proceder a uma incólume dedução do imposto suportado nas aquisições necessárias para a realização de tais prestações de serviços.

3.2. Quanto à matéria de fundo

3.2.1. Aspetos gerais

A regra de isenção a que se referem as questões prejudiciais submetidas ao TGUE, delineada no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA, determina que os Estados-Membros devem isentar do imposto “[a] concessão e a negociação de créditos, e bem assim a gestão de créditos efectuada por parte de quem os concedeu”.⁸

Com as suas questões, o CAAD pretendia apurar, no que era realmente essencial, se a expressão «negociação de créditos», para efeitos da isenção prevista na citada disposição, abrange prestações de serviços de intermediação que têm como finalidade a celebração de contratos de concessão de crédito, efetuadas a uma instituição de crédito por um intermediário de crédito a ela vinculado, incluindo a apresentação ou proposta de contratos de crédito a consumidores e a realização de outros atos de carácter preparatório ou pré-contratual relacionados com esses contratos, ainda que o intermediário não disponha de poderes para, no final da prestação dos seus serviços, ser ele próprio a celebrar os contratos em nome da instituição de crédito ou a tomar uma decisão sobre a concessão do crédito ou sobre as condições estipuladas nos contratos.

A caracterização das prestações de serviços de negociação de créditos que vêm mencionadas no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA e, num contexto mais alargado, das atividades de negociação de outras operações financeiras previstas nas suas alíneas c) a f), já tinha sido submetida a pronunciamento do TJUE em outras ocasiões, pelo que importava destacar as seguintes particularidades por este apontadas:

⁸ A norma de isenção em causa corresponde àquela que, com o mesmo conteúdo, constava anteriormente do artigo 13.º, parte B), alínea d), n.º 1, da Diretiva 77/388/CEE, do Conselho, de 17 de maio de 1977 (a seguir «Sexta Diretiva») – cf. terceiro considerando preambular da DIVA, bem como, *a contrario sensu*, o seu artigo 412.º. Aliás, de um modo geral, em relação às isenções do IVA relacionadas com operações financeiras, o TJUE já enunciara que “o artigo 135.º, n.º 1, alíneas b) a g), da Diretiva IVA reproduz, sem alterações substanciais, as isenções anteriormente previstas no artigo 13.º, B, alínea d), respetivamente, n.ºs 1 a 6, da Sexta Diretiva”, e que “[a] jurisprudência relativa a estas últimas disposições continua, deste modo, a ser pertinente para interpretar as disposições equivalentes da Diretiva IVA” – cf. acórdão Bookit (C-607/14, n.º 32).

a) O termo «negociação» refere-se a uma atividade exercida por um intermediário, que não ocupa o lugar de nenhuma das partes contratantes nos tipos de contratos que originam a realização das operações financeiras isentas;⁹

b) A expressão «incluindo a negociação» não tem por objetivo definir o conteúdo principal da isenção, mas o propósito de alargar o seu âmbito a atividades de negociação relacionadas com as operações financeiras que beneficiam de isenção;¹⁰

c) A finalidade da atividade de negociação é criar condições para que as partes venham a celebrar um contrato que diga respeito a uma dessas operações financeiras, sem que o intermediário tenha um interesse próprio no conteúdo do contrato;¹¹

d) Por conseguinte, a negociação é uma prestação de serviços efetuada a uma dessas partes, sendo por esta remunerada como uma atividade distinta das prestações contratuais típicas que constituem as operações financeiras isentas, mais precisamente como uma atividade de mediação.¹²

3.2.2. Inclusão de atividades de mediação

A propósito da incontestável inclusão de atividades de mediação no conceito de «negociação», mostrava-se oportuno salientar que a versão em língua portuguesa dos acórdãos CSC Financial Services (C-235/00, n.º 39, segundo período), Ludwig (C-453/05, n.º 23, terceiro período) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.º 27, segundo período), assim como do despacho Kerr (C-615/16, n.º 42, segundo período), não se encontra traduzida com acerto, o que parece ter confundido o CAAD. Com efeito, nos identificados trechos, o TJUE não estava a referir-se à negociação como uma “*actividade distinta da mediação*”, como neles vem incorretamente redigido na versão portuguesa, mas, sim, como uma “*actividade distinta de mediação*”.¹³

⁹ Cf. acórdãos CSC Financial Services (C-235/00, n.º 39), Ludwig (C-453/05, n.º 23) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.º 27), e despacho (C-615/16, Kerr, n.º 42).

¹⁰ Cf. acórdãos CSC Financial Services (C-235/00, n.º 38) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.º 26).

¹¹ Cf. acórdãos CSC Financial Services (C-235/00, n.º 39), Ludwig (C-453/05, n.ºs 23 e 28) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.º 27), e despacho (C-615/16, Kerr, n.º 42).

¹² Cf. acórdãos Ludwig (C-453/05, n.ºs 23, 28 e 38) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.ºs 26 e 27), e despacho (C-615/16, Kerr, n.ºs 42 e 43).

¹³ Sublinhados acrescentados. Idealmente, até, com uma pontuação ainda mais clarificadora: *como uma actividade distinta, de mediação*.

Desde logo, resultava óbvio do seu contexto que o verdadeiro significado da citada frase tinha sido precisar que a atividade de negociação é distinta das operações financeiras que definem o conteúdo principal da isenção, dizendo respeito às atividades de mediação que estejam relacionadas com essas operações financeiras.

O mencionado desalinhamento da versão portuguesa já era facilmente detetável, nos planos lógico e sistemático, atendendo ao que imediatamente vem dito nos acórdãos Ludwig (C-453/05, n.ºs 28 e 38) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.º 28) e no despacho Kerr (C-615/16, n.º 43), nos quais vem explicitado, sem margem para dúvidas, respetivamente, que “*negociação é uma atividade de mediação*”, que “[a]s atividades de mediação [...] correspondem, por conseguinte, ao termo «negociação»”, e que “as atividades de mediação [...] são atividades que correspondem ao termo «negociação»”.

No plano linguístico, o mencionado desalinhamento da versão portuguesa também era confirmável por comparação, entre outras, com as versões espanhola, francesa, inglesa e italiana, cujos trechos em causa expressam, respetivamente, o seguinte: “*como actividad diferenciada de mediación*”; “*en tant qu’activité distincte d’entremise*”; “*as a distinct act of mediation*”; e “*come distinta attività di mediazione*”.

3.2.3. O caso das prestações de serviços em referência

Posto isto, numa perspetiva agora centrada na isenção da negociação de créditos prevista no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA, tal isenção reporta-se a uma atividade exercida por um intermediário, que não seja parte na celebração de um contrato referente à concessão de um crédito, mas que presta um serviço de mediação que tem como finalidade criar as condições para que a entidade que visa conceder crédito e a que dele pretende beneficiar tentem chegar a um acordo.

No caso em apreço, os serviços prestados pela VF, quer por direta determinação legal inerente à sua atividade, quer em resultado das obrigações contratuais para com as instituições de crédito a quem estava vinculada, contribuía ativamente para a subsequente concretização do negócio entre as entidades que iriam conceder os créditos e as pessoas que deles iriam beneficiar. Nesse contexto, também era patente que os serviços prestados pela VF satisfaziam o requisito de formar um conjunto distinto que, apreciado em termos globais, tinha por efeito preencher funções específicas e essenciais de um serviço de negociação de créditos.¹⁴

¹⁴ Cf. acórdão Ludwig (C-453/05, n.ºs 27 e 36).

Por conseguinte, em face da natureza da sua atividade, do enquadramento legal da mesma e da matéria de facto dada como provada, não subsistia qualquer dúvida de que a VT participara e tivera um papel mediador determinante no processo de negociação dos contratos de concessão de crédito a que respeitava o processo principal, exercendo como tal uma atividade de negociação de créditos isenta do imposto ao abrigo artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA.

Acresce que a jurisprudência já emanada do TJUE acerca da isenção das atividades de negociação não exigia, nem haveria razão para que fosse exigido, que o intermediário dispusesse de poderes para ser ele próprio a celebrar o contrato de concessão de crédito, nem para ser ele a definir os termos ou as condições do contrato a que a instituição de crédito se compromete¹⁵, como sejam o valor do capital mutuado, a taxa de juro ou o prazo de reembolso do capital. Aliás, na quase totalidade dos contratos de crédito dirigidos ao comum dos cidadãos, mormente para a compra de uma habitação, quer o consumidor, quer o intermediário de crédito, no que respeita ao seu efetivo poder negocial, encontram-se numa posição subalterna em relação à vontade das instituições de crédito, o que lhes faculta pouco mais do que uma adesão às condições que sejam propostas por essas instituições, sem que qualquer deles tenha uma hipótese significativa de vir a determinar o conteúdo obrigacional ou financeiro dos contratos.

Por conseguinte, se a celebração do contrato de concessão de crédito ou a fixação das suas cláusulas fossem exigidas ao próprio intermediário de crédito, isso representaria uma interpretação de tal maneira restritiva do artigo 132.º, n.º 1, alínea b), da DIVA que a isenção, no que diz respeito à negociação de créditos, ficaria praticamente esvaziada do seu conteúdo e não teria aplicação à realidade negocial dos empréstimos de dinheiro concedidos pelas instituições de crédito. Ora, como é jurisprudência reiterada do TJUE, as normas de isenção previstas no sistema comum do IVA são objeto de uma interpretação estrita, entendida no sentido de que se deve tomar em especial consideração o alcance do seu elemento literal, e não podem ser objeto de uma interpretação restritiva que mitigue a operacionalidade da norma de isenção e que dê origem a que esta fique praticamente desprovida de sentido.¹⁶

¹⁵ Cf., *a contrario sensu*, acórdão Ludwig (C-453/05, n.º 39).

¹⁶ Cf., no domínio das isenções do IVA de operações financeiras, acórdãos DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.ºs 20 e 21), Hedqvist (C-264/14, n.ºs 34 e 35) e Franck (C-801/19, n.ºs 31 e 32), e despacho Kerr (C-615/16, n.º 33).

4. Decisão do TGUE

4.1. Aspectos gerais

Como era expectável, neste seu acórdão de 26 de novembro de 2025, Versãofast, T-657/24, EU:T:2025:1062, o TGUE decidiu, em suma, que serviços de intermediação de créditos como aqueles que eram prestados pela VF, ainda que esta entidade não detivesse poderes de contratação ou de influência no conteúdo dos contratos entre as instituições de crédito e os consumidores, se consubstanciam em operações de negociação de créditos para efeitos da isenção de imposto prevista no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA.

Desde logo, nos n.ºs 18 e 19 do acórdão, o TGUE começou por salientar que a precedente jurisprudência do TJUE respeitante à interpretação do artigo 13.º, parte B), alínea d), n.º 1, da Sexta Diretiva se mantém válida em sede do corrente artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA, dado que *“estas disposições estão redigidas em termos substancialmente idênticos e podem, portanto, ser qualificadas de equivalentes”*.

Também em enquadramento preliminar, nos n.ºs 21 e 22 do acórdão foram reproduzidas as habituais alusões genéricas ao preenchimento dos pressupostos das isenções do IVA com referência a noções autónomas do sistema comum do imposto, bem como à predominância de uma interpretação estrita, em virtude de essas isenções representarem derrogações ao princípio geral de tributação das operações efetuadas a título oneroso pelos sujeitos passivos do imposto.¹⁷

Por seu turno, nos n.ºs 23 e 24 do acórdão o TGUE reiterou os principais atributos do conceito genérico de «negociação» que, em relação a operações financeiras exoneradas do imposto, já anteriormente constavam da jurisprudência do TJUE, à qual se fez referência supra, no n.º 3.2.1 da presente anotação.¹⁸

¹⁷ Recorde-se, como se apontou e ilustrou supra, no período final do n.º 3.2.3, que a interpretação estrita não deve ser compreendida como reportando-se a uma interpretação restritiva, em relação ao modo como as normas de isenção se encontram expressas no sistema comum do IVA. Por seu turno, é de ter presente que as normas internas que procedem à transposição daquelas estão submetidas às regras gerais de interpretação, incluindo a sua interpretação restritiva ou extensiva, em execução dos princípios gerais enunciados nos artigos 9.º e 11.º do Código Civil, no artigo 11.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária e no artigo 10.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, na condição de o resultado interpretativo ser plenamente conforme, ou seja, não fique aquém ou não vá além dos limites definidos no sistema comum do imposto.

¹⁸ Mais precisamente, nas identificadas passagens do texto decisório, expressa remissão foi feita para os acórdãos CSC Financial Services (C-235/00, n.º 39) e DTZ Zadelhoff (C-259/11, n.º 27), bem como para o despacho Kerr (C-615/16, n.º 43).

Além disso, o TGUE entendeu oportuno aditar, nos n.ºs 25 e 26 do acórdão, que na jurisprudência precedente já fora ressaltado, tendo por referência nessas ocasiões a norma que atualmente se encontra no artigo 135.º, n.º 1, alínea f), da DIVA, que não se englobam na aceção de «negociação» as prestações isoladas que tenham um caráter puramente material, técnico, administrativo ou informativo, mesmo que podendo ter uma relação com determinadas operações financeiras isentas.¹⁹

4.2. Quanto à isenção do IVA em causa

Mais concretamente, nos n.ºs 27 e 28 do acórdão, dedicando-se de perto ao que deve entender-se por «negociação de créditos», no quadro da isenção vertida no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA, o TGUE começou por espelhar o que já tinha manifestado no acima aludido acórdão Ludwig (C-453/05, n.ºs 33 e 39). Neste domínio, reafirmou que a aplicabilidade da isenção em causa, no que concerne a serviços de negociação, descarta a existência de um vínculo contratual entre o prestador desses serviços e qualquer uma das partes intervenientes nos contratos de crédito,²⁰ sendo unicamente de apreciar com referência à própria natureza da prestação fornecida e da finalidade desta. Como aspeto crucial, elucidou também, mais uma vez, que a eventual circunstância de as cláusulas a constar dos contratos de crédito serem previamente fixadas por uma das partes neles intervenientes não impede que aqueles serviços beneficiem de isenção do imposto, uma vez que “*a atividade de negociação pode limitar-se a indicar a uma parte no contrato as ocasiões para celebrar esse contrato*”.

Em reforço do acabado de citar, mais adiante o TGUE, no n.º 32 do acórdão, entendeu oportuno tomar a iniciativa de evidenciar diversas versões linguísticas do artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA em que os termos empregados remetem visivelmente para “*uma atividade de mediação que visa colocar duas partes em situação de celebrarem entre si um contrato*”, não exigindo que quem desenvolve essa atividade se encontre investido, por alguma delas, de poderes “*para definir as cláusulas contratuais ou para agir em nome e por conta dessa parte, por exemplo, com vista à celebração do referido contrato*”.²¹

¹⁹ Fazendo expressa remissão para o acórdão CSC Financial Services (C-235/00, n.ºs 28 e 41).

²⁰ Este aspeto, contudo, tivera de facto relevância para a qualificação da situação jurídico-tributária subjacente ao acórdão Ludwig (C-453/05), mas era irrelevante no contexto deste acórdão Versaofast (T-657/24) pelas reportadas relações contratuais entre a VF e as instituições concedentes de crédito.

²¹ A título de exemplo, o TGUE citou as versões alemã, dinamarquesa, finlandesa, neerlandesa e sueca.

Em face disso, nos n.ºs 29 a 31 e 33 do acórdão, consumando mais estreitamente o regime do IVA a aplicar a prestações de serviços com as características daquelas que estavam em apreço no processo principal, o TGUE elaborou o seguinte:

a) Os serviços em causa, prestados pela VF às instituições de crédito, constituem um conjunto unitário cuja finalidade é contribuir para que estas venham a celebrar contratos de concessão de crédito com potenciais clientes,²² ainda que alguns dos procedimentos incluídos no âmbito dessas prestações de serviços, se fossem observados individualmente e desarticulados do seu contexto, se reconduzissem a simples atos de natureza material, técnica ou administrativa;

b) A referida finalidade associada à concretização das concessões de crédito também é detetável pela circunstância de a VF obter, como contrapartida das suas prestações de serviços, remunerações que lhe são pagas pelas instituições de crédito em função do valor dos próprios contratos de crédito que venham a ser celebrados e da qualidade dos serviços de intermediação por si prestados no âmbito dos mesmos;

c) À qualificação dos serviços em análise como «negociação de créditos» não obstam as incidências de os consumidores poderem vir ou não a outorgar um contrato com qualquer uma das instituições de crédito com quem a VF se vinculara, assim como de esta não ter influência no conteúdo das propostas ou dos contratos de crédito, nem estar dotada de poderes de atuação em nome e por conta das instituições de crédito;

d) Por conseguinte, a circunstância de a atividade prosseguida pela VF ter como propósito, na sua globalidade, diligenciar no sentido de que as instituições de crédito venham, porventura, a realizar contratos de crédito com potenciais clientes é passível, por si só, de ser qualificada como uma «negociação de créditos», para efeitos da isenção prevista no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA.

²² Note-se que a circunstância de os n.ºs 29 e 31 do acórdão, a este propósito, conterem, respetivamente, as expressões “*o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar*” e “*sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio*” não denota que o TGUE tivesse dúvidas quanto à factualidade relevante para a decisão, a qual se encontrava, aliás, explícita e formalmente arrolada, em termos congéneres, no pedido de decisão prejudicial. No contexto em apreço, as citadas expressões constituem consagradas fórmulas que refletem a natureza do próprio instituto do reenvio prejudicial, correntemente previsto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no âmbito do qual, por um lado, incumbe ao TJUE (ou ao TGUE), com um cunho marcadamente geral e abstrato, a interpretação do direito da UE que lhe é submetida e, por outro lado, é apenas às instâncias nacionais que compete tomar uma decisão concreta sobre as causas que são chamadas a julgar, tendo por referência as respostas do TJUE (ou do TGUE) – cf. acórdãos *International Mail Spain* (C-162/06, n.º 24), *Genc* (C-14/09, n.ºs 30 e 31), *X e X BV* (C-319/10 e C-320/10, n.º 29) e *W e V* (C-499/15, n.º 41).

4.3. Dispositivo do acórdão

Em termos conclusivos, no dispositivo do acórdão Versãofast (T-657/24) o TGUE declarou o seguinte:

«O artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva [do IVA] [...]

deve ser interpretado no sentido de que:

a isenção nele prevista para as operações de negociação de créditos se aplica às atividades de serviços prestados por um intermediário de crédito que procura e angaria clientes para lhes propor contratos de crédito imobiliário, que lhes presta assistência mediante a realização de atos preparatórios para a celebração dos contratos, que se encarrega da comunicação com as instituições de crédito e que é remunerado por estas instituições na medida do volume do crédito contratado/intermediado, e isto apesar de não ter poderes de atuação em nome das instituições de crédito, nem qualquer influência sobre o conteúdo das propostas de crédito e de os clientes terem a liberdade de celebrar, ou não, o contrato de crédito, bem como de escolher a instituição de crédito com quem vão contratar.»

5. Sistema comum do IVA e legislação interna portuguesa

No tocante à transposição para o ordenamento interno da norma contida no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA, a isenção em causa encontra-se refletida no artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do CIVA, sendo de assinalar que esta subalínea especifica que o seu âmbito é “[a] concessão e a negociação de créditos, sob qualquer forma, compreendendo operações de desconto e redesconto, bem como a sua administração ou gestão efectuada por quem os concedeu”.

Não obstante a maior minúcia que se denota no elemento literal da citada disposição interna, e sem que isso tenha influência na apreciação que foi previamente levada a cabo, deve entender-se que a mesma, em princípio, quanto ao seu âmbito, abrange o do artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA. A este propósito, é de rememorar que, quando procede à transposição das disposições de uma diretiva da UE para o ordenamento interno, cada Estado-Membro tem uma obrigação de resultado,²³ pelo que dispõe de autonomia para escolher a técnica normativa que considere mais adequada para o alcançar, podendo, por exemplo, limitar-se a seguir a formulação utilizada na

²³ Cf. artigo 288.º, terceiro parágrafo, do TFUE.

diretiva ou optar por outros termos ou expressões.²⁴ Por conseguinte, não é exigida aos legisladores nacionais uma repetição formal e textual das disposições da UE numa norma legal expressa e específica, desde que, na prática, assegurem a sua plena aplicação de uma forma suficientemente clara e precisa.²⁵ Por outro lado, advém do princípio do primado do direito da UE o dever de interpretação da legislação interna em conformidade com este. Tal implica que as autoridades administrativas e judiciais dos Estados-Membros, na interpretação e aplicação das normas internas que tenham por base uma diretiva da UE, devam fazê-lo à luz do texto e da finalidade desta, para atingir o resultado por ela prosseguido.²⁶

Em traços gerais, o TJUE tem enunciado que a concessão de um crédito, para efeitos da isenção do IVA prevista no artigo 135.º, n.º 1, alínea b), da DIVA, se reporta a operações que, por via de regra, se consubstanciam em «contratos de mútuo», *maxime* na modalidade que é, por vezes, comumente identificada por um «empréstimo de dinheiro», ou seja, mais explicitamente, refere-se à colocação de um capital à disposição de outrem, com o intuito de rendibilização do mesmo, ficando este obrigado a restituir o correspondente montante pecuniário, acrescido de uma remuneração a título de juros.²⁷ No entanto, além desse tipo de contratos, visto que a referida noção não se atem na qualidade da entidade concedente, a isenção não deixa de abranger, por exemplo, o crédito concedido por um fornecedor de bens ou de serviços sob a forma de autorização de um diferimento no tempo do pagamento desse fornecimento.²⁸ Em tal contexto, o TJUE já chegou a referir-se, inclusive, a uma interpretação em sentido lato da expressão «concessão e negociação de créditos».²⁹

²⁴ Cf. acórdãos Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e.a/Comune di Carpaneto Piacentino e o. (C-231/87 e C-129/88, n.ºs 17, 18 e 23), Amengual Far (C-12/98, n.º 12), Fazenda Pública/Câmara Municipal do Porto (C-446/98, n.ºs 30 e 31) e U.I. (Représentant en douane indirect) (C-714/20, n.º 58).

²⁵ Cf. acórdãos SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft (C-102/08, n.º 40), Staby e o. (C-180/10 e C-181/10, n.º 34) e Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, n.º 21).

²⁶ Cf. acórdãos Marks & Spencer (C-62/00, n.º 24), Magoora (C-414/07, n.º 44), Balkan and Sea Properties e Provadinvest (C-621/10 e C-129/11, n.º 54), Marinov (C-142/12, n.º 39), Związek Gmin Zagłębia Miedziowego (C-566/17, n.º 48), SCT (C-146/19, n.º 47) e TechnoRent International (C-844/19, n.ºs 52 e 53).

²⁷ Cf. acórdãos Régie Dauphinoise (C-306/94, n.ºs 16 e 19), EDM (C-77/01, n.ºs 65 e 71), Paulo Nascimento Consulting (C-692/17, n.º 38), Franck (C-801/19, n.º 36), Szefer Krajowej Administracji Skarbowej (C-250/21, n.º 33) e Companhia União de Crédito Popular (C-89/23, n.º 40).

²⁸ Cf. acórdãos Muys' en De Winter's Bouw- en Aannemingsbedrijf (C-281/91, n.ºs 13 e 14), SDC (C-2/95, n.º 34), Volkswagen Financial Services (UK) (C-153/17, n.º 36), Vega International Car Transport and Logistic (C-235/18, n.ºs 44 e 46), Paulo Nascimento Consulting (C-692/17, n.º 38), Franck (C-801/19, n.º 37), Szefer Krajowej Administracji Skarbowej (C-250/21, n.º 34) e Companhia União de Crédito Popular (C-89/23, n.º 42).

²⁹ Cf. acórdãos Franck (C-801/19, n.º 35) e Companhia União de Crédito Popular (C-89/23, n.º 41).

De igual modo, uma perspetiva ampla faz crer que se mostre justificada a alusão, no artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do CIVA, a operações de desconto e de redesconto bancários.³⁰ Em qualquer caso, uma vez que não se afigura implausível que, em alternativa, as operações de desconto e de redesconto também pudessem vir a ser entendidas como “operações, incluindo a negociação, relativas a [...] créditos [...] e outros efeitos de comércio”³¹, a que faz menção o artigo 135.º, n.º 1, alínea d), da DIVA, a isenção das mesmas, incluindo a negociação, sempre estaria assegurada, ainda que, por hipótese a acautelar, não fossem de considerar abrangíveis pela alínea b) desse artigo.³²

Por último, no que diz diretamente respeito ao termo «negociação» que consta do artigo 9.º, alínea 27), subalínea a), do CIVA, é de assinalar que a interpretação do seu alcance por parte da AT – pelo menos tal como se encontra publicamente divulgada por esta³³ – se afigura, de um modo geral, em linha com o sentido da jurisprudência do TJUE e do TGUE sobre a matéria.³⁴ Neste

³⁰ Em termos simples, o desconto bancário pode ser definido como um contrato de crédito em que um banco adianta o valor de um crédito, ainda não vencido, que o beneficiário detém sobre um terceiro, em troca do respetivo título de crédito e de uma remuneração pelo adiantamento; por sua vez, o eventual redesconto dos títulos créditos ocorre entre bancos ou por estes junto do banco central, normalmente para a obtenção de liquidez, tendo a mesma natureza de um desconto, neste caso de segundo grau – cf. José Maria Pires, *Direito Bancário – 2.º volume: As Operações Bancárias*, Lisboa: Rei dos Livros, 1995, pp. 220 e 241.

³¹ A designação «efeitos de comércio» tem paralelo na versão francesa da mesma disposição, que alude a “*effets de commerce*”, aos quais se refere o Código Comercial francês (“*Code de commerce*”), cujo livro V, título I, é dedicado a “*Des effets de commerce*”, nele se regulando a “*lettre de change*” e o “*billet à ordre*”, ou seja, respetivamente, a letra de câmbio e a livrança. Acrescente-se que, entre outros, estes títulos de crédito, em particular o primeiro, são amiúde objeto de desconto e de redesconto bancários – cf. José Maria Pires, *Direito Bancário...*, cit., p. 220.

³² Todavia, quanto à transposição do artigo 135.º, n.º 1, alínea d), da DIVA, é de atentar que pode ser gerador de alguma hesitação interpretativa – mas sem prejuízo da interpretação conforme que se mostre necessária – a circunstância de o termo «créditos» não constar do elemento literal do artigo 9.º, alínea 27), subalínea c), do CIVA, sendo utilizado, em seu lugar, o termo «recebimentos», o qual, por sua vez, não integra a redação da versão portuguesa daquela disposição da DIVA. É de notar, ainda, que os termos “*créditos*” e “*crediti*” estão também presentes, respetivamente, nas versões espanhola e italiana da mesma disposição, ao passo que as versões francesa e inglesa se referem a “*créances*” e a “*debts*”, quiçá com mais ajuste ao termo «dívidas», o qual, no entanto, não foi adotado na correspondente versão portuguesa do artigo 135.º, n.º 1, alínea d), da DIVA, salvo no contexto da exclusão do âmbito da isenção que consta do seu trecho final.

³³ Segundo consulta à «Informação Fiscal», realizada mais recentemente a 16.03.2026, disponibilizada no «Portal das Finanças», a partir do sítio eletrónico com o endereço: <<https://www.portaldasfinancas.gov.pt>>.

³⁴ Com efeito, não obstante tivesse sido desejável que a descrição do conteúdo das prestações de serviços a subsumir fosse, em algumas das situações, um pouco mais minuciosa, tal alinhamento parece ocorrer, por exemplo, no caso das informações vinculativas nos seguintes processos: n.º 1778 (I301 2007095), com despacho de 03.12.2007, do Diretor-Geral dos Impostos (DG); n.º 1320 (A100 2008091), com despacho de 02.05.2008, do Subdiretor-Geral dos Impostos (SDG), em substituição legal do DG; n.º 311, com despacho de 07.12.2010, do SDG-IVA, por delegação do DG; n.º 1389, com despacho de 23.12.2010, do SDG-IVA, por delegação do DG, n.º 2656, com despacho de 16.11.2011, do SDG, em substituição legal do DG; e n.º 12605, com despacho 20.12.2017, da Diretora de Serviços do IVA, por subdelegação do SDG-IVA.

domínio, revela-se imperativo, contudo, na esteira da depuração linguística que veio finalmente salvaguardada na versão portuguesa do acórdão Versãofast (T-657/24, n.º 23), que seja evitado reproduzir ou discorrer que se trata de “*atividade distinta da mediação*”, por transmitir uma ideia errada do significado do termo «negociação», o qual, para efeitos de isenção do IVA, comprovadamente engloba atividades de mediação.³⁵

Concluído a 31.03.2026.

Rui Lares

³⁵ Cf. os casos das acima referenciadas informações vinculativas nos processos n.º 1778 (n.º 8, terceiro período), n.º 1320 (n.º 24, segundo período), n.º 311 (n.º 7, terceiro período), n.º 2656 (n.º 14, segundo período) e n.º 12605 (n.º 8, segundo período).

RECEBIDO 25-03-2026

APROVADO 30-03-2026

O procedimento amigável em matéria fiscal internacional: enquadramento, funções, articulação entre instrumentos e utilização na resolução de litígios

Rui Miguel Candeias Canha^① • Manuel Anselmo Lourenço Simões^②

① Subdiretor Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira

② Inspetor Auditor Tributário e Aduaneiro

PALAVRAS-CHAVE:

- Procedimento amigável
- Dupla tributação internacional
- Resolução de litígios fiscais
- Convenção de Arbitragem da União Europeia
- Diretiva (UE) 2017/1852
- Convenção Multilateral

RESUMO

O procedimento amigável continua a ser, em Portugal, um instrumento menos conhecido do que a sua importância prática justificaria. Embora tradicionalmente associado às disposições das convenções para evitar a dupla tributação correspondentes ao artigo 25.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE, o procedimento amigável não se esgota hoje nesse quadro convencional. A evolução do direito fiscal internacional e do direito da União Europeia conduziu a um quadro mais denso de resolução de litígios, em que coexistem, em planos distintos, o procedimento amigável previsto na CDT aplicável, a Convenção de Arbitragem da União Europeia, o mecanismo europeu da Diretiva (UE) 2017/1852, regulado em Portugal pela Lei n.º 120/2019, e, em plano diverso, a Convenção Multilateral para Aplicar as Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros.

O presente artigo procura oferecer uma introdução técnica, mas acessível, ao instituto. Explica a sua génese, delimita a sua natureza, identifica as suas funções e distingue a norma material cuja interpretação ou aplicação pode ter conduzido a tributação não conforme do regime procedimental através do qual o caso é tratado. Sustenta-se que o procedimento amigável deve ser compreendido como mecanismo próprio de coordenação entre autoridades competentes, com autonomia face aos meios internos de reação e com utilidade prática que vai além dos casos mais visíveis de preços de transferência, não devendo ser lido como via residual ou excecional.

Defende-se, em particular, que a utilidade do procedimento amigável depende menos da sua apresentação como instituto abstrato e mais da correta identificação de quatro elementos: a norma material em causa, o instrumento procedimental aplicável, o momento relevante para a contagem do prazo e as condições de implementação da solução alcançada. Nessa medida, o texto procura também oferecer ao leitor um quadro prático mínimo para a qualificação e preparação de casos.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos autores são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1.	Introdução	105
2.	Breve génese e evolução do procedimento amigável	106
3.	O que é o procedimento amigável.....	107
3.1.	Natureza jurídica e autonomia face aos meios internos	107
4.	Para que serve o procedimento amigável	108
4.1.	Função corretiva, função interpretativa e função preventiva	109
5.	Enquadramento jurídico e materiais interpretativos relevantes	109
5.1.	A CDT aplicável e a cláusula de procedimento amigável.....	110
5.2.	O Modelo da OCDE e o Comentário ao artigo 25.º	110
5.3.	A Convenção de Arbitragem da União Europeia.....	111
5.4.	A Diretiva (UE) 2017/1852 e a Lei n.º 120/2019	111
5.5.	A Convenção Multilateral e a legislação portuguesa respetiva	112
5.6.	O procedimento amigável como quadro de negociação de acordos prévios bilaterais ou multilaterais	113
5.7.	A Ação 14, os documentos de <i>peer review</i> e o MEMAP	113
6.	Como utilizar o procedimento amigável em termos essenciais.....	114
6.1.	Conteúdo mínimo do pedido e ónus de preparação do caso	115
6.2.	Autoridade competente, transparência e acesso em Portugal.....	115
6.3.	Relação com os meios internos de reação e aceitação da solução.....	116
6.4.	Implementação da solução alcançada.....	116
7.	Limites e dificuldades práticas	117
8.	Conclusão	118
9.	Referências.....	119

1. Introdução

A resolução de litígios fiscais internacionais ocupa hoje um lugar central na fiscalidade transfronteiriça. Ainda assim, o procedimento amigável continua a ser, fora dos círculos mais especializados, um mecanismo relativamente pouco conhecido. Essa falta de visibilidade contrasta com a frequência das situações em que duas ou mais jurisdições podem chegar, de boa-fé, a soluções não convergentes sobre a mesma realidade tributária.

A crescente mobilidade internacional de pessoas, capitais, funções e ativos tornou mais frequentes os cenários em que a mera aplicação separada do direito interno de cada Estado não basta para evitar dupla tributação ou, mais amplamente, tributação não conforme com a convenção fiscal aplicável. É precisamente para responder a esse tipo de fricção que o procedimento amigável se afirmou como instrumento próprio do direito fiscal internacional.

O presente texto tem um propósito introdutório e sistematizador. Não pretende esgotar a evolução histórica do instituto nem discutir exaustivamente todas as controvérsias sobre os seus efeitos. O objetivo é mais delimitado: explicar o que é o procedimento amigável, de onde vem, para que serve, em que bases jurídicas assenta e como pode ser utilizado em termos essenciais.

A análise do procedimento amigável exige distinguir dois planos. O primeiro é o plano material: importa identificar a disposição da CDT aplicável ou a disposição relevante da Convenção de Arbitragem cuja interpretação ou aplicação terá conduzido a uma tributação não conforme. O segundo é o plano procedimental: importa determinar qual o regime através do qual esse litígio pode ser submetido e tratado, designadamente o procedimento amigável previsto na convenção aplicável, o regime da Convenção de Arbitragem ou, quando estejam preenchidos os respetivos pressupostos, o regime previsto, em Portugal, na Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2017/1852.

É esta distinção, bem como a necessidade de ordenar as fontes e os materiais interpretativos relevantes, que orienta as páginas seguintes. O procedimento amigável não deve ser apresentado apenas como cláusula convencional de leitura abstrata, mas como instrumento concreto de resolução de litígios internacionais cuja efetividade depende da correta qualificação do caso e do regime aplicável.

Dito de forma sintética, a ideia central deste artigo é a seguinte: o procedimento amigável não deve ser compreendido como via residual, graciosa ou meramente diplomática, mas como mecanismo autónomo de coordenação interadministrativa, vocacionado para corrigir ou prevenir resultados de tributação incompatíveis com o instrumento internacional aplicável.

2. Breve gênese e evolução do procedimento amigável

A gênese do procedimento amigável encontra-se no desenvolvimento do direito convencional da dupla tributação. As convenções fiscais bilaterais foram concebidas para repartir poderes tributários, eliminar ou atenuar sobreposições de tributação e criar maior segurança jurídica nas relações económicas internacionais. Muito cedo se percebeu, porém, que a mera existência de cláusulas distributivas e de métodos para eliminar a dupla tributação não resolvia todos os conflitos.

O artigo 25.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE tornou-se a formulação de referência para enfrentar esse problema. O mecanismo aí previsto assenta numa ideia simples: quando um sujeito considere que as medidas tomadas por um ou por ambos os Estados conduzem, ou poderão conduzir, a tributação não conforme com a convenção, pode submeter o caso à autoridade competente, abrindo-se um canal institucional para procurar eliminar o litígio. A designação do ato inicial não é uniforme; consoante o instrumento aplicável, a lei ou a prática administrativa falam em pedido, reclamação ou, noutros contextos, pedido de revisão.

Durante muito tempo, esta solução foi tratada como suficiente. A experiência prática mostrou, porém, os limites do procedimento amigável previsto na CDT aplicável, tal como tradicionalmente estruturado. O contribuinte podia apresentar o pedido, mas a tramitação do procedimento decorria entre autoridades competentes. No quadro do artigo correspondente ao artigo 25.º do Modelo da OCDE, essas autoridades competentes devem esforçar-se por resolver o caso, mas não assumem, em regra, uma obrigação de alcançar um resultado. Por isso, quando não fosse obtido acordo no prazo aplicável, o procedimento podia ficar sem solução final imposta. A Convenção de Arbitragem, a Lei n.º 120/2019 e, quando aplicável, a arbitragem prevista na Convenção Multilateral vieram atenuar essa limitação, admitindo, em certas situações, mecanismos ulteriores de resolução do litígio.

No plano europeu, essa insuficiência foi reconhecida primeiro de forma setorial, com a Convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas, de 23 de julho de 1990. Mais tarde, a União Europeia adotou a Diretiva (UE) 2017/1852, que densificou a resolução de litígios em matéria fiscal entre Estados-Membros.

Em paralelo, a OCDE reforçou a atenção dada à efetividade do procedimento amigável, em especial com a Ação 14 do projeto BEPS. A Convenção Multilateral veio, por seu lado, atuar sobre as convenções fiscalmente abrangidas, modificando ou complementando, em certos casos, a disciplina do procedimento amigável e dos ajustamentos correlativos. O resultado desta evolução não foi a substituição de um modelo por outro, mas antes a coexistência de vários instrumentos, com objetos e técnicas distintas, que hoje importa ler de forma articulada.

3. O que é o procedimento amigável

Em termos jurídicos, o procedimento amigável é um mecanismo convencional de resolução de litígios entre autoridades competentes de Estados diferentes, desencadeado a partir da situação de um contribuinte e destinado a eliminar tributação não conforme com o instrumento internacional aplicável. A formulação de referência encontra-se no artigo 25.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE e nas disposições das CDT que lhe correspondem, ainda que a numeração e a redação concreta possam variar de tratado para tratado.

3.1. Natureza jurídica e autonomia face aos meios internos

A sua natureza deve ser delimitada com cuidado. Na doutrina portuguesa, Alberto Xavier sublinha o carácter excecional, autónomo, preventivo, bilateral e informal do instituto. Excecional, porque só produz efeitos nos casos previstos no instrumento internacional aplicável; autónomo, porque deriva diretamente da convenção e não se confunde com os meios de defesa do direito interno; preventivo, porque pode ser desencadeado mesmo perante o risco de tributação não conforme; bilateral, porque a solução definitiva depende, em regra, de acordo entre autoridades competentes; e informal, porque assenta em comunicações diretas entre essas autoridades e não em formas processuais rígidas.

O procedimento amigável apresenta natureza convencional, autónoma e interadministrativa. Distingue-se dos recursos internos e do processo judicial, porque o seu objeto é a eliminação, por acordo entre autoridades competentes, de uma tributação não conforme com o instrumento aplicável. Se a convenção previr arbitragem para questões não resolvidas, essa arbitragem não altera a natureza de conjunto do mecanismo: constitui antes uma componente do próprio procedimento amigável, tal como resulta do Comentário ao artigo 25.º do Modelo da OCDE.

A autonomia do procedimento amigável não elimina, porém, as dificuldades da sua articulação com os meios internos. Uma coisa é afirmar, em linha com o artigo correspondente ao artigo 25.º do Modelo da OCDE, que o caso pode ser apresentado independentemente dos recursos previstos no direito interno; outra, distinta, é determinar os efeitos práticos que uma decisão administrativa ou judicial interna, a desistência de impugnação, a aceitação do acordo ou as regras processuais nacionais podem projetar sobre a execução da solução alcançada. A autonomia do instituto não dispensa, por isso, uma análise casuística da sua coordenação com o contencioso interno.

A bilateralidade do procedimento também merece nota. A fase inicial situa-se nas relações entre o interessado e a autoridade competente a quem o caso é apresentado. Se a situação não puder ser resolvida unilateralmente, abre-se a fase internacional, em que as autoridades competentes procuram alcançar acordo. É nesta passagem da dimensão interna para a dimensão internacional que se encontra a especificidade do instituto.

4. Para que serve o procedimento amigável

A função central do procedimento amigável é eliminar uma situação de tributação não conforme com o instrumento internacional aplicável. Esta formulação é mais precisa do que a mera referência à dupla tributação, porque o instituto não se limita a reagir a casos em que a carga fiscal duplicada já se consumou. Pode também ser utilizado quando a tributação não conforme é apenas potencial ou quando o problema reside na interpretação divergente de uma cláusula convencional.

Entre as situações em que o procedimento amigável surge com maior frequência contam-se os litígios em matéria de preços de transferência. Um ajustamento primário efetuado por uma jurisdição pode não ser acompanhado por ajustamento correlativo na outra, gerando dupla tributação económica. O mesmo pode suceder em casos de imputação de lucros a estabelecimentos estáveis ou em litígios sobre a delimitação das funções, ativos e riscos relevantes para a determinação do lucro tributável.

O âmbito útil do procedimento não se esgota, porém, nesses casos. O mecanismo pode revelar-se decisivo em conflitos sobre residência fiscal, qualificação de rendimentos, interpretação de cláusulas distributivas, aplicação de métodos de eliminação da dupla tributação, recusa de benefícios convencionais, ou dificuldades de aplicação coordenada da convenção por duas administrações. Em certos instrumentos, pode ainda servir para resolver dificuldades ou dúvidas relativas à interpretação ou aplicação do próprio tratado.

Há ainda uma função mais ampla do procedimento amigável, por vezes subestimada. Ao criar um canal institucional de diálogo entre autoridades competentes, o instituto reduz o risco de cristalização de soluções nacionais inconciliáveis e contribui para maior previsibilidade na aplicação das convenções fiscais. Dito de outro modo, o procedimento amigável existe porque há litígios fiscais internacionais que não podem ser plenamente resolvidos pelo contencioso interno de uma só jurisdição.

4.1. Função corretiva, função interpretativa e função preventiva

Embora a função mais visível do procedimento amigável seja a eliminação de tributação não conforme já ocorrida ou iminente, a sua utilidade não se esgota nessa dimensão corretiva. Em primeiro lugar, o mecanismo tem também uma função interpretativa, na medida em que permite resolver divergências de leitura sobre cláusulas convencionais cuja aplicação coordenada por duas administrações não seja evidente. Em segundo lugar, pode desempenhar função preventiva, quer quando seja acionado antes da consumação integral do resultado lesivo, quer quando serve de quadro para soluções prospetivas, designadamente em matéria de acordos prévios bilaterais ou multilaterais sobre preços de transferência. Esta tripla função - corretiva, interpretativa e preventiva - ajuda a compreender por que razão o procedimento amigável ocupa hoje lugar central na administração fiscal internacional.

5. Enquadramento jurídico e materiais interpretativos relevantes

O procedimento amigável deve ser lido a partir de uma pluralidade ordenada de fontes e materiais interpretativos. A primeira referência é sempre o texto do instrumento vinculativo aplicável ao caso concreto. Só depois entram em cena o Modelo da OCDE, o respetivo Comentário e os materiais produzidos no âmbito da OCDE para apoiar a interpretação, a monitorização e a condução prática do mecanismo.

Esta distinção é decisiva por duas razões. Em primeiro lugar, porque a qualificação material do caso depende de identificar a disposição convencional ou a disposição relevante da Convenção de Arbitragem cuja interpretação ou aplicação terá conduzido a uma tributação não conforme. Em segundo lugar, porque o regime procedimental aplicável, quanto à apresentação do pedido, admissibilidade, prazos, tramitação e eventual fase arbitral ou consultiva, não é uniforme e varia consoante se esteja perante o procedimento amigável previsto na CDT aplicável, o regime da Convenção de Arbitragem ou, quando estejam preenchidos os respetivos pressupostos, o regime previsto, em Portugal, na Lei n.º 120/2019, que transpôs a Diretiva (UE) 2017/1852.

5.1. A CDT aplicável e a cláusula de procedimento amigável

A convenção para evitar a dupla tributação aplicável é, em regra, o ponto de partida obrigatório. É nela que se encontra a obrigação internacional assumida entre os Estados contratantes e é a sua redação concreta que delimita o âmbito material do litígio, o acesso ao procedimento amigável e, em certos casos, as possibilidades de solução.

Este ponto merece ser sublinhado. Não basta invocar genericamente o artigo 25.º do Modelo da OCDE. As convenções efetivamente em vigor podem reproduzir versões diferentes do modelo, conter formulações próprias, prever ou não arbitragem, ou ter sido modificadas por instrumentos posteriores. A leitura do caso deve, por isso, começar sempre pela CDT em vigor no período relevante.

Nas convenções cujas disposições correspondem ao artigo 25.º do Modelo, o mecanismo típico permite ao sujeito apresentar o caso à autoridade competente quando considere que as medidas tomadas por um ou por ambos os Estados conduzem, ou poderão conduzir, a tributação não conforme com a convenção. É esta linguagem, e não uma noção genérica de “litígio internacional”, que deve orientar a qualificação inicial do caso.

5.2. O Modelo da OCDE e o Comentário ao artigo 25.º

O Modelo de Convenção da OCDE e o respetivo Comentário não constituem, por si sós, fonte vinculativa autónoma. O seu papel é outro: funcionam como referencial de redação, contexto interpretativo e elemento de harmonização na leitura das convenções que os seguiram.

A sua utilidade é maior quando a convenção concreta reproduz, total ou parcialmente, a redação do modelo correspondente. Ainda assim, o recurso ao Comentário tem um limite elementar: não pode servir para neutralizar o texto efetivamente acordado pelas partes ou para presumir, sem base bastante, soluções que o tratado não consagrou.

Também o Comentário deve ser utilizado com prudência temporal. A Recomendação do Conselho da OCDE admite, em termos gerais, que as administrações tributárias sigam os Comentários na versão modificada ao longo do tempo, o que dá suporte a uma leitura dinâmica ou ambulatória. Essa orientação, porém, não dispensa o enquadramento próprio da interpretação dos tratados segundo a Convenção de Viena, nos termos da qual o tratado deve ser interpretado de boa-fé, de acordo com o sentido comum dos seus termos, no respetivo contexto e à luz do seu objeto e fim, podendo os meios suplementares de interpretação ser convocados nos casos previstos no artigo 32.º. O relevo das versões posteriores do Comentário será maior quando estas

exprimam clarificações ou consensos interpretativos sobre disposições já existentes; será menor, ou mesmo inexistente, quando estejam em causa alterações substanciais do modelo ou soluções incompatíveis com a redação efetivamente adotada pelas partes. O procedimento amigável continua, por isso, a exigir uma leitura ancorada, antes de mais, na convenção concreta.

5.3. A Convenção de Arbitragem da União Europeia

A Convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas, assinada em 23 de julho de 1990, ocupa lugar próprio neste quadro. O seu âmbito material é setorial, incidindo essencialmente sobre correções de lucros entre empresas associadas e situações afins de dupla tributação económica.

A importância da Convenção de Arbitragem não reside apenas no seu objeto, mas também na sua técnica. A Convenção prevê um prazo de três anos para apresentação do caso e, em regra, um prazo de dois anos para que as autoridades competentes procurem alcançar acordo, findo o qual pode ser constituída comissão consultiva incumbida de emitir parecer sobre a forma de eliminar a dupla tributação.

No espaço europeu, a Convenção de Arbitragem continua, assim, a ter utilidade própria. A sua relevância não desapareceu com a Diretiva (UE) 2017/1852; apenas passou a coexistir com um regime procedimental europeu mais amplo, que importa convocar quando os seus pressupostos se encontrem preenchidos.

5.4. A Diretiva (UE) 2017/1852 e a Lei n.º 120/2019

No espaço da União Europeia, importa distinguir entre a base material do litígio e o regime procedimental da sua resolução. A questão litigiosa continua a resultar da interpretação e aplicação de acordos e convenções destinados a eliminar a dupla tributação. Quando estejam preenchidos os respetivos pressupostos, esse litígio pode também seguir, em Portugal, o regime procedimental previsto na Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2017/1852.

O regime previsto na Lei n.º 120/2019 distingue-se por disciplinar com maior detalhe a apresentação da reclamação, a admissibilidade, os prazos, o desenvolvimento do procedimento e, quando não seja alcançado acordo, os mecanismos ulteriores suscetíveis de conduzir à resolução do litígio.

Isto significa que, no espaço europeu, não basta olhar apenas para a CDT aplicável ou para a Convenção de Arbitragem em abstrato. É necessário verificar se estão preenchidos os pressupostos de aplicação da Lei n.º 120/2019 e, sendo esse o caso, seguir o regime procedimental aí previsto.

No contexto da União Europeia, importa ainda atender ao Regulamento de Execução (UE) 2019/652, que aprovou regras-tipo de funcionamento para a comissão consultiva ou para a comissão de resolução alternativa de litígios prevista na Diretiva (UE) 2017/1852. Ainda que este regulamento não substitua a lei nacional de transposição nem a convenção material subjacente ao litígio, ele é relevante para compreender a arquitetura institucional da fase ulterior do mecanismo europeu quando o procedimento amigável não conduz a acordo em tempo útil.

5.5. A Convenção Multilateral e a legislação portuguesa respetiva

A Convenção Multilateral para Aplicar as Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros tem relevo neste domínio porque atua sobre as convenções fiscalmente abrangidas. A sua função não é criar um procedimento amigável autónomo desligado das CDT, mas modificar ou complementar, em determinados casos, as cláusulas convencionais relevantes para a resolução de litígios.

Nesta matéria, destacam-se a Parte V, relativa à melhoria da resolução de litígios, e, quando aplicável, a Parte VI, relativa à arbitragem. O artigo 16.º incide sobre o procedimento amigável e o artigo 17.º trata dos ajustamentos correlativos. A consequência prática é simples, mas importante: em muitos casos já não basta ler o texto originário da CDT; é necessário verificar se a convenção foi abrangida pelo MLI, quais as notificações efetuadas e que reservas ou opções foram formuladas por ambas as jurisdições.

Em Portugal, a Convenção foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 225/2019, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 70/2019 e posteriormente objeto de retificação, tendo o Aviso n.º 27/2020 tornado público o depósito do instrumento de ratificação, em 28 de fevereiro de 2020, bem como a entrada em vigor da Convenção para Portugal em 1 de junho de 2020.

No plano português, a leitura do efeito do MLI exige prudência redobrada. Não basta saber que Portugal aderiu à Convenção Multilateral e optou pela Parte VI relativa à arbitragem; é necessário verificar, tratado a tratado, se a convenção em causa é uma “*covered tax agreement*”, quais as notificações coincidentes, que reservas foram formuladas pelas duas jurisdições e se o

caso não está excluído do âmbito arbitral por aplicação de reservas específicas. Entre estas, assume particular relevo a exclusão de casos já elegíveis ao abrigo de instrumentos da União Europeia, como a Convenção de Arbitragem ou a Diretiva (UE) 2017/1852.

5.6. O procedimento amigável como quadro de negociação de acordos prévios bilaterais ou multilaterais

A relevância do procedimento amigável não se limita à sua função reativa de eliminação de tributação não conforme depois de surgido o litígio. Em matéria de preços de transferência, ele pode também servir de quadro para a negociação de acordos prévios bilaterais ou multilaterais.

A Portaria n.º 267/2021 mostra precisamente esse uso funcional do instituto. Os acordos prévios bilaterais ou multilaterais pressupõem um procedimento amigável com a autoridade competente do outro Estado e exigem, para esse efeito, uma base convencional adequada. Não está aqui em causa o mesmo uso do procedimento amigável que se verifica quando o contribuinte pretende reagir a uma tributação não conforme já ocorrida ou iminente; trata-se antes de uma utilização preventiva, consensual e prospetiva do mesmo quadro convencional.

5.7. A Ação 14, os documentos de *peer review* e o MEMAP

No plano da orientação internacional, importa começar pela Ação 14 do projeto BEPS, que consagrou o padrão mínimo em matéria de resolução eficaz de litígios.

Esse padrão foi depois operacionalizado através dos documentos de *peer review* aprovados no quadro do Inclusive Framework, os quais incluem os “*Terms of Reference*”, a “*Assessment Methodology*” e o “*MAP Statistics Reporting Framework*”.

Em plano diverso, o MEMAP funciona como manual prático de boas práticas para autoridades competentes e contribuintes. A sua utilidade é real, mas a sua posição hierárquica deve ser corretamente compreendida: o MEMAP ajuda a organizar a prática e a aproximar comportamentos administrativos, sem substituir a convenção aplicável, o direito da União Europeia ou a legislação nacional relevante.

6. Como utilizar o procedimento amigável em termos essenciais

A utilização do procedimento amigável começa pela identificação da disposição da CDT aplicável ou da disposição relevante da Convenção de Arbitragem cuja interpretação ou aplicação terá conduzido, ou possa conduzir, a uma tributação não conforme. Identificada essa base material, importa verificar qual o regime procedimental através do qual o litígio pode ser tratado. No espaço da União Europeia, quando estejam preenchidos os respetivos pressupostos, esse litígio pode também seguir, em Portugal, o regime procedimental da Lei n.º 120/2019.

A segunda verificação essencial respeita ao momento a partir do qual começa a contar o prazo para apresentar o caso. A expressão técnica relevante é a da primeira notificação da medida que deu origem, ou pode dar origem, a tributação não conforme. A determinação desse momento é decisiva, porque o prazo de apresentação varia consoante o instrumento aplicável, e o seu decurso pode comprometer definitivamente o acesso ao procedimento.

Em termos de conteúdo, o pedido deve permitir à autoridade competente compreender o caso de forma suficientemente completa. Isso supõe, em regra, a identificação do sujeito e das jurisdições envolvidas, dos períodos relevantes, dos atos praticados, da base normativa invocada, das razões pelas quais se alega tributação não conforme e, quando pertinente, dos elementos económicos e contabilísticos indispensáveis para compreender a origem do litígio.

Segue-se a fase de apreciação preliminar ou de admissibilidade, cuja densidade depende do regime aplicável. Em certos casos, a autoridade competente pode encontrar solução unilateral satisfatória. Noutros, e esse é o cenário mais característico, abre-se a fase de consultas com a autoridade competente da outra jurisdição.

Também é importante perceber o que pode resultar do procedimento. O desfecho mais comum é um acordo entre autoridades competentes que elimina, total ou parcialmente, a tributação não conforme. Consoante o instrumento aplicável, o procedimento pode, contudo, prosseguir para fase arbitral, consultiva ou alternativa quando não seja alcançado acordo dentro do prazo pertinente.

6.1. Conteúdo mínimo do pedido e ónus de preparação do caso

Sem prejuízo das exigências específicas do instrumento aplicável, um pedido de abertura de procedimento amigável só tende a ser eficaz quando apresenta, de forma organizada, pelo menos os seguintes elementos: identificação do sujeito ou sujeitos abrangidos; períodos de tributação relevantes; descrição cronológica dos factos; indicação dos atos ou medidas que geraram, ou podem gerar, tributação não conforme; identificação das disposições convencionais ou do instrumento relevante cuja interpretação ou aplicação se considera incorreta; quantificação, ainda que provisória, do impacto económico ou fiscal; explicação da posição assumida nas duas jurisdições, se já conhecida; e informação sobre os meios internos de reação acionados ou pendentes.

Mais do que formalismo, este núcleo mínimo corresponde ao ónus de preparação do caso. Em litígios internacionais, pedidos incompletos atrasam a análise de admissibilidade, dificultam a comunicação entre autoridades competentes e podem comprometer a delimitação precisa do objeto do procedimento.

6.2. Autoridade competente, transparência e acesso em Portugal

Na utilização prática do procedimento amigável, não basta conhecer o texto da convenção ou da lei aplicável; importa também identificar a autoridade competente e as orientações administrativas publicamente disponíveis sobre o acesso ao mecanismo. A OCDE publica perfis MAP por jurisdição precisamente para esse efeito, contendo, entre outros elementos, contactos da autoridade competente, informação sobre orientações internas e aspetos operacionais relevantes para os contribuintes. Para o caso português, esses materiais são especialmente úteis como complemento de leitura à legislação e às convenções aplicáveis.

6.3. Relação com os meios internos de reação e aceitação da solução

A possibilidade de apresentar o caso independentemente dos meios internos não significa que a articulação entre as duas vias seja irrelevante. O contribuinte deve avaliar, desde o início, se a manutenção de processos internos em paralelo favorece ou dificulta a solução internacional, se a ordem jurídica aplicável exige algum ato de desistência para implementação do acordo e em que medida a aceitação da solução amigável pode implicar renúncia à continuação do litígio interno quanto à matéria resolvida.

Por isso, a preparação de um caso de procedimento amigável não pode limitar-se à demonstração de tributação não conforme. Exige também uma estratégia de coordenação processual, para evitar incompatibilidades entre o que é discutido perante a autoridade competente e o que é pedido, decidido ou consolidado nas vias internas.

6.4. Implementação da solução alcançada

O procedimento amigável não termina verdadeiramente com a obtenção de um acordo entre autoridades competentes. A etapa decisiva é a sua implementação no ordenamento interno. A utilidade do mecanismo depende de a solução alcançada ser traduzida em atos tributários, ajustamentos, anulações, reembolsos ou demais medidas necessárias para eliminar o resultado incompatível com o instrumento aplicável.

Importa notar que a obtenção de acordo no plano internacional e a sua execução no plano interno são momentos juridicamente distintos. O primeiro resolve o litígio entre autoridades competentes quanto ao modo de eliminar a tributação não conforme; o segundo exige a tradução dessa solução em atos concretos de liquidação, anulação, correção, reembolso ou ajustamento correlativo. Em termos práticos, muitos dos problemas reputados “do MAP” já pertencem, afinal, à fase da implementação.

Este ponto liga-se a uma ideia central do artigo correspondente ao artigo 25.º do Modelo da OCDE: o acordo alcançado deve poder ser executado independentemente dos prazos previstos no direito interno. A mesma solução encontra-se, em termos próprios, na Convenção de Arbitragem e no regime previsto na Lei n.º 120/2019.

No direito português, a Portaria n.º 268/2021 mostra bem esta dimensão executiva no domínio dos ajustamentos correlativos. O diploma prevê que, quando tal resulte de convenção

internacional aplicável ou da utilização dos mecanismos da Lei n.º 120/2019, o sujeito passivo apresente pedido de abertura de procedimento amigável e regula os termos em que, uma vez aceite e concretizada a solução internacional, o ajustamento correlativo pode ser efetuado. A implementação é, assim, parte integrante da análise do caso e não simples detalhe posterior.

7. Limites e dificuldades práticas

As limitações do procedimento amigável variam consoante o instrumento aplicável ao caso. No procedimento previsto na CDT aplicável, quando a convenção não contenha um mecanismo arbitral aplicável - no texto originário ou por efeito da Convenção Multilateral - a etapa de resolução pelas autoridades competentes pode terminar sem acordo, uma vez que estas se devem esforçar por resolver o caso, sem que daí resulte, só por isso, uma obrigação de alcançar um resultado. Já na Convenção de Arbitragem, na Lei n.º 120/2019 e nas convenções em que a arbitragem seja aplicável por força da Convenção Multilateral, a falta de acordo entre autoridades competentes no prazo previsto não encerra necessariamente o procedimento, podendo abrir-se uma etapa ulterior de decisão. Por isso, a principal dificuldade já não pode ser descrita, em termos gerais, como simples ausência de garantia de acordo, mas antes como a diversidade de regimes, pressupostos, prazos e consequências associadas à falta de consenso entre autoridades competentes.

Entre os aspetos práticos mais relevantes está o fator tempo. Nos instrumentos aqui considerados, o prazo de referência para a obtenção de acordo no procedimento amigável é, em termos gerais, de dois anos. As diferenças relevantes situam-se sobretudo no momento a partir do qual esse prazo começa a correr, na possibilidade da sua extensão e nas consequências jurídicas do seu decurso sem acordo. Por isso, importa determinar desde o início o momento a partir do qual o prazo começa a correr, bem como os restantes marcos temporais relevantes do caso.

Outra dificuldade recorrente resulta da articulação entre instrumentos. A análise do caso exige verificar se a CDT aplicável foi modificada pela Convenção Multilateral e, no espaço europeu, distinguir entre a base material do litígio e o regime procedimental aplicável.

Uma dificuldade adicional surge nos casos multilaterais, particularmente frequentes em matéria de preços de transferência. Nestes casos, pode ser difícil determinar desde o início se a situação deve ser tratada numa lógica multilateral ou através de procedimentos bilaterais coordenados. A isso somam-se dificuldades práticas de coordenação entre várias autoridades competentes, de articulação de calendários e de construção de uma solução coerente.

Há, por fim, uma dificuldade de fronteira entre o plano internacional e o plano interno. O procedimento amigável não substitui em bloco os recursos administrativos ou contenciosos nacionais, nem elimina a necessidade de gerir cuidadosamente os efeitos da sua coexistência. A autonomia do instituto não dispensa, antes exige, uma articulação prudente entre o que se discute perante a autoridade competente e o que corre nas vias internas.

Acrescem dois limites frequentemente subavaliados. O primeiro é o défice de controlo do contribuinte sobre a condução material do procedimento, uma vez iniciado o diálogo entre autoridades competentes. O segundo é a assimetria de informação entre jurisdições e entre estas e o contribuinte, especialmente em casos complexos de preços de transferência, estruturas multilaterais ou situações em que a qualificação factual diverge de forma profunda entre administrações.

Em ambos os casos, a qualidade do pedido inicial e a definição rigorosa do objeto do litígio assumem importância decisiva. A discussão sobre a duração do procedimento também beneficia de apoio empírico. Segundo as estatísticas MAP da OCDE relativas a Portugal para 2024, o tempo médio total de resolução foi de 23,29 meses para o conjunto dos casos, ascendendo a 30,03 meses nos casos de atribuição ou alocação (preços de transferência) e a 25,61 meses nos “other cases” resolvidos bilateralmente. Estes dados não substituem a análise jurídica, mas ajudam a enquadrar realisticamente a dimensão temporal do mecanismo.

8. Conclusão

O procedimento amigável deve ser compreendido como mecanismo próprio de resolução de litígios fiscais internacionais e não apenas como apêndice ocasional das convenções fiscais. A sua importância resulta do papel que desempenha na eliminação de tributação não conforme e na coordenação entre autoridades competentes quando o contencioso interno de uma só jurisdição não basta para resolver o problema.

Para um primeiro contacto com o tema, cinco ideias merecem ficar fixadas. A primeira é que o procedimento amigável assenta, antes de mais, na identificação do instrumento jurídico cuja interpretação ou aplicação conduziu a uma tributação não conforme, seja a convenção fiscal aplicável seja, quando relevante para o caso, a Convenção de Arbitragem. A segunda é que essa base material não esgota, por si só, a análise do litígio: importa ainda determinar o regime procedimental aplicável e verificar, sendo caso disso, se a convenção relevante foi modificada pelo Instrumento Multilateral. No espaço da União Europeia, essa verificação passa também por apurar se o caso segue, em Portugal, o regime da Lei n.º 120/2019. A terceira é que o procedimento amigável não se confunde com os meios internos de reação, ainda que com eles possa coexistir. A quarta é que a preparação do caso, identificação da disposição relevante, do prazo aplicável e

do instrumento procedimental adequado é determinante para a utilidade prática do mecanismo. A quinta é que a efetividade do procedimento depende tanto da obtenção de uma solução como da sua implementação no ordenamento interno.

Se o objetivo deste texto era apresentar o procedimento amigável, a sua génese, a sua função e a sua utilização essencial, a conclusão pode formular-se em termos simples. O procedimento amigável é hoje uma peça estrutural da fiscalidade internacional, porque permite enfrentar um tipo de conflito que nenhuma jurisdição consegue resolver sozinha com inteira suficiência. A sua efetividade depende, porém, menos da invocação abstrata do instituto do que da correta qualificação do caso, da escolha do instrumento procedimental aplicável, do respeito pelos prazos e da capacidade de transformar a solução internacional em execução interna. É nessa combinação entre enquadramento normativo, técnica procedimental e implementação prática que reside o verdadeiro valor do mecanismo.

9. Referências

- ARBITRATION CONVENTION. 1990. *Convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas (90/436/CEE)*, de 23 de julho.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2017. *Diretiva (UE) 2017/1852 do Conselho*, de 10 de outubro, relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia.
- COMISSÃO EUROPEIA. 2019. *Regulamento de Execução (UE) 2019/652 da Comissão*, de 24 de abril, que estabelece regras-tipo de funcionamento da comissão consultiva ou da comissão de resolução alternativa de litígios nos termos da Diretiva (UE) 2017/1852.
- OCDE. 2015. *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 – 2015 Final Report*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. 2017. *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. 2018. *Mutual Agreement Procedure Profiles: Portugal*. Paris: OECD.
- OCDE. 2022. *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. 2023. *BEPS Action 14 on More Effective Dispute Resolution, Peer Review Documents*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. 2023. *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective – Consolidated Information on Mutual Agreement Procedures 2023*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. 2024. *MAP Statistics Reporting Framework: Portugal – 2024 Reporting Period*. Paris: OECD.

OCDE. 2026. *Manual on Effective Mutual Agreement Procedures (2026 Edition)*. Paris: OECD Publishing.

OECD. 1997. *Recommendation of the Council concerning the Model Tax Convention on Income and on Capital*, 23 October.

Lei n.º 120/2019, de 19 de setembro. Estabelece mecanismos para a resolução de litígios que envolvam as autoridades competentes de Portugal e de outros Estados-Membros da União Europeia em resultado da interpretação e aplicação de acordos e convenções para eliminar a dupla tributação do rendimento.

Resolução da Assembleia da República n.º 225/2019, de 14 de novembro. Aprova a Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros.

Decreto do Presidente da República n.º 70/2019, de 14 de novembro. Ratifica a Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros.

Aviso n.º 27/2020, de 30 de junho. Publica a entrada em vigor para a República Portuguesa da Convenção Multilateral para a Aplicação das Medidas Relativas às Convenções Fiscais Destinadas a Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros.

Portaria n.º 267/2021, de 26 de novembro. Regulamenta o procedimento de celebração, revisão e cessação de acordos prévios sobre preços de transferência.

Portaria n.º 268/2021, de 26 de novembro. Regulamenta as obrigações previstas no n.º 13 do artigo 63.º do Código do IRC.

XAVIER, Alberto. 2007. *Direito Tributário Internacional*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina.

United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969.

RECEBIDO 06-02-2026

APROVADO 16-02-2026

Dois Caminhos para o Incentivo à Capitalização Empresarial

Marta Rodrigues^① • Carlos Miguel Barros^②

① Inspetora Tributária e Aduaneira – Direção de Finanças de Coimbra. Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial pelo Instituto Politécnico de Coimbra.

② Instituto Politécnico de Coimbra, CEOS.PP

PALAVRAS-CHAVE:

- Capitalização das empresas
- Benefícios fiscais
- Incentivo à retenção de lucros
- Proposta de Diretiva DEBRA

RESUMO

Portugal tem estado na linha da frente na adoção de medidas fiscais que incentivam a capitalização das empresas, reduzindo a assimetria entre capitais próprios e capitais alheios. Em 2023 registaram-se mudanças relevantes nesta matéria, inspiradas pela proposta de Diretiva DEBRA (*Debt-Equity Bias Reduction Allowance*), apresentada em 2022, que prevê uma dedução para mitigar a distorção dívida-capital próprio e uma limitação à dedutibilidade dos juros. Estas alterações traduziram-se, a partir de 1 de janeiro de 2023, na revogação da DLRR (Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos) e da RCCS (Remuneração Convencional Capital Social) e na introdução do ICE (Incentivo à Capitalização das Empresas). O presente trabalho visa comparar o ICE com a proposta de Diretiva DEBRA, identificando vantagens e desvantagens da solução nacional face à europeia e avaliando a possibilidade de futuras alterações ao ordenamento jurídico português. Para tal, procede-se a uma análise comparativa da dedução dos capitais próprios prevista na Diretiva DEBRA e do ICE, consagrado no artigo 43.º-D do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões do autor são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1. Introdução	123
2. A Proposta DEBRA	125
3. Comparação entre o ICE e a Proposta DEBRA	126
3.1. Objetivos e Fundamentação	126
3.2. Fórmula de Cálculo e Condições	128
3.3. Limitações e Condições de Aplicação	132
3.4. Aplicação Prática: Exemplos Comparados	134
4. Desafios da Transposição da DEBRA para o Sistema Português.....	139
4.1. Articulação entre DEBRA e ICE: coexistência ou substituição?.....	139
4.2. Compatibilização com o Código do IRC e o EBF	140
4.3. Complexidade técnica e encargos administrativos.....	141
4.4. Sustentabilidade orçamental e controlo de auxílios de Estado	141
4.5. Segurança jurídica e previsibilidade normativa	142
5. Conclusão	142
6. Referências.....	144

1. Introdução

O financiamento empresarial tem, desde há décadas, sido objeto de análise por parte de académicos, legisladores e instituições económicas, especialmente no contexto europeu. Uma das distorções mais persistentes no plano da fiscalidade empresarial prende-se com o chamado debt-equity bias, ou enviesamento fiscal a favor do financiamento por dívida, que resulta essencialmente da dedutibilidade fiscal dos encargos com juros, enquanto a remuneração dos capitais próprios não goza do mesmo tratamento (Modigliani & Miller, 1958; Modigliani & Miller, 1963; Myers, 1984; Graham, 2003).

Este viés fiscal tem como consequência um incentivo sistemático ao aumento da alavancagem das empresas, contribuindo para estruturas de capital mais frágeis, menos resilientes a choques externos e com maiores riscos de insolvência (Jensen & Meckling, 1976; De Mooij, 2011). A crise financeira global de 2008 veio acentuar essa preocupação, ao evidenciar os riscos associados ao excesso de endividamento, tanto no setor financeiro como no setor empresarial não financeiro (Keen, et al., 2010). Desde então, diversas instituições internacionais, como a OCDE e a Comissão Europeia, têm vindo a propor reformas estruturais no sentido de promover maior neutralidade fiscal entre dívida e capital próprio (Hebous & Ruf, 2017; OCDE, 2015).

A literatura empírica tem demonstrado que as decisões de estrutura de capital das empresas, particularmente das PME, não se alinham de forma exclusiva com uma teoria específica, refletindo antes uma combinação das abordagens Trade-Off e Pecking Order, em função do contexto e das características organizacionais (Serrasqueiro & Nunes, 2010; Vieira, 2013; Xinyi, 2021). Estudos nacionais como os de Serrasqueiro et al. (2011), Vieira & Novo (2010) e Botelho et al. (2021) confirmam uma tendência clara das PME portuguesas, especialmente do setor dos serviços, para privilegiar o autofinanciamento e recorrer ao crédito apenas em situações de necessidade, em linha com a teoria da Pecking Order. A limitação no acesso ao crédito e a relevância dos fatores internos das empresas são também destacados como determinantes essenciais da estrutura de capital.

No plano fiscal, diversos autores têm analisado os efeitos de reformas significativas na estrutura de capital das empresas. Martins (1999) concluiu que os estímulos fiscais ao reforço da capitalização geraram impacto antes da reforma de 1988, particularmente entre empresas cotadas. Estudos mais recentes, como o de Fonseca (2018), evidenciam o efeito disciplinador da limitação à dedutibilidade dos encargos financeiros, reforçando o papel da fiscalidade na contenção do endividamento excessivo. Em termos internacionais, autores como Faulkender & Smith (2016), Pfaffermayr et al. (2013), Overesch & Voeller (2011) e Fatica et al. (2012) mostram que a carga fiscal e os incentivos associados ao financiamento por dívida influenciam diretamente os níveis de alavancagem, sendo este efeito mais expressivo em empresas com maior capacidade de planeamento fiscal ou de menor dimensão. Estes resultados sustentam a importância de políticas fiscais que incentivem a capitalização, complementadas por mecanismos que facilitem o acesso ao financiamento das PME.

Neste contexto, e perante a evidência empírica sobre os impactos da fiscalidade na estrutura de capital das empresas, com especial incidência nas PME, a Comissão Europeia apresentou, em 2022, uma proposta de diretiva — a chamada DEBRA (Debt-Equity Bias Reduction Allowance) — que visa corrigir o desequilíbrio existente entre o tratamento fiscal da dívida e do capital próprio. A proposta assenta numa dedução fiscal relativa ao financiamento por capitais próprios e numa limitação da dedutibilidade de juros. A iniciativa pretende alinhar os regimes fiscais dos Estados-Membros, promovendo um ambiente de concorrência mais justa e incentivando a capitalização empresarial.

Paralelamente, o ordenamento fiscal português tem vindo a implementar medidas com objetivos semelhantes. O caso mais recente é o do Incentivo à Capitalização das Empresas¹ (ICE), introduzido em 2023, após a revogação dos regimes da Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos² (DLRR) e da Remuneração Convencional do Capital Social³ (RCCS). O ICE representa um esforço de simplificação e de automatização do incentivo à capitalização, procurando tornar mais acessível a dedução dos aumentos dos capitais próprios às empresas portuguesas, especialmente às PME, que compõem a esmagadora maioria do tecido empresarial nacional.

Este artigo tem por objetivo analisar criticamente a proposta DEBRA, à luz do regime fiscal português em vigor, centrando-se na comparação entre o ICE e o modelo proposto pela Comissão Europeia. Pretende-se, ainda, identificar os principais desafios associados a uma eventual transposição da diretiva, com especial enfoque na coerência normativa, nos impactos práticos sobre as empresas e na compatibilidade com a diretiva ATAD (Anti Tax Avoidance Directive).

Através de uma análise detalhada dos pressupostos, mecanismos e implicações de ambos os regimes, este artigo pretende contribuir para o debate em torno da eficácia dos incentivos fiscais como instrumentos de política económica orientados para o reforço da capitalização empresarial. O foco recairá, particularmente, sobre as empresas de pequena e média dimensão, dada a sua relevância estrutural no contexto nacional e a sua habitual vulnerabilidade a alterações legislativas e condições de financiamento adversas.

¹ ICE – Artigo 43º-D do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), criado pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2023.

² DLRR - previsto no Código Fiscal ao Investimento (artigos 27º a 34º), aprovado pelo Decreto-Lei nº 162/2014, de 31 de outubro, vigorou de 1 de janeiro de 2014 até 31 de dezembro de 2022.

³ RCCS – Artigo 41º -A aditado ao Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, vigorou de 1 de janeiro de 2014 até 31 de dezembro de 2022.

2. A Proposta DEBRA

A proposta de diretiva DEBRA foi apresentada pela Comissão Europeia em maio de 2022, no quadro do pacote de medidas destinadas a criar um sistema fiscal mais equitativo, eficiente e favorável ao investimento. A sua principal finalidade é eliminar ou, pelo menos, mitigar a distorção fiscal que favorece o endividamento em detrimento do financiamento com capitais próprios.

A proposta contempla dois mecanismos complementares que visam promover uma maior neutralidade fiscal entre capitais próprios e dívida. Por um lado, estabelece uma dedução fiscal relativa aos aumentos dos capitais próprios, permitindo às empresas deduzirem, em sede de imposto sobre o rendimento das sociedades, uma remuneração convencional aplicada ao incremento líquido dos seus capitais próprios. O objetivo é aproximar o tratamento fiscal do capital próprio ao da dívida, conferindo-lhe um “escudo fiscal” semelhante ao proporcionado pela dedução dos encargos financeiros. O cálculo desta dedução assenta na variação positiva dos capitais próprios entre o início e o final do exercício, sendo multiplicada por uma taxa fixa anual, composta pela yield média das obrigações soberanas de 10 anos da União Europeia, acrescida de um prémio de risco fixado em 1% ou 1,5% no caso de se tratar de PME. Esta dedução pode ser aplicada durante um período máximo de dez anos, sendo, no entanto, limitada a 30% do resultado tributável anual da empresa, com possibilidade de reporte dos montantes não utilizados por um período adicional de cinco exercícios.

Por outro lado, a proposta introduz uma limitação à dedutibilidade dos encargos financeiros suportados em financiamentos por dívida. Pretende-se, assim, que o incentivo ao reforço de capitais próprios seja acompanhado de uma contenção dos benefícios fiscais tradicionalmente associados à dívida. Nesse sentido, a proposta estabelece que apenas possam ser deduzidos os encargos financeiros correspondentes ao menor dos dois limites: i) 85% dos sobrecustos dos empréstimos obtidos; ii) valor determinado em conformidade com o artigo 4º da ATAD, promovendo uma maior paridade no tratamento fiscal das diferentes formas de financiamento empresarial.

Estas medidas são complementares e visam criar um incentivo simultâneo à capitalização e à desalavancagem das empresas. Na perspetiva da Comissão Europeia, a adoção coordenada da DEBRA pelos Estados-Membros permitirá reforçar a solidez financeira das empresas, reduzir a vulnerabilidade a choques externos e atenuar o risco sistémico associado ao excesso de dívida.

Contudo, a proposta levanta várias questões quanto à sua eficácia prática, exequibilidade técnica e impacto nas finanças públicas. Vários Estados-Membros manifestaram reservas, nomeadamente quanto à rigidez da fórmula proposta, ao impacto orçamental da dedução e à sua compatibilidade com regimes nacionais já existentes, como o ICE português.

A secção seguinte procederá à comparação técnica e funcional entre a proposta DEBRA e o regime ICE em vigor em Portugal, destacando os pontos de convergência e de fricção normativa entre ambos os modelos.

3. Comparação entre o ICE e a Proposta DEBRA

O regime do Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE) e a proposta europeia DEBRA (Debt-Equity Bias Reduction Allowance) partilham um objetivo comum: corrigir o enviesamento fiscal que favorece o financiamento por dívida em detrimento do capital próprio. Contudo, divergem de forma substancial quanto à conceção técnica, abrangência, fórmula de cálculo, condições de elegibilidade e implicações para o ordenamento fiscal.

3.1. Objetivos e Fundamentação

Uma das primeiras distinções a considerar reside no âmbito de aplicação e nas condições que determinam a elegibilidade ao benefício fiscal em cada regime.

No caso português, o ICE está regulado pelo artigo 43.º-D do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), definindo de forma detalhada o conjunto de entidades abrangidas e, simultaneamente, as condições que devem reunir para poderem usufruir da dedução. Já a DEBRA, enquanto proposta de diretiva europeia, adota uma formulação mais genérica quanto ao universo de contribuintes visados, limitando as exclusões a determinadas entidades financeiras expressamente previstas.

O quadro seguinte sintetiza as principais diferenças entre os dois regimes no que respeita ao seu âmbito de aplicação e às condições de elegibilidade:

Quadro 1 - Comparação do ICE com a DEBRA

	Artigo 43º-D do EBF	Proposta de diretiva DEBRA
Âmbito de aplicação	Sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, cooperativas, empresas públicas, e demais pessoas coletivas de direito público ou privado com sede ou direção efetiva em território português, que, no exercício em causa, exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.	Contribuintes sujeitos a imposto sobre o rendimento das sociedades num ou mais Estados-Membros, incluindo estabelecimentos estáveis neles situados pertencentes a entidades residentes num país terceiro.
Condições/ obrigações para poder beneficiar ou Condições de exclusão	<ul style="list-style-type: none"> - Não serem entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, bem como sucursais em Portugal de instituições de crédito e outras instituições financeiras ou empresas de seguros; - Dispor de contabilidade regularmente organizada; - O lucro tributável não seja determinado por métodos indiretos; e - Ter a situação fiscal e contributiva regularizada. 	Empresas financeiras listadas no artº 2º da Diretiva.

Fonte: Elaboração própria

É evidente o cuidado do legislador nacional em delinear de forma mais detalhada e restrita o âmbito de aplicação do benefício, impondo condições cumulativas às entidades que dele pretendam beneficiar.

Embora não exista uma equivalência direta na DEBRA, a sua formulação apresenta um critério de exclusão mais restrito, limitado às entidades financeiras explicitamente referidas no artigo 2.º da proposta. Esta abordagem poderá deixar de fora novos modelos empresariais que atuem no setor financeiro com características específicas que não se enquadrem nas categorias elencadas.

Tal lacuna exigirá, inevitavelmente, uma atualização constante da lista de exclusões, sob pena de se introduzir insegurança jurídica ou permitir situações de planeamento agressivo. Por este motivo, consideramos que a redação do ICE é, neste ponto, mais clara, completa e assertiva.

Ao estabelecer que ficam excluídas do regime as entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o legislador nacional abrange não apenas as entidades já existentes à data da entrada em vigor da norma, mas também todas aquelas que, no futuro, venham a reunir tais características.

Esta solução revela-se particularmente eficaz, na medida em que torna desnecessária qualquer atualização legislativa da lista de exclusões. Ao contrário do que sucede com a proposta de Diretiva DEBRA — que enumera de forma fechada as entidades excluídas — o artigo 43.º-D do EBF opera por remissão direta para critérios objetivos de supervisão institucional, assegurando assim uma atualização automática e contínua do regime de exclusão.

Esta abordagem garante maior segurança jurídica, flexibilidade e eficácia normativa, reduzindo o risco de omissões ou lacunas futuras face à evolução do mercado financeiro.

3.2. Fórmula de Cálculo e Condições

A forma de cálculo do benefício fiscal constitui um dos aspetos centrais na eficácia de qualquer regime de incentivo à capitalização. Tanto o ICE como a proposta DEBRA adotam metodologias baseadas na valorização dos aumentos líquidos dos capitais próprios, aplicando-lhes uma taxa de remuneração para efeitos de dedução fiscal. Embora à primeira vista não se observem divergências estruturais significativas entre os dois modelos, uma análise mais detalhada permite identificar diferenças relevantes ao nível dos critérios de cálculo, da composição da taxa aplicável e da lógica subjacente à diferenciação entre empresas.

O quadro seguinte apresenta uma comparação entre as fórmulas adotadas em ambos os regimes, evidenciando as semelhanças na estrutura geral e as particularidades específicas de cada proposta.

Quadro 2 - Comparação do ICE com a DEBRA (cont.)

	Artigo 43º-D do EBF	Proposta de diretiva DEBRA
Cálculo do benefício	Na determinação do lucro tributável pode ser deduzida a importância correspondente à aplicação da média da taxa Euribor a 12 meses no período de tributação, adicionada de um spread de 2 p.p, ao montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios.	A dedução relativa aos capitais próprios = base da dedução * taxa de juro sem risco a dez anos acrescida de: - prémio de risco de 1%, ou - prémio de risco de 1,5%, se for uma PME

Fonte: Elaboração própria

Em ambos os regimes, a taxa aplicável resulta da conjugação de dois componentes: uma taxa de juro de referência sem risco e um prémio de risco.

De acordo com a exposição de motivos da proposta (p. 9), a existência de dois níveis distintos de prémio de risco visa refletir com maior precisão o custo efetivo do financiamento enfrentado pelas empresas, distinguindo a realidade das grandes empresas da das micro, pequenas e médias empresas (PME).

É ainda sublinhado que os Estados-Membros não devem dispor de poder discricionário quanto à aplicação da taxa mais elevada às PME, nem quanto à taxa a utilizar como complemento, de forma a evitar questões de seletividade no contexto das regras da União Europeia sobre auxílios estatais, e garantir condições de concorrência equitativas para as PME, independentemente da sua localização geográfica dentro da União.

Ainda que não estejamos perante uma transposição direta da proposta DEBRA para o ordenamento jurídico nacional, é claro que a aprovação do ICE teve em consideração várias das orientações constantes daquela proposta, nomeadamente no que respeita à estrutura do benefício e ao cálculo baseado no aumento dos capitais próprios.

Contudo, no que se refere à taxa de remuneração aplicável, e em particular ao spread fixo de 2 pontos percentuais, verifica-se um desalinhamento em relação às pretensões da DEBRA, que propõe uma diferenciação do prémio de risco em função da dimensão da empresa (1% para grandes empresas e 1,5% para PME), com o objetivo de assegurar maior proporcionalidade e equidade.

Neste contexto, é expectável que, no futuro, a taxa de remuneração dos lucros retidos para efeitos de aumento do capital próprio possa vir a ser revista em baixa, sobretudo se a diretiva for aprovada e

transposta, ou caso a Comissão Europeia venha a reforçar a uniformização das práticas fiscais nesta matéria a nível da União.

Para além da taxa de remuneração, importa analisar com maior detalhe a forma como cada regime define e apura a base de dedução — ou seja, os aumentos líquidos dos capitais próprios considerados fiscalmente relevantes.

As diferenças mais significativas entre o ICE e a DEBRA começam a emergir quando se analisam os componentes que servem de base ao cálculo do benefício. Ainda que, em ambos os regimes, o ponto de partida seja o aumento dos capitais próprios, o modo como esse aumento é apurado diverge substancialmente entre os dois instrumentos.

Quadro 3 - Comparação do ICE com a DEBRA (cont.)

	Artigo 43º-D do EBF	Proposta de diretiva DEBRA
Aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis	<p>Diferença positiva ou negativa, entre:</p> <p>i) Os aumentos dos capitais próprios elegíveis; e</p> <p>ii) As saídas em dinheiro ou em espécie, a favor dos titulares do capital, a título de redução do mesmo ou de partilha do património, e as distribuições de reservas ou resultados transitados.</p> <p><u>É apurado por referência ao somatório dos valores apurados no próprio exercício e em cada um dos seis períodos de tributação anteriores, considerando-se que o montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis corresponde a zero nas situações em que desse somatório resulte uma diferença negativa.</u></p>	<p>Base da dedução = nível dos capitais próprios líquidos no fim do período de tributação – nível dos capitais próprios líquidos no fim do período de tributação anterior.</p> <p><u>A base de dedução é apurada período a período podendo ser positiva ou negativa.</u></p>

Fonte: Elaboração própria

Na proposta DEBRA, o conceito central utilizado é o de “base de dedução”, a qual corresponde à diferença entre o nível dos capitais próprios líquidos no final do período de tributação e o nível verificado

no final do período anterior. É sobre essa base que incide a taxa de juro sem risco acrescida do respetivo prémio de risco, originando o montante dedutível.

Já no regime nacional previsto no ICE, o conceito equivalente é o de “aumento líquido dos capitais próprios”, que é apurado como a diferença, positiva ou negativa, entre os aumentos dos capitais próprios elegíveis e as saídas em dinheiro ou em espécie a favor dos titulares do capital, designadamente por via de redução do mesmo, partilha do património ou distribuição de reservas e resultados transitados.

Esta diferença conceptual revela que, enquanto a proposta DEBRA se foca numa variação contabilística dos capitais próprios líquidos, o ICE introduz ajustes específicos que visam neutralizar operações que, embora contabilisticamente neutras ou positivas, não representem um verdadeiro reforço dos capitais próprios afetos à atividade da empresa.

Aparentemente, poderíamos ser levados a considerar que a proposta da DEBRA adota uma abordagem mais simples, ao basear o cálculo da dedução numa diferença entre dois valores contabilísticos perfeitamente identificáveis: o nível dos capitais próprios líquidos no final de dois períodos de tributação consecutivos.

A proposta prevê, inclusive, a possibilidade de essa diferença ser negativa, isto é, de ocorrer uma diminuição do nível dos capitais próprios. Nessa situação, caso o contribuinte já tenha beneficiado da dedução relativa aos capitais próprios em exercícios anteriores, o valor negativo apurado torna-se tributável durante os dez períodos de tributação seguintes, até perfazer o montante global dos capitais próprios líquidos que anteriormente beneficiaram da dedução.

Na prática, isto significa que, em cada exercício, será obrigatoriamente apurado um valor — positivo ou negativo — que terá reflexos fiscais ao longo de dez anos. Como se adivinha, esta regra, apesar de assentar em princípios contabilísticos aparentemente diretos, introduz um elevado grau de complexidade na sua gestão declarativa, exigindo um controlo rigoroso, contínuo e duradouro dos aumentos e reduções de capital próprio ao longo do tempo.

Se, no regime da proposta DEBRA, todos os aumentos e diminuições do capital próprio são considerados, independentemente da forma como se operam — desde que respeitadas as regras antiabuso previstas no artigo 5.º da proposta de diretiva —, no ICE o apuramento do benefício fiscal exige uma análise mais detalhada e cálculos prévios.

Com efeito, a dedução prevista no ICE assenta no conceito de aumento líquido dos capitais próprios, que, por sua vez, tem como base os aumentos dos capitais próprios elegíveis, ou seja, apenas aqueles que preenchem os requisitos legais previstos no artigo 43.º-D do EBF.

Dada esta complexidade, o Ofício Circulado n.º 20261, de 16/10/2023, emitido pela Autoridade Tributária, recomenda expressamente a utilização de uma conta-corrente para efeitos de apuramento do benefício. Nessa conta, deverá ser considerado o somatório dos aumentos líquidos dos capitais próprios

elegíveis apurados no próprio período de tributação e em cada um dos seis períodos anteriores, sendo que a sua inicialização deve ocorrer em 2023, ano de entrada em vigor do regime.

Este modelo evidencia a opção nacional por um sistema mais restritivo e tecnicamente exigente, que, embora mais preciso, pode representar maiores encargos administrativos para os contribuintes.

Em termos contabilísticos, os valores a considerar vão estar contabilizados em várias contas de capital (51- Capital subscrito; 54 – Prémios de emissão; 55 – Reservas; 56 – Resultados transitados).

Contudo, nem todos os movimentos que contribuem para o aumento ou diminuição destas contas são elegíveis para efeitos do benefício previsto no ICE. Por essa razão, será necessário desenvolver um trabalho de apuramento paralelo à contabilidade financeira, que permita identificar e isolar os componentes fiscalmente relevantes.

Acresce que, dada a utilização de uma conta-corrente com influência alargada a sete períodos de tributação (o período corrente e os seis anteriores), mesmo nos anos em que o benefício não venha a ser utilizado, os cálculos auxiliares devem continuar a ser realizados, sob pena de se comprometer a correção dos valores reportados nos exercícios seguintes e, conseqüentemente, a validade do benefício fiscal a longo prazo.

3.3. Limitações e Condições de Aplicação

Para além das diferenças na estrutura de cálculo do benefício, importa também analisar os limites quantitativos à dedução fiscal e as salvaguardas normativas que cada regime estabelece para prevenir abusos. Tanto o ICE como a proposta DEBRA preveem restrições à aplicação do incentivo, embora com soluções técnicas distintas quanto ao montante máximo dedutível e aos mecanismos de reporte.

Quadro 4 - Comparação do ICE com a DEBRA (cont.)

	Artigo 43º-D do EBF	Proposta de diretiva DEBRA
Limitação ao benefício	<p>A dedução (taxa aplicável * aumento líquido dos capitais próprios) não pode exceder, em cada período de tributação, o maior dos seguintes limites:</p> <p>a) 4 000 000 €; ou</p> <p>b) 30% do resultado antes de depreciações, amortizações, gastos de financiamento líquidos e impostos, nos termos do artigo 67.º do Código do IRC (Limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento), ou seja, o chamado EBITDA fiscal)</p>	<p>Dedução relativa aos capitais próprios da base tributável para efeitos do imposto sobre o rendimento das sociedades até 30% dos resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações (EBITDA), durante 10 períodos de tributação consecutivos.</p>
Folga / Reporte	<p>A parte da dedução que exceda o limite previsto em b) gera uma “folga”, que será dedutível na determinação do lucro tributável de um ou mais dos cinco períodos de tributação posteriores, após a dedução relativa a esse mesmo período, com os limites anteriormente elencados.</p>	<p>- Se dedução > rendimento líquido tributável, possibilidade de reporte, sem limite de tempo, do excesso da dedução nos períodos subsequentes.</p> <p>- Se dedução > 30% do EBITDA, possibilidade de reporte, durante um máximo de 5 períodos de tributação, do excesso.</p>

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que, na DEBRA, existe um único limite máximo — 30% do EBITDA —, enquanto no ICE, a dedução não pode ultrapassar o maior entre dois limites: um valor absoluto (4 000 000 €) e 30% do EBITDA fiscal. Esta solução nacional potencia o aproveitamento do benefício em empresas com menores níveis de EBITDA, mas com reforços significativos de capital próprio.

Por outro lado, ambos os regimes preveem mecanismos de reporte, com durações idênticas (cinco períodos) quando o limite de 30% do EBITDA é ultrapassado. Contudo, ao contrário da DEBRA, o ICE não permite o reporte da dedução quando esta ultrapassa o rendimento líquido tributável, o que pode implicar perda efetiva do benefício em exercícios de fraca ou nula tributação.

No que respeita às normas anti-abuso, a proposta DEBRA revela uma maior densidade normativa, com três regras claramente delimitadas e justificadas na exposição de motivos. Esta diferença não decorre necessariamente de uma maior permissividade do ICE, mas antes de uma abordagem mais concisa, assente em restrições prévias de elegibilidade e exclusão.

A maior abrangência da DEBRA relativamente ao tipo de entradas de capital admitidas — nomeadamente entradas em espécie — exige um controlo mais apertado sobre as condições de elegibilidade dessas operações. Ao passo que no ICE apenas são elegíveis as conversões de créditos em capital, a DEBRA admite genericamente todas as entradas em espécie, o que obriga à imposição de regras adicionais, como a verificação da necessidade do ativo para o exercício da atividade e a valorização adequada através de critérios contabilísticos ou certificação por auditor externo.

Adicionalmente, a DEBRA estabelece uma norma específica para evitar reclassificações abusivas de capital antigo como novo em contexto de reorganizações societárias, norma essa que não encontra paralelo no ICE, cuja estrutura de exclusões se baseia em presunções específicas e condições objetivas de elegibilidade.

A redação da DEBRA não tem sido isenta de críticas, nomeadamente pela falta de clareza e objetividade na sua aplicação a casos específicos, o que pode comprometer a segurança jurídica e dificultar a sua operacionalização prática.

Talvez por essa razão, e tendo presente o contexto europeu em que foi concebido, sejamos levados a considerar que o artigo 43.º-D do EBF, embora inspirado na estrutura da DEBRA, representa uma versão mais depurada e tecnicamente robusta. Não obstante as exigências declarativas e de controlo contabilístico que impõe aos contribuintes, o regime nacional oferece um incentivo à capitalização das empresas, com uma arquitetura normativa mais clara, adaptada à realidade económica portuguesa e com menor margem para interpretações divergentes.

3.4. Aplicação Prática: Exemplos Comparados

Para melhor perceber o alcance das diferenças entre os dois regimes, apresenta-se um exemplo prático aplicado a uma sociedade constituída em 2022, na sequência de uma cisão, e classificada como Small Mid Cap.

O quadro seguinte apresenta a evolução das contas do Capital Próprio entre 2022 e 2030, incluindo a aplicação do resultado líquido de cada exercício, bem como outras entradas e saídas com reflexo no capital próprio.

Quadro 6 - Evolução das contas de Capital Próprio entre 2022 e 2030

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Capital realizado	1 200 000,00	1 200 000,00	1 580 000,00	1 580 000,00	1 580 000,00	1 580 000,00	1 580 000,00	2 000 000,00	2 000 000,00
Ações (quotas) próprias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros instrumentos de capital próprio	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00	7 500 000,00
Prémios de emissão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reservas legais	0,00	83 500,00	168 750,00	243 775,00	303 775,00	316 000,00	316 000,00	316 000,00	400 000,00
Outras reservas	0,00	1 300 000,00	2 100 000,00	1 800 000,00	1 500 000,00	1 200 000,00	1 400 000,00	1 969 000,00	2 500 000,00
Resultados transitados	0,00	286 500,00	1 106 250,00	2 331 725,00	2 331 725,00	3 931 550,00	4 351 550,00	4 862 550,00	4 862 550,00
Ajustamentos em ativos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Excedentes de revalorização	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras variações no capital próprio	7 850,00	88 748,00	78 098,24	68 726,45	60 479,28	53 221,76	46 835,15	41 214,93	36 269,14
SOMA	8 707 850,00	10 458 748,00	12 533 098,24	13 524 226,45	13 275 979,28	14 580 771,76	15 194 385,15	16 688 764,93	17 298 819,14
Resultado Líquido do Período	1 670 000,00	1 705 000,00	1 500 500,00	1 200 000,00	1 812 050,00	1 620 000,00	1 380 000,00	900 500,00	1 025 050,00
TOTAL do CAPITAL PRÓPRIO	10 377 850,00	12 163 748,00	14 033 598,24	14 724 226,45	15 088 029,28	16 200 771,76	16 574 385,15	17 589 264,93	18 323 869,14
Deliberação da aplicação do resultado líquido do exercício	5% para aumento das reservas legais (83 500)	5% para aumento das reservas legais (85 250)	5% para aumento das reservas legais (75 025)	5% para aumento das reservas legais (60 000)	Aumento das reservas legais para atingir 20% do CS (12 225)	200 000 para outras reservas	300 000 para aumento do Capital Social	Aumento das reservas legais para atingir 20% do CS (84 000)	
	1 300 000 para outras reservas	800 000 para outras reservas	200 000 para outras reservas	200 000 para outras reservas	200 000 para outras reservas	1 000 000 para distribuição aos sócios	569 000 para outras reservas	531 000 para outras reservas	
	Restante para resultados transitados (286 500)	Restante para resultados transitados (819 750)	Restante para resultados transitados (1 225 475)	940 000 para distribuição aos sócios	Restante para resultados transitados (1 599 825)	Restante para resultados transitados (420 000)	Restante para resultados transitados (511 000)	285 500 para distribuição aos sócios	
Outras entradas e saídas de capital		Atribuição de subsídio ao investimento no valor de 93 000	Aumento do Capital Social com entrada de um imóvel no valor de 380 000	Distribuição de 500 000 de reservas	Distribuição de 500 000 de reservas	Distribuição de 500 000 de reservas		Aumento do Capital Social por conversão de um crédito de 120 000 de um dos sócios	

Fonte: Elaboração própria

Para o apuramento do benefício fiscal ao abrigo do ICE, recorre-se ao quadro seguinte, que apresenta a conta corrente com o somatório dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis apurados em cada período e nos seis períodos de tributação anteriores.

Quadro 7 - Cálculo do Benefício Fiscal ICE para 2023-2030

Período de Tributação	Aumentos dos CP Elegíveis nº 6, al. a) do artº 43º-D do EBF	Saídas / reduções dos CP nº 6, al. b), subalínea ii) do artº 43º-D do EBF	Aumentos Líquidos dos CP elegíveis do período	Somatórios dos aumentos líquidos dos CP elegíveis do período e dos 6 anteriores	Taxa [Para os anos de 2024 e seguintes = Euribor a 12 meses (valor ficcionado) + 2%]	Benefício Fiscal	Majoração	Benefício Fiscal a deduzir (campo 774, Q07 da Md22)
	[1]	[2]	[3] = [1] - [2]	[4]	[5]	[6] = [4]*[5]	[7] = [6]*[7]	[9] = [6]+[8]
2023	1 586 500,00	0,00	1 586 500,00	1 586 500,00	5%	79 325,00	0,00	79 325,00
2024	1 619 750,00	0,00	1 619 750,00	3 206 250,00	5,271%	169 001,44	84 500,72	253 502,16
2025	1 425 475,00	500 000,00	925 475,00	4 131 725,00	5,233%	216 213,17	108 106,58	324 319,75
2026	200 000,00	500 000,00	-300 000,00	3 831 725,00	5,117%	196 069,37	39 213,87	235 283,24
2027	1 799 825,00	500 000,00	1 299 825,00	5 131 550,00	5,470%	280 695,79	0,00	280 695,79
2028	620 000,00	0,00	620 000,00	5 751 550,00	5,815%	334 452,63	0,00	334 452,63
2029	1 500 000,00	0,00	1 500 000,00	7 251 550,00	5,850%	424 215,68	0,00	424 215,68
2030	531 000,00	0,00	531 000,00	6 196 050,00	5,902%	365 690,87	0,00	365 690,87

Fonte: Elaboração própria

No exercício de 2030, o somatório dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis deverá excluir o valor apurado em 2023, por já se encontrar fora do período de referência de sete anos (período de tributação em causa e os seis anteriores), conforme estabelecido no n.º 3 do artigo 43.º-D do EBF.

Importa ainda referir que, em todos os exercícios considerados, a dedução fiscal ao abrigo do ICE foi aceite na sua totalidade, uma vez que em nenhum dos anos foram ultrapassados os limites definidos no n.º 4 do mesmo artigo: 4.000.000,00 € ou 30% do EBITDA fiscal.

Supondo agora que as regras em vigor eram as que se encontram no artigo 4º da proposta de Diretiva DEBRA, e considerando os mesmos movimentos nas contas de capital próprio anteriormente analisadas, o benefício fiscal a que a empresa teria direito seria dado pela base da dedução (correspondente à variação anual dos capitais próprios líquidos) multiplicada pela taxa de juro sem risco a 10 anos, acrescida do prémio de risco de 1%, uma vez que estamos perante uma Small Mid Cap e na DEBRA não está prevista nenhuma majoração no prémio de risco para este tipo de empresas.

De forma a facilitar a comparabilidade das duas normas, utiliza-se a mesma taxa considerada no ICE, ainda que existam diferenças relevantes na sua constituição. Desta forma coloca-se em evidência as diferenças nas fórmulas de cálculo do ICE e da DEBRA.

Quadro 8 - Cálculo do Benefício Fiscal DEBRA para 2023-2030

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Capitais Próprios Líquidos (Capital realizado, Pr. emissão, Reservas e Res. Transitados) (artº 3º, nºs 6 e 7)	1 200 000,00	2 870 000,00	4 955 000,00	5 955 500,00	5 715 500,00	7 027 550,00	7 647 550,00	9 147 550,00	9 762 550,00
Base da dedução (artº 4º, nº 2, § 1)		1 670 000,00	2 085 000,00	1 000 500,00	-240 000,00	1 312 050,00	620 000,00	1 500 000,00	615 000,00
Taxa de juro sem risco a 10 anos + prémio de risco (1%) (artº 4º, nº 2, § 2)		4,000%	4,271%	4,233%	4,117%	4,470%	4,815%	4,850%	4,902%
Benefício Fiscal a Deduzir		66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30

Fonte: Elaboração própria

Importa ainda destacar que, nos termos da DEBRA, o valor da dedução apurado em cada exercício é aplicável durante dez períodos fiscais consecutivos, incluindo o ano em que ocorre a variação positiva dos capitais próprios líquidos e os nove seguintes. Assim, o montante total a deduzir em cada período será constituído pelo somatório das deduções ainda em vigor no decurso desse ciclo de dez anos.

Sendo apurada uma base de dedução relativa aos capitais próprios negativa (foi o caso do período de 2026), apura-se o montante da dedução negativa que será tributável durante 10 períodos de tributação consecutivos, se o contribuinte não apresentar prova suficiente de que tal se deve a prejuízos contabilísticos incorridos durante o período de tributação ou a uma obrigação legal de reduzir o capital.

Para o exemplo apresentado, os valores do benefício fiscal a deduzir nos períodos de 2023 a 2030, seriam os seguintes.

Quadro 9 - Cálculo dos valores a deduzir por aplicação para DEBRA entre 2023-2030

	Dedução 1	Dedução 2	Dedução 3	Dedução 4	Dedução 5	Dedução 6	Dedução 7	Dedução 8	BF a deduzir
2023	66 800,00								66 800,00
2024	66 800,00	89 050,35							155 850,35
2025	66 800,00	89 050,35	42 351,17						198 201,52
2026	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80					188 320,72
2027	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64				246 969,35
2028	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00			276 822,35
2029	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00		349 572,35
2030	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	379 719,65
2031	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2032	66 800,00	89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2033		89 050,35	42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2034			42 351,17	-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2035				-9 880,80	58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2036					58 648,64	29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2037						29 853,00	72 750,00	30 147,30	
2038							72 750,00	30 147,30	
2039								30 147,30	

Fonte: Elaboração própria

Uma simples comparação dos valores a deduzir em cada uma das situações leva-nos a concluir que o benefício fiscal que se obtém no ICE é superior ao que se obtém na DEBRA, principalmente nos anos de 2024, 2025 e 2026, em parte por força da majoração atribuída, nestes anos, ao benefício fiscal do ICE:

Quadro 10 - Comparação dos valores a deduzir - ICE vs DEBRA

	Valor a deduzir ICE (1)	Valor a deduzir DEBRA (2)	Diferença (1)-(2)
2023	79 325,00	66 800,00	12 525,00
2024	253 502,16	155 850,35	97 651,81
2025	324 319,75	198 201,52	126 118,24
2026	235 283,24	188 320,72	46 962,53
2027	280 695,79	246 969,35	33 726,43
2028	334 452,63	276 822,35	57 630,28
2029	424 215,68	349 572,35	74 643,33
2030	365 690,87	379 719,65	-14 028,78

Fonte: Elaboração própria

Se, ao estabelecermos uma comparação entre a redação do ICE e da proposta DEBRA, concluímos pela maior abrangência desta última quanto aos valores elegíveis para o apuramento dos aumentos dos capitais próprios, seria expectável que o montante do benefício fiscal apurado pela DEBRA fosse superior ao do ICE. No entanto, tal não se verificou no exemplo prático analisado.

Esta conclusão encontra justificação, em parte, no facto de o ICE não constituir uma transposição direta da DEBRA, mas sim um regime autónomo, ainda que inspirado nos princípios da proposta europeia. Por essa razão, existem diferenças relevantes na taxa de juro aplicada. Enquanto ambas as normas assentam na utilização de uma taxa de juro sem risco, Portugal optou, no ICE, por utilizar a Euribor a 12 meses como referência, à qual é acrescido um spread.

Ora, tratando-se de uma taxa de curto prazo, a Euribor tende a ser mais sensível às flutuações da política monetária, sobretudo em contextos de subida de taxas de juro, como o que se verificou nos anos de 2023 e 2024. Nesses períodos, a Euribor a 12 meses superou frequentemente a taxa de juro implícita das obrigações soberanas a 10 anos, utilizadas como referência na proposta DEBRA. Por conseguinte, o ICE revelou-se, nesse contexto económico, mais vantajoso, oferecendo uma dedução mais expressiva, apesar de assentar numa base de incidência formalmente mais restrita.

Em oposição, em períodos de normalização ou descida das taxas de juro, a diferença entre ambas as taxas estreita e se a Euribor cair, por exemplo abaixo de 2%, o ICE poderá deixar de ser competitivo face à DEBRA, mesmo com majorações.

A segunda componente da taxa aplicável em ambos os regimes corresponde a um prémio de risco, destinado a refletir o custo de oportunidade associado ao investimento em capitais próprios. No caso da proposta DEBRA, esse prémio varia em função da dimensão da empresa: 1% para empresas que não sejam PME e 1,5% para PME. Já no ICE, o legislador nacional optou por fixar um spread único de 2%, aplicável a todas as entidades, independentemente da sua dimensão ou tipologia.

Esta opção nacional tem um impacto relevante na competitividade do regime, uma vez que assegura, em contextos de subida de taxas de juro, uma taxa efetiva de remuneração do capital próprio superior àquela que resultaria da aplicação da proposta DEBRA — especialmente no caso das empresas de maior dimensão, que, ao abrigo da diretiva, apenas beneficiariam de um prémio de risco de 1%.

No exemplo apresentado foi colocada, para efeitos de comparabilidade, a hipótese de aplicação da mesma taxa no ICE e na proposta DEBRA, ainda que tal assuma um carácter meramente ficcional, uma vez que as bases legais e metodológicas das duas normas são distintas.

Caso Portugal venha a ser obrigado, por força da harmonização europeia, a alinhar os prémios de risco com os previstos na proposta de diretiva e, simultaneamente, mantenha a atual metodologia de apuramento da base de incidência (isto é, o somatório acumulado dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis), o regime poderá perder parte da sua atratividade fiscal, sobretudo quando comparado com os regimes adotados por outros Estados-Membros que venham a aplicar a DEBRA tal como proposta.

Neste cenário, a eficácia do ICE como instrumento de promoção da capitalização empresarial poderá ser colocada em causa, exigindo um eventual reposicionamento legislativo para preservar a sua utilidade enquanto mecanismo de neutralização da distorção entre capitais próprios e alheios.

4. Desafios da Transposição da DEBRA para o Sistema Português

4.1. Articulação entre DEBRA e ICE: coexistência ou substituição?

O primeiro e mais evidente desafio prende-se com a definição do papel do ICE no quadro pós-DEBRA. Caso a diretiva venha a ser aprovada e transposta com obrigatoriedade plena, as autoridades fiscais portuguesas terão de decidir entre duas alternativas: (i) revogar o regime ICE, substituindo-o

integralmente pelas disposições da DEBRA; ou (ii) manter o ICE em coexistência com a nova diretiva, com ajustamentos pontuais para evitar sobreposição de benefícios.

Ambas as opções apresentam vantagens e riscos. A substituição total simplificaria o sistema e asseguraria alinhamento com as normas europeias, mas representaria a perda de um instrumento nacional recentemente concebido, que está ainda numa fase inicial de implementação e que foi moldado às especificidades do tecido empresarial português. Por outro lado, a manutenção simultânea dos dois regimes exigiria um esforço legislativo adicional para delimitar claramente o campo de aplicação de cada um e prevenir situações de dupla dedução, evitando assim incompatibilidades com as regras da concorrência e dos auxílios de Estado.

A experiência recente com outros incentivos fiscais, como a DLRR e a RCCS, sugere que o legislador português tende a favorecer regimes de aplicação simples, automática e ajustada à realidade das PME. A coexistência com a DEBRA, cujo modelo é mais técnico, exigente e harmonizado, poderá pôr em causa esta lógica de acessibilidade, especialmente para empresas com menor capacidade administrativa.

4.2. Compatibilização com o Código do IRC e o EBF

A DEBRA, enquanto proposta de diretiva com efeitos diretos na determinação do lucro tributável, exigirá modificações ao nível do Código do IRC e do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Nomeadamente, será necessário incorporar as novas regras de dedução dos capitais próprios, estabelecer os mecanismos de reporte de deduções não utilizadas, e integrar as normas antiabuso previstas nos artigos 5.º e 6.º da proposta.

Esta integração implicará, muito provavelmente:

- A revisão do artigo 67.º do CIRC (limitação à dedutibilidade dos gastos de financiamento), por forma a compatibilizar as regras da ATAD com as da DEBRA, que introduz uma limitação paralela, mas com diferenças relevantes.
- A eventual revogação parcial ou total do artigo 43.º-D do EBF (ICE), caso se opte por uma substituição do regime.
- A criação de instrumentos auxiliares de cálculo, reporte e controlo das deduções, com impacto direto nos sistemas contabilísticos e declarativos das empresas.

Adicionalmente, a implementação da DEBRA obrigará à adaptação de formulários, procedimentos eletrónicos e práticas inspetivas da Autoridade Tributária, o que poderá implicar um período transitório significativo, com necessidade de apoio técnico e formação a profissionais da contabilidade e fiscalidade.

4.3. Complexidade técnica e encargos administrativos

A proposta DEBRA, embora inspirada na lógica da simplicidade (ao prever uma base de cálculo assente na variação dos capitais próprios líquidos), introduz diversos elementos que podem aumentar substancialmente a complexidade da sua aplicação prática.

Desde logo, o facto de a dedução poder ser negativa — isto é, de uma redução dos capitais próprios implicar a “devolução” da dedução obtida em exercícios anteriores — implica que as empresas tenham de manter um histórico contabilístico detalhado e atualizado por um período de até dez anos, gerindo saldos acumulados e efeitos retroativos.

Acresce que a aplicação das normas antiabuso, especialmente no que respeita às entradas em espécie, às reclassificações em contexto de reorganização empresarial e às operações entre entidades associadas, exigirá uma verificação contínua da substância económica das transações e da sua justificação comercial. Tal exigência poderá ser particularmente onerosa para PME, que não dispõem de departamentos fiscais internos nem de capacidade técnica para assegurar esse grau de compliance sem apoio externo.

Neste contexto, a proposta DEBRA poderá introduzir um desequilíbrio entre empresas com maior e menor sofisticação administrativa, potenciando um risco de desigualdade no acesso ao benefício fiscal e criando novas barreiras ao investimento.

4.4. Sustentabilidade orçamental e controlo de auxílios de Estado

Qualquer regime de dedução fiscal implica uma redução potencial das receitas públicas. A estimativa do impacto orçamental da aplicação da DEBRA, especialmente se coexistente com o ICE, levanta preocupações legítimas quanto à sustentabilidade das finanças públicas.

Embora o legislador europeu tenha tentado mitigar este efeito através da introdução de limites à dedução (30% do EBITDA) e de regras antiabuso, o seu impacto real dependerá da taxa de adesão ao regime, do comportamento das empresas e da conjuntura económica. A introdução de mais um benefício fiscal de ampla aplicação poderá obrigar o Estado português a proceder a compensações noutros domínios fiscais ou a limitar, por via administrativa, o uso extensivo do regime.

Adicionalmente, a manutenção simultânea de dois benefícios com finalidades semelhantes poderá ser interpretada, à luz das regras da União Europeia sobre auxílios de Estado, como uma forma de duplicação de apoio, especialmente se não for assegurado um mecanismo eficaz de controlo da acumulação de deduções. A Comissão Europeia tem reiterado a importância da neutralidade fiscal e da equidade entre empresas de diferentes Estados-Membros, sendo possível que venha a impor restrições ou condicionalismos à aplicação cumulativa dos dois regimes.

4.5. Segurança jurídica e previsibilidade normativa

Por fim, a transposição da DEBRA colocará também desafios em matéria de segurança jurídica. A proposta apresenta algumas ambiguidades conceptuais — como a definição de “contribuições em espécie necessárias à atividade” ou o alcance das reorganizações que originam aumentos de capitais próprios — que poderão dar origem a interpretações divergentes pelas autoridades fiscais nacionais.

A ausência de jurisprudência europeia consolidada e de orientações vinculativas da Comissão sobre a aplicação concreta das regras poderá gerar incertezas para os contribuintes, sobretudo nos primeiros anos de aplicação. Esse risco é particularmente sensível num sistema fiscal como o português, tradicionalmente propenso a uma elevada litigiosidade em matéria de benefícios fiscais.

Para minimizar este risco, será essencial que a transposição da diretiva seja acompanhada da publicação de orientações administrativas claras, de natureza vinculativa, que assegurem previsibilidade e uniformidade na aplicação prática do regime. A experiência com o Ofício Circulado n.º 20261, no contexto do ICE, poderá servir de modelo a replicar para garantir maior transparência e confiança no novo enquadramento.

5. Conclusão

O presente artigo procurou analisar, de forma comparativa e crítica, dois regimes fiscais destinados a incentivar o reforço dos capitais próprios das empresas: o Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE), atualmente em vigor em Portugal, e a proposta europeia de diretiva DEBRA – Debt-Equity Bias Reduction Allowance. A partir da análise das suas estruturas, condições de elegibilidade, fórmulas de cálculo, limitações e mecanismos antiabuso, foi possível identificar tanto pontos de convergência como divergências significativas que revelam diferentes abordagens à promoção da capitalização empresarial.

Ambos os regimes partem de um diagnóstico comum — o enviesamento fiscal favorável ao financiamento por dívida — e partilham o objetivo de criar maior neutralidade fiscal entre formas de financiamento. Contudo, a forma como cada instrumento operacionaliza esse objetivo diverge substancialmente. O ICE opta por uma solução nacional, automatizada e com majorações específicas nos primeiros anos, desenhada com atenção às características do tecido empresarial português, fortemente composto por PME. Já a proposta DEBRA assume uma lógica de harmonização europeia, tecnicamente mais exigente, com critérios uniformes e uma base de aplicação mais ampla, mas que poderá representar maiores encargos administrativos, sobretudo para as empresas de menor dimensão.

A análise evidenciou que, embora a estrutura da dedução fiscal seja semelhante nos dois modelos — assente em variações dos capitais próprios e na aplicação de uma taxa de remuneração —, as diferenças nos critérios de elegibilidade e nas regras de exclusão refletem abordagens distintas ao controlo de abusos e à proteção da base tributável. O ICE demonstra maior rigor normativo ao remeter para critérios objetivos de supervisão institucional, enquanto a DEBRA impõe listas fechadas de exclusão que poderão exigir atualizações constantes.

No plano técnico, a proposta DEBRA introduz complexidades relevantes, nomeadamente pela possibilidade de apuramento de deduções negativas com efeitos retroativos, e pela imposição de requisitos mais exigentes sobre entradas em espécie e reorganizações societárias. Tais elementos poderão comprometer a acessibilidade e a operacionalidade do regime, em especial num contexto como o português, onde muitas empresas têm limitações em matéria de literacia fiscal e capacidade de reporte.

No plano político e legislativo, a eventual transposição da DEBRA levanta desafios significativos, desde a sua articulação com o ICE à adaptação do Código do IRC e do EBF. Questões como a sobreposição de benefícios, o controlo da acumulação de incentivos e o impacto orçamental da medida terão de ser ponderadas cuidadosamente pelo legislador nacional. A coexistência dos dois regimes poderá ser insustentável a médio prazo, sendo previsível que, em caso de aprovação da diretiva, se proceda à revogação ou reformulação do ICE.

Por fim, a eficácia de qualquer regime de incentivo à capitalização dependerá, em última análise, da sua capacidade de gerar confiança, previsibilidade e equidade. A experiência nacional com o ICE poderá servir como base de aprendizagem para a eventual implementação da DEBRA, mas será essencial que esta seja acompanhada de orientações administrativas claras, estabilidade normativa e diálogo estreito com o setor empresarial.

A capitalização das empresas constitui um desígnio estratégico para a sustentabilidade económica. Entre o ICE e a DEBRA, Portugal terá de escolher o caminho que melhor concilie os objetivos de neutralidade fiscal com a realidade concreta do seu tecido empresarial — e que assegure que o benefício, mais do que um instrumento declarativo, se traduza em investimento, autonomia e crescimento.

6. Referências

- AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA. Ofício-Circulado n.º 20261, de 16 de outubro de 2023, da Sub-DG (GT – Área de Impostos sobre o Rendimento). *consultado26julho2025*. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Documents/Oficio_Circulado_20261_2023.pdf.
- BOTELHO, Rui; BASILIO, Miguel; BORRALHO, Carlos. Determinantes do endividamento – evidência empírica das PME da região do Alentejo. *Egitania Scientia*, 2021, n.º 28, p. 109-136. DOI: 10.46691/es.v1i28398.
- COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece regras relativas a uma dedução para reduzir a distorção dívida-capitais próprios e à limitação da dedutibilidade dos juros para efeitos de imposto sobre o rendimento das sociedades. Bruxelas, 11 maio 2022. COM(2022) 216 final.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno (ATAD). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 193, 19 julho 2016, p. 1-14.
- DE MOOIJ, Ruud A. *Tax biases to debt finance: assessing the problem, finding solutions*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2011.
- FATICA, Serena; HEMMELGARN, Thomas; NICODÈME, Gaëtan. *The debt-equity tax bias: consequences and solutions*. Luxembourg: European Commission, 2012. Taxation Papers, Working Paper n.º 33.
- FAULKENDER, Michael; SMITH, Jason M. Taxes and leverage at multinational corporations. *Journal of Financial Economics*, 2016, vol. 122, n.º 1, p. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2016.05.011>.
- FONSECA, Daniel B. P. da. *O impacto do novo enquadramento fiscal do financiamento de 2013 no endividamento*. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/18250>.
- GRAHAM, John R. Taxes and corporate finance: a review. *Review of Financial Studies*, 2003, vol. 16, n.º 4, p. 1075-1129. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.358580>.
- HEBOUS, Shafik; RUF, Martin. Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment. *Journal of Public Economics*, 2017, vol. 156, p. 131-149. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.02.011>.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 1976, vol. 3, n.º 4, p. 305-360. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- KEEN, Michael; KLEMM, Alexander; PERRY, Victoria. Tax and the crisis. *Fiscal Studies*, 2010, vol. 31, n.º 1, p. 43-79. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-5890.2010.00107.x>.
- MARTINS, António. *A fiscalidade e o financiamento das empresas: a influência da reforma fiscal de 1988 na estrutura de capital das sociedades*. Porto: Vida Económica, 1999.

- MODIGLIANI, Franco; MILLER, Merton H. The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. *The American Economic Review*, 1958, vol. 48, n.º 3, p. 261-297.
- MODIGLIANI, Franco; MILLER, Merton H. Corporate income taxes and the cost of capital: a correction. *The American Economic Review*, 1963, vol. 53, n.º 3, p. 433-443.
- MYERS, Stewart C. The capital structure puzzle. *The Journal of Finance*, 1984, vol. 39, n.º 3, p. 575-592.
- OCDE. *Limiting base erosion involving interest deductions and other financial payments – Action 4: 2015 final report*. Paris: OECD Publishing, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264241176-en>.
- OVERESCH, Michael; VOELLER, Dennis. *The impact of personal and corporate taxation on capital structure choices*. Mannheim: Centre for European Economic Research (ZEW), 2011. Discussion Paper n.º 08-020. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1116166>.
- PFAFFERMAYR, Michael; STOECKL, Mathias; WINNER, Hannes. Capital structure, corporate taxation and firm age. *Fiscal Studies*, 2013, vol. 34, n.º 1, p. 109-135.
- SERRASQUEIRO, Zélia; NUNES, Paulo M. Are trade-off and pecking order theories mutually exclusive in explaining capital structure decisions? *Global Journal of Business Management*, 2010, vol. 13, n.º 5, p. 1-15. Disponível em: <https://www.internationalscholarsjournals.com/articles/are-tradeoff-and-pecking-order-theories-mutually-exclusive-in-explaining-capital-structure-decisions.pdf>.
- SERRASQUEIRO, Zélia; ARMADA, Manuel R.; NUNES, Paulo M. Pecking order theory versus trade-off theory: are service SMEs' capital structure decisions different? *Service Business*, 2011, vol. 5, p. 381-409. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11628-011-0119-5>.
- VIDA ECONÓMICA. *Direito Tributário*. 27.ª ed. Porto: Vida Económica, 2024.
- VIEIRA, Elisabete; NOVO, António J. A estrutura de capital das PME: evidência no mercado português. *Revista de Estudos do ISCA, Série IV*, 2010, n.º 2.
- VIEIRA, Elisabete. Determinantes da estrutura de capital das empresas portuguesas cotadas. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 2013, vol. 12, n.º 1, p. 38-51.
- ZHANG, Xinyi. *Does pecking order theory or trade-off theory better explain U.S. firms' leverage behavior?* Chapel Hill: University of North Carolina, 2021. Disponível em: https://econ.unc.edu/wp-content/uploads/sites/38/2021/09/Guest_Grant_Research_Paper_ZhangZhu.pdf

RECEBIDO 24-04-2026

APROVADO 27-04-2026

Victor Faveiro: entre o homem e o jurista

António Sá Santos^①

^① Chefe da Divisão de Documentação, Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

PALAVRAS-CHAVE:

- Vítor Faveiro
- DGCI
- Relação Fisco-Contribuinte
- Fiscalidade Nacional

RESUMO

Victor António Duarte Faveiro, ilustre Ansianense, foi também um jurista reconhecido pela qualidade dos seus trabalhos e pela lucidez das suas análises. Destacou-se ao ser Diretor-Geral das Contribuições e Impostos por mais de duas décadas. Ao longo desse período foi expondo o seu pensamento publicamente através de um conjunto diversificado de intervenções. Estes textos não apenas refletiam a sua abordagem no âmbito tributário e fiscal, como foram mais longe, abordando uma visão mais ampla do país e do ser humano. Implementou políticas e princípios inovadores para o seu tempo e foi na relação entre o Estado e o contribuinte que defendeu uma nova perspetiva, mais igualitária e mais centrada na pessoa e no cidadão, num tempo de poucas liberdades.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões do autor são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1.	Introdução	148
2.	Ansião, 1910	149
3.	Um novo caminho	150
4.	Enquanto Magistrado.....	152
5.	... a Diretor-Geral das Contribuições e Impostos	154
6.	E depois da DGCI.....	159
7.	Victor Faveiro e a CTF	161
8.	O pensamento de Victor Faveiro	164
9.	Conclusão	166
10.	Bibliografia	167

1. Introdução

Os Homens fazem as instituições, não importa de que instituições falamos. Importa de que Homens falamos. A sua personalidade, carácter, pensamento, habilitações, sensibilidade, visão e interpretação do seu tempo moldam a instituição que dirigem, qualquer que ela seja. Os mais notáveis e habilitados imprimem uma nova dinâmica, mercê das suas capacidades humanas, técnicas e científicas, e essas capacidades são reconhecidas pelos seus pares e por todos os outros com quem se cruza. A dimensão da instituição, assim, projeta a dimensão da sua liderança. Foi tudo isto que trouxe Víctor Faveiro à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI). A dimensão desta instituição é sempre um desafio, os melhores e mais competentes imprimem um cunho incontornável à sua História, ao seu funcionamento e ao seu dinamismo. As capacidades técnicas e científicas eram reconhecidas e apreciadas. A sua componente humana e pessoal trouxe a grande diferença a uma organização de dimensão nacional, seja pela sua implantação seja pela diversidade de todos quantos aí trabalhavam.

Ao longo do exercício da função enquanto Diretor-Geral, a DGCI assumiu e cumpriu a sua missão institucional, mas Victor Faveiro trouxe uma abordagem diferente na relação com o contribuinte e na forma como interpretava o sistema fiscal e a tributação.

Escrever uma biografia é um desafio singular e em simultâneo um estudo de História que vai para além do biografado. É também uma descrição de época, de pensamentos e de mentalidades e um reflexo do país e do tempo em que viveu. O biografado terá de ser relevante para a comunidade local, nacional ou científica, e o seu papel destacado e relevante no meio em que se inseriu. Victor Faveiro, mercê das suas qualidades humanas, e relevância jurídica, foi reconhecido pela obra e marcas que deixou nos diversos lugares que ocupou, sempre por mérito. Esse mérito foi público e é ainda hoje reconhecido.

Qualquer biografia é escrita e estudada com base na vida, vivências, escritos e memórias, do próprio ou daqueles que com ele privaram mais de perto. Na vida de Victor Faveiro não faltam escritos da sua autoria, reflexões várias, cargos públicos destacados e estudos jurídicos marcantes e relevantes que serviram de base e fundamento à apresentação de quem ele foi, Victor Faveiro, o homem e o jurista.

2. Ansião, 1910

Nascido no lugar de Areosa, no concelho de Ansião, distrito de Leiria, em 16 de Novembro de 1910, pouco mais de um mês havia passado desde a implantação da República em Portugal. Este facto, segundo o próprio, condicionou logo os seus primeiros dias de vida. O seu padrinho, defensor da República, pretendia que o seu nome fosse Teófilo Braga, em homenagem ao republicano que seria Presidente da República em 1915. Não se sabendo se por oposição do pároco que efetuou o registo ou por discordância dos seus pais, foi registado apenas com os nomes próprios: Victor António. Mais tarde seriam acrescentados os sobrenomes de família (Faveiro, 2004, p.47).

Filho de João António Duarte Faveiro e de Maria da Conceição Faveiro, Victor Faveiro viveu os seus primeiros anos no concelho de Ansião, num tempo de grandes dificuldades e privações. É o próprio quem o diz no seu livro, com edição póstuma, de 2004, *A realização do homem-social* (2004, p. 47). Classificado, pelo próprio, como um testemunho autobiográfico de um homem descontente, enquanto subtítulo, estamos perante um último escrito no qual o autor faz a descrição e a avaliação da sua vida pessoal, pública e institucional. Em simultâneo faz uma abordagem da mudança de século e do que o próximo século poderá trazer.

Victor Faveiro teve dois irmãos: Graciano, mais velho 6 anos, e Augusta, que era tratada por Guca. Da convivência que teve com ambos retirou ensinamentos e ficaram memórias marcantes, seja pela personalidade e carácter da sua irmã, seja pela trágica morte do irmão.

A sua infância foi passada na sua aldeia de nascimento e em Ansião, tal como sucederia com qualquer criança no Portugal de início de século. Segundo as suas palavras, a sua infância resumiu-se a uma vivência rural, espartana e de educação cristã. Os serões eram passados à lareira, rezando as preces tecidas pela Mãe e entrelaçadas com as leituras, feitas pelo pai, do livro “Os passos do Senhor” (2004, p. 48). Os pais viviam da agricultura, como a quase totalidade dos habitantes da Areosa, de Ansião e do país. O pai era enxertador de videiras mas, mais tarde, em 1917, acabaria por ir trabalhar como carteiro, na vila de Ansião. Este facto trouxe algumas alterações à vida familiar, levando a que o pai tivesse de pernoitar na vila, uma vez que a correspondência chegava de madrugada. Este facto fazia com que, nos tempos de férias escolares, Victor Faveiro se deslocasse todos os dias à vila para levar as refeições ao pai.

Nesse mesmo ano foi inaugurada a escola primária na Constantina, onde Victor Faveiro fez a sua instrução primária. Victor Faveiro passaria a ser a única pessoa que no lugar da Areosa que sabia ler e escrever. Tal facto, além de o distinguir, também lhe permitiu substituir o pai como leitor das cartas que os emigrados escreviam para a família e, em simultâneo, escrever as respostas que as suas mulheres enviavam, sempre na esperança, quase sempre vã, de um

regresso (Faveiro, 2004, p. 53). Este facto permitiu que, ainda muito novo, começasse a ter contacto com a dura realidade da emigração, facto que muito o condicionou e moldou o seu pensamento, visível nos diversos textos que escreveu.

O analfabetismo grassava em todo o país e poder frequentar o ensino era, e foi, para Victor Faveiro uma forma de pensar em mudar, e melhorar, a sua vida e moldar de forma diferente o seu futuro. Nesse tempo era frequente, e quase obrigatório, os filhos seguirem a profissão dos pais por não terem a possibilidade de estudar. O seu percurso escolar, porém, foi interrompido aos 10 anos de idade por ter contraído febre tifoide, facto que afetou e condicionou a sua vida, tendo-o deixado fisicamente bastante debilitado. Por essa razão, apenas aos 12 anos concluiu os estudos na escola primária, a que se seguiu o exame da instrução primária, na cidade de Leiria (2004, p. 55-56). Anteriormente designado exame da 4.ª classe, foi a partir desse ano, 1922, que se passou a chamar “exame de admissão aos liceus”. No entanto, à época, liceus apenas existiam nas sedes de distrito. Ora para quem provinha de meios rurais e desfavorecidos, já era difícil e raro realizar esse exame, mais difícil se tornaria passar a frequentar o liceu. Esse facto obrigava a que a família tivesse recursos para os estudos dos seus filhos, e tal não sucedia com a sua família. Por este motivo apesar de ser aprovado nesse exame de admissão aos liceus, Victor faveiro permaneceu no seu lugar da Areosa por não ter condições económicas de se matricular no liceu. Não havendo perspectivas de trabalho a sua vida resume-se a pequenos trabalhos agrícolas e ao sonho de ter um trabalho melhor e poder sair do marasmo em que se encontrava (2004, p. 60).

3. Um novo caminho

Pretendendo continuar os seus estudos, mas não tendo condições económicas para frequentar um liceu, Victor Faveiro, em conjunto com outros jovens de Ansião, nas mesmas condições, começa a frequentar aulas ministradas por uma professora, contratada para o efeito. Assim, seria possível propor-se ao exame do 3.º ano do liceu, a que correspondia o 1.º Ciclo Liceal e daí prosseguir todos os estudos até concluir o Liceu. Apenas esta habilitação permitiria concorrer ao lugar de funcionário público, que tanto almejava. Todas estas novas aprendizagens e os novos assuntos com os quais ia contactando o motivaram na ânsia de aprender e poder recuperar o tempo perdido. Assim, realizou esse exame em Junho do ano seguinte, com a classificação final de 12 valores (Faveiro, 2004, p. 64)

Reconhecendo tal esforço e capacidade, a professora sugere a continuação dos estudos. Para tal mudou-se para Coimbra, para aí frequentar o 4.º ano do liceu e no final desse ano letivo já estava a realizar o exame do 5.º ano, onde teve aprovação com a nota final de 13 valores. O seu objetivo estava alcançado e o seu esforço recompensado. Em 3 anos Victor Faveiro realiza todo o

circuito que seria de 5 anos, ficando habilitado a concorrer a um lugar de categoria média num serviço público. Era a sua grande motivação.

Estamos em 1929, ano da grande depressão e da grande crise financeira e económica mundiais. A juntar a esse facto, nesse ano realiza-se em Portugal uma grande reforma tributária que extinguiu alguns serviços públicos, concentra outros e elimina diversos postos de trabalho. O desafio era decidir o que fazer perante tal situação: ou esperar que o país melhorasse ou apostar na continuação dos estudos. Com apoio e incentivo dos pais, decidiu matricular-se nos 6.º e 7.ºs anos do Liceu, para depois aceder à Faculdade de Direito de Coimbra e poder concorrer à Magistratura (Faveiro, 2004, p. 66).

É assim que a 10 de Outubro de 1932 se inscreve no primeiro ano do *Curso Complementar de Ciências Jurídicas*, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, enquanto aluno ordinário a quem foi atribuída uma Bolsa de Estudo (Universidade de Coimbra, 1932). No final deste ano letivo obteve aprovação e submeteu-se às provas orais onde foi classificado com Suficiente, e a nota final de 13 valores (Universidade de Coimbra, 1933). Desde aqui foi sempre aprovado nos vários anos do curso e no final do 4.º ano letivo, 1935-36, obteve aprovação nas provas escritas e nas provas orais classificado com Bom, com distinção, e 16 valores. Desta forma obtém o grau de Bacharel, por Certificado de 25 de Setembro, desse mesmo ano (Universidade de Coimbra, 1936). A 29 de Julho de 1937 Victor Faveiro foi admitido às provas orais do Curso Complementar de Ciências Jurídicas, depois de aprovado nas provas escritas das diversas disciplinas desse ano letivo. No final obtém o grau de Licenciado, com 16 valores e a classificação de Bom, com distinção (Universidade de Coimbra, 1937).

O percurso académico de Victor Faveiro foi linear e sem percalços. Uma das razões poderá passar pelo facto de, tendo consciência das dificuldades económicas da família para poderem suportar o custo de uma licenciatura, tal facto ter sido por si encarado como uma obrigação de se focar nos estudos e na obtenção do grau académico. Esse grau académico permitir-lhe-ia, depois, iniciar uma carreira profissional mais estável e melhor remunerada, à imagem do que ele via em Ansião nos seus tempos de infância. Era uma forma de fugir das condições de vida mais difíceis e que eram a maioria no Portugal do seu tempo e na sua região.

E foi, em grande medida, a partir das suas vivências em Ansião e do conhecimento, interpretação e avaliação que fazia de tudo isso, que começou a formar uma outra interpretação da realidade social e comunitária. Para ele o homem deveria ter um percurso de crescimento e enriquecimento educacional, formativo e cultural. Esta sua abordagem reflete-se na forma como encarou e avaliou o seu percurso universitário de tal forma que Victor Faveiro foi frequentando as disciplinas e avaliando-as sempre numa perspetiva humanista e de realização do homem-social. Embora fosse essa a sua perspetiva e interpretação, verificou que ao longo das diversas disciplinas nunca o Homem era apresentado, estudado ou tratado assim. Era uma mera peça num todo mais global e geral, sem direito a reconhecimento, formação ou crescimento intelectual.

Victor Faveiro procurava uma humanização que não encontrava. Por essa razão ao recordar e avaliar o que aprendeu no curso de Direito, não sentiu grande adesão ou interesse pelo Direito Civil ou Direito Comercial por não encontrar aí a presença do Homem vivo e evolutivo. O mesmo aconteceu com Finanças Públicas onde tudo se resumia ao exercício do poder soberano dos governantes, discricionário e autoritário. Aqui falava-se de imposto e crédito público, mas apenas como instrumentos da ação discricionária do Estado. Sentiu a falta, aqui, de se falar sobre a razão social de contribuir ou sobre os limites e o objeto da capacidade contributiva, quer da sociedade quer dos contribuintes. Ao não existir uma disciplina de Direito Tributário, apenas se falava de impostos na cadeira de Finanças Públicas mas enquanto fruto da receita, como base do Orçamento e da Conta Geral do Estado, o *contribuinte* era um desconhecido, enquanto pessoa humana, ser social e cidadão (Faveiro, 2004, p. 71-72).

Onde Victor Faveiro encontrou algum vislumbre destes conceitos humanistas foi na cadeira de Direito Político na qual se referia o homem como um ser naturalmente social e que só em sociedade se pode, como tal, realizar. Estava-se em 1932, em Ditadura e a Constituição apenas seria aprovada no ano seguinte, por estas razões considera o próprio que o discorrer desta abordagem ficou restringida e limitada aos conceitos de “autoridade-liberdade” (Faveiro, 2004, p. 72). O Direito criminal, por seu lado, deu um vislumbre da organização social e da visão do Homem que defendia e procurava. Aqui o Homem era enquadrado na sociedade onde o carácter da socialidade mais se destaca. Era onde se verificava uma maior integração entre a sociedade e o homem. A existência do crime, da culpa e da *causalidade subjetiva* tornava o delinquente como um homem mal formado, mas integrado na sua linha evolutiva. A partir daqui deveria ser dada ao homem a possibilidade de melhorar e evoluir (Faveiro, 2004, p. 73).

A cadeira mais empolgante para Victor Faveiro foi Direito Internacional Privado por ser nela que os elementos pessoais ou reais se localizam e se projetam em dois ou mais territórios distintos. Com soberanias próprias e autónomas, em caso de conflitos, é nesses territórios que os princípios jusnaturalistas das relações entre Estados civilizados devem ser dirimidos. Ora, são esses Estados civilizados que caracterizam o homem como ser social, formado nas bases da socialidade, da solidariedade, da reciprocidade, da honradez e da dignidade (Faveiro, 2004, p. 73).

4. Enquanto Magistrado...

Correspondendo ao percurso que tinha traçado ainda em Ansião, e enquanto estudante de liceu, Victor Faveiro dá entrada, aos 26 anos, na Magistratura. A sua experiência, no entanto, começou bem mais cedo. Enquanto frequentava ainda o segundo ano do curso de Direito, Victor

Faveiro é proposto pelo magistrado do MP de Ansião, Dr. Oliveira Martins, para subdelegado para o representar nas férias judiciais (Faveiro, 2004, p. 99).

Em 1937, após a conclusão do curso de Direito faz 1 ano de estágio no Tribunal de Ansião. Em 1939 concorre à carreira da Magistratura como Delegado do Ministério Público. Sendo aprovado em provas públicas com Muito Bom, graduado em primeiro lugar na lista de candidatos aprovados exerceu funções nas comarcas de Macedo de Cavaleiros, Amarante, Lousã, Portalegre, Anadia e Lisboa (Faveiro, 2004, p. 99).

Em 1945 requer a admissão ao concurso para Juiz de Direito. Na década de 40 era permitido a quem, com 7 anos de serviço classificados de Bom, e licenciados com a classificação de Bom com distinção, antecipar o acesso ao concurso e à carreira. Fez provas públicas, com a classificação de Muito Bom, tendo ficado em primeiro lugar, juntamente com outro candidato, e daí foi nomeado para exercer funções em três comarcas em simultâneo. Estando todas com falta de juizes a sua nomeação consistiu no compromisso de, para além da comarca principal, também acompanhar a vida judicial nas restantes. Assim, para a Comarca que lhe estava atribuída enquanto juiz efetivo, iria também presidir aos julgamentos em coletivo na segunda e participar como vogal no coletivo da terceira comarca. Esta situação verificou-se para que todo o trabalho que estava atrasado nessas comarcas fosse terminado e atualizado. Falamos aqui de julgamentos e de processos com mais de um ano de atraso...(Faveiro, 2004, p. 106).

Perante o sucesso na realização desta missão Victor Faveiro será convidado pelo Ministro da Justiça para, enquanto Juiz de Direito de Terceira Classe, desempenhar funções superiores do Ministério Público (MP) como Ajudante do Procurador-Geral da República (PGR), em comissão de serviço e integrando o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República. Para além desta nomeação será representante do MP na Secção Criminal do Supremo Tribunal Justiça (STJ), componente do júri dos concursos para a Magistratura do MP e participará na realização de inspeções a serviços do MP e da Polícia Judiciária (Faveiro, 2004, p. 110).

A sua entrada na Procuradoria-Geral da República deu-se em 1948, por Portaria de 4 de Fevereiro. À época Victor Faveiro era Juiz de Direito de Terceira Classe e passou a desempenhar as funções de Ajudante do Procurador-Geral da República, em comissão de serviço tendo, para tal, deixado a comarca de Estarreja, onde desempenhava funções. Ao longo do tempo em que permaneceu na PGR, Victor Faveiro elaborou um conjunto de Pareceres técnicos de análise legislativa de forma a esclarecer dúvidas de interpretação dessa mesma legislação. Ao longo destes trabalhos um dos seus critérios era analisar os diplomas do ponto de vista sócio-jurídico, tendo em alguns casos decidido pela sua inconstitucionalidade por não apresentarem "...o indispensável reporte aos princípios fundamentais da vida coletiva" (2004, p. 110). Victor Faveiro transponha para a sua ação jurídica e técnica a interpretação do que entendia dever ser a vida coletiva e a relação do Estado com o cidadão. Todo este pensamento foi aplicado e executado enquanto Diretor-Geral das Contribuições e Impostos.

5. ... a Diretor-Geral das Contribuições e Impostos

Em 1951, por Portaria do Ministro das Finanças, datada de 26 de Outubro, Victor Faveiro é nomeado Diretor-Geral das Contribuições e Impostos. Segundo o próprio o seu objetivo seria o de permanecer nesse lugar apenas por um ano, mas o facto de ser nomeado por Portaria, obrigaria a que fosse outra Portaria a fazê-lo cessar funções indicando a razão para o terminar da sua função (Faveiro, 2004, pp. 122-123). Ora, segundo o próprio, a explicação para a sua nomeação em Portaria foi, como designou, uma precipitação do Ministro, como o próprio afirma no seu livro autobiográfico. Por essa razão permaneceu no cargo, uma vez que estes cargos eram, à época, de nomeação vitalícia, e não política. Essa permanência prolongou-se ao longo de cerca de 24 anos, marcando indelevelmente a história da DGCI, a sua organização e o seu funcionamento.



Victor Faveiro

Diretor-Geral das Contribuições e Impostos

(1951-1975)

A tomada de posse decorreu no gabinete do Ministro das Finanças, Artur Águedo de Oliveira, no dia 31 de Outubro de 1951. Na Ata de tomada de posse refere-se que será em comissão que irá desempenhar o cargo de Diretor-Geral das Contribuições e Impostos. Sendo que já representava o Ministério da Justiça na Comissão de Reforma Fiscal do Ministério das Finanças. Esta comissão, oficialmente designada Comissão de Estudo e Aperfeiçoamento do Direito Fiscal, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 38438, de 25 de Setembro de 1951, e era presidida por Teixeira Ribeiro. Em simultâneo foi também instituída a Comissão de Técnica Fiscal. Esta segunda Comissão era presidida pelo Subsecretário de Estado do Orçamento, tendo Victor Faveiro como seu Vice-

Presidente (Sousa, 2012, p. 149). O objetivo da criação destas Comissões era melhorar a estrutura fiscal, clarificar o direito fiscal e aperfeiçoar as técnicas de tributação, em torno de princípios simples, mas compreensivos de justiça tributária, inserindo-se num projeto, mais abrangente de reestruturação das finanças públicas, numa época em que se procurava modernizar o sistema tributário português. Alguns dos pressupostos delineados neste diploma passavam por apresentar propostas para adaptar a carga tributária ao valor e composição do rendimento nacional ou apresentar modalidades simplificadas de tributação direta de acordo com a “capacidade de pagamento dos contribuintes” (DG 196, I Série, p. 831-832). No entanto em 1957 surgirá a Comissão de Reforma Fiscal, através do Decreto-Lei n.º 41 036, de 20 de março de 1957 que irá substituir estas duas anteriormente criadas. Esta nova Comissão vai manter as mesmas atribuições e constituição das de 1951 com a nuance de ter por incumbência, também, organizar e acompanhar diversos grupos de trabalho de onde deveriam resultar propostas a apresentar ao Ministro das Finanças. Estes documentos e propostas, elaborados no âmbito destes Grupos de Trabalho resultaram depois nos diversos Códigos Fiscais que foram sendo promulgados. Entre 1958 e 1966, impostos no âmbito do património, rendimento, contribuição industrial ou transações viram os respetivos Códigos em vigor (Sousa, 2012, p. 151). Segundo Azevedo (2010, p. 31) esta reforma fiscal tinha como objetivos principais a realização de uma maior justiça fiscal, o aumento das garantias jurídicas dos contribuintes e uma maior confiança entre o contribuinte e o fisco. O crescimento económico, sustentado, que Portugal vinha apresentando, foi outra das razões, uma vez que necessitava ser acompanhado de uma estrutura e política fiscais mais adequadas e ajustadas a essa realidade (Sousa, 2012, p. 149). Estes princípios vão de encontro ao pensamento e à interpretação que Victor Faveiro fazia do sistema fiscal português e de como ele se deveria constituir e organizar. Consequência deste facto verificamos que os artigos publicados por Victor Faveiro durante este período versam precisamente estes assuntos. Segundo o próprio (Faveiro, 2002, p. 37), era tempo de se fazer uma real reforma fiscal, após 30 anos que tinham trazido críticas, desajustamentos, injustiças e até, poderemos dizer, inconstitucionalidade. De acordo com a Constituição de 1933, no seu artigo 28.º estipulava-se que o contribuinte deveria contribuir para os encargos públicos de acordo com a sua capacidade contributiva, determinada pelo seu rendimento real ou pelos valores reais das várias fontes tributárias. Não era o que acontecia, e pretendeu-se terminar com a arbitrariedade na fixação dos critérios de tributação bem como com uma grande injustiça geradora de desigualdades. Por esta razão se desejou transformar a relação desigual entre o Estado e o contribuinte, que passaria a estar assente no primado da pessoa humana, que ia muito além do contribuinte, reconhecendo o seu estatuto, importância e singularidade. Ao invés do que se passava antes, a tributação seria de acordo com cada contribuinte. Foi também nesta reforma que surgiu o conceito de garantias do contribuinte, que prevalece até hoje. Para que esta reforma e esta nova relação com o contribuinte fosse implementada e tivesse sucesso, a responsabilidade que recaía sobre a DGCI era imensa. Cabia a ela implementar e executar esta política. Ao longo da década de 50 pensaram-se e

criaram-se estruturas diversas que iriam depois apoiar e executar esta Reforma. Daí que sob a direção de Victor Faveiro se tenha criado um conjunto de serviços determinantes e que se enquadravam nesta missão de criação de uma nova organização fiscal. A DGCI adaptada a esta nova etapa, e sob a orientação de Victor Faveiro, foi reestruturada internamente. Este facto foi visível não apenas na orgânica da instituição, como também no seu quadro de pessoal. Assim, estabeleceu-se uma nova orgânica dos serviços, tendo por base a descentralização. Deste modo passaram a ter os serviços locais a função de acompanhamento e decisão das questões jurídicas, os serviços distritais a função de coordenação, orientação e disciplina enquanto aos serviços centrais eram atribuídas as funções de conceção, comando macro-funcional e relações internacionais (Faveiro, 2002, p. 47). São grandes alterações e enormes desafios para qualquer instituição, mas dependia da sua execução a realização e o sucesso desta reforma fiscal. Para que tal fosse possível era imprescindível começar pela formação dos técnicos e de todos quantos lidavam com o contribuinte. Para tal realizaram-se palestras, encontros e atividades de sensibilização dos conteúdos da reforma em curso, com a presença seja de Diretores Distritais de Finanças, seja de Chefes de Repartições locais (Faveiro, 2004, p.156). Em Lisboa, Porto e Coimbra surgem os Serviços de Informações Fiscais com a missão de esclarecer os contribuintes e auxiliá-los no que tocava à interpretação das leis fiscais, seja a sua situação pessoal, seja a eventual realização de negócios. Todo este contacto era feito presencial ou telefonicamente, e em anonimato, sempre que possível. Segundo Victor Faveiro este novo serviço, era assegurado por funcionários tecnicamente preparados, mas este critério foi alargado aos restantes serviços de DGCI pois percebeu que tal era essencial para o lançamento e desenvolvimento da reforma fiscal (Faveiro, 2004, p. 157). É por isso que se veem criar novas categorias passando a existir um total de 21 (Sousa, 2012, p. 158) de maneira a responder às necessidades dos diversos serviços, nomeadamente daqueles mais próximos dos contribuintes. A DGCI, durante o período em que Victor Faveiro foi seu Diretor-Geral, chegou aos 3325 funcionários (Sousa, 2012, p. 160). Este processo culminou na criação, em 1968 do Serviço de Formação dos Funcionários das Contribuições e Impostos (Faveiro, 2002, pp. 47-48). Em simultâneo, a nova estrutura e organização da Ciência e Técnica Fiscal vinha também ajudar no esclarecimento dos funcionários e dos contribuintes quanto aos novos procedimentos e regras fiscais. Para tal contribuiu, em muito, a criação do Centro de Estudos Fiscais onde se destacaram os melhores e mais competentes nomes da fiscalidade nacional. Pretendia-se criar um local onde se pensasse a fiscalidade, se criasse um centro de produção científica e técnica, tanto no âmbito nacional, mas também que se projetasse internacionalmente, abrindo a discussão sobre impostos e tributação (Faveiro, 2004, pp. 155-156).

Como responsável máxima por esta missão, e pelo prestígio que o CEF alcançou, esteve a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale que o dirigiu desde a sua criação em 1963, enquanto Secretária, até à sua aposentação em 1993. Durante o tempo em que Victor Faveiro desempenhou as funções de Diretor-Geral das Contribuições e Impostos, a presença da Dr.^a Maria de Lourdes

era permanente quer na colaboração que prestava nos diversos números da Ciência e Técnica Fiscal, quer na realização dos trabalhos científicos, entre artigos e Pareceres, que aí foram publicados. Inicialmente encontramos recensões críticas a diversos títulos de livros técnicos de temática jurídica e fiscal, mas foi a direção que imprimiu ao CEF que mais se destacou, por estar em linha com o pensamento de Victor Faveiro e do que pretendia para este serviço. O CEF integrou-se, não apenas na conceção e investigação na área fiscal, como também na representação de Portugal em eventos de fiscalidade internacional, como os Congressos da IFA ou nas negociações das Convenções de Dupla Tributação. Já na reta final do mandato de Victor Faveiro a Dr.^a Maria de Lourdes Correia e Vale apresenta a sua proposta de reorganização do CEF. Neste documento destaca-se a relevância dada à investigação e consultadoria. É também proposta uma nova reorganização onde existisse, internamente, uma direção colegial, de modo a responsabilizar todos os investigadores dinamizando desta forma, o CEF e a sua atividade. Por outro lado, propõe a realização de um plano de trabalhos anual no qual sejam definidas todas as tarefas a realizar pelo Centro. Estas foram algumas das ideias que surgiram, mas o ponto central é sempre a sua integração na DGCI e a dependência direta do Diretor-Geral. Este documento mereceu a aprovação e o reconhecimento de Victor Faveiro, que o submeteu superiormente, mas acabou por se aposentar pouco tempo depois e atrasar todo o processo.

Outra das preocupações desta reforma foi a luta contra a evasão fiscal, que se vinha verificando ao longo dos últimos anos (DG 196, I Série, p. 832). Assim, são criados serviços de Justiça Fiscal, o Ministério Público das Contribuições e Impostos e o Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária, este último integrando técnicos de elevada competência e recrutados na carreira executiva e diretiva (Faveiro, 2004, p.156). O objetivo principal era alcançar uma verdadeira justiça fiscal na tributação e tornar as leis entendíveis e compreendidas pelos cidadãos.

Externamente, Victor Faveiro levou a DGCI além-fronteiras. Num tempo em que Portugal se começava a abrir ao exterior, a DGCI participou e integrou esse movimento a diferentes níveis. Os contactos com o estrangeiro, seja com instituições congéneres, seja em instituições internacionais, foram constantes e refletiram-se nas políticas fiscais nacionais. Como membro fundador da OCDE, em 1960-61, integrou o Comité dos Assuntos Fiscais, onde atingiu a Vice-Presidência entre 1972 e 1975, participou nos Congressos da IFA (International Fiscal Association), onde Victor Faveiro apresentou o Relatório sobre Portugal até 1975, e do CIAT (Centro Inter-Americano de Administrações Tributárias), e teve uma forte ligação com a AFP (Associação fiscal Portuguesa) da qual Victor Faveiro era Vice-Presidente por inerência de funções como Diretor-Geral das Contribuições e Impostos. Também por inerência deste cargo Victor Faveiro representou a DGCI na criação das Jornadas Luso-Hispano Americanas de Direito Fiscal bem como junto da OECE, depois OCDE, com destaque na preparação do regime do “direito de estabelecimento” e posteriormente na elaboração do Modelo de Convenção para Evitar a Dupla Tributação e a Evasão Fiscal Internacional. Em simultâneo foi também representante de Portugal na EFTA (Faveiro, 2004, p.160).

No âmbito das suas funções Victor Faveiro presidiu ainda ao Grupo de Trabalho dos Regimes Fiscais, do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (GT). Este GT foi criado no âmbito dos problemas da Dupla Tributação Interterritorial, abrangidos pelo DL 579/70 e tinha por missão avaliar e apresentar propostas para esclarecer as diversas questões levantadas por este diploma. Neste âmbito Victor Faveiro deslocou-se propositadamente a Angola e Moçambique, por 3 meses, para esclarecer as empresas locais da forma de aplicação desta legislação (Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, 1971).

O 25 de Abril trouxe profundas transformações ao país e essas mudanças também passaram pela DGCI, a começar pelo seu Diretor-Geral. Tendo-se mantido no cargo após a revolução, no país, e no sector público, deram-se início aos processos de saneamento nos diversos sectores da Administração Pública. Para tal foi publicada diversa legislação que definia a forma e os critérios para esses saneamentos. Para tal foi publicado o Decreto-Lei 277/74, de 25 de Junho, que instituía o Processo de Saneamento da Função Pública onde se estabeleciam os princípios e condições para esse saneamento. Logo no n.º 1 do art. 1.º enumeram-se as situações de que os agentes ou funcionários podem ser alvo: demissão, aposentação, suspensão ou transferência. Esta decisão seria determinada pelo Ministro competente, sob proposta de uma Comissão Interministerial de Reclassificação a ser constituída por Despacho do Primeiro-Ministro. Para a decisão de aposentação determina-se que a mesma será decidida para todos quantos tenham mais de 60 anos de idade e mais de 15 anos de serviço público, tendo como base o seu comportamento. Esse comportamento não poderia ser considerado contrário ao Programa do MFA, deveria oferecer garantias de idoneidade no exercício de funções e não comprometer a eficácia do serviço público. É ainda determinado que a 30 de Junho desse ano cessariam todas as comissões de serviço que se tivessem iniciado antes de 25 de Abril de 1974. Qualquer eventual recondução seria feita por simples Despacho Ministerial. Era este o caso de Victor Faveiro, à frente da DGCI. Na sequência deste diploma foi posteriormente publicado o Decreto 366/74, de 19 de Agosto, criando as Comissões Ministeriais de Reclassificação que fariam o levantamento daqueles que eventualmente poderiam ser saneados, apresentando depois essa lista, e a respetiva sanção, ao Ministro da tutela.

Ainda em 1974 começam a surgir na imprensa escrita diversas denúncias de diferentes conteúdos e origens, tendo como alvo Victor Faveiro. Se por um lado é acusado de ter pactuado com a falsificação de dados e valores estatísticos para melhorar as contas públicas, ao longo do seu mandato, por outro é denunciado por ter sido favorecido na construção de um imóvel em Coimbra, desrespeitando as normas camarárias. De todos estes casos Victor Faveiro reclama e se defende (Ministério das Finanças, 1974). No entanto, a 23 de Abril de 1975, por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, António da Costa Leal, é aposentado, com base no estipulado no art. 2.º do Decreto-Lei 152/75, de 25 de Março (Ministério das Finanças, 1974). O que estipulava este artigo? Que tendo mais de 60 anos de idade e preenchendo os requisitos

necessários seriam aposentados os funcionários por conveniência de serviço. Terminou assim o seu cargo de Diretor-Geral das Contribuições e Impostos, ao fim de 24 anos.

Foram tempos de grande transformação na DGCI onde Victor Faveiro pode implementar, não na totalidade, toda a sua visão e interpretação do que seria uma melhor Administração Fiscal, reestruturando-a e dando um maior relevo à componente humana. Poderemos dizer que esta saída não foi por si desejada, embora aquando das denúncias públicas de que foi alvo em 1974 desabafasse que *“...teria de sofrer a amargura de quem, tendo sido arrancado ao pacífico desempenho de funções calmas e nobres, para enfrentar, há perto de 25 anos, o desagrado de uns e o ódio de outros, só deseja que um dia lhe seja concedida a sua tão frequentemente solicitada desmobilização...”* (Ministério das Finanças, 1974). No final, Victor Faveiro acaba a definir a sua aposentação como sendo a cessação *“...da incumbência pública para que fora avocado em 1951.”* (2004, p. 140).

6. E depois da DGCI...

A aposentação de Victor Faveiro, trouxe consigo a saída da DGCI e, conseqüentemente, a saída de todos os cargos que desempenhava, fora da instituição, mas que ocupava por inerência de funções, tanto a nível nacional como internacional.

Foram perto de 24 anos à frente da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, num momento de grande transformação económica e fiscal no país. Foram anos em que a DGCI se transformou, se modernizou, se adaptou e respondeu ao desafio de integrar e aplicar uma reforma fiscal que chegava com atraso e que era extensa e complexa para os meios da época. Victor Faveiro soube implementar essa transformação, criar as sinergias certas, preparar a instituição e abri-la ao mundo e a outras realidades.

Talvez não seja exagerado dizer que muito do sucesso alcançado, que não foi geral nem total, se deveu à interpretação e perspectiva que ele tinha da realidade local, regional, nacional e social onde colocava como ponto central o ser humano e a pessoa. Foi um dirigente que soube conjugar, como poucos, o cariz técnico e científico da instituição, com a abordagem humana e social.

No entanto esse foi um capítulo fechado, talvez com alguma mágoa, mas Victor Faveiro manteve o seu percurso ligado ao Direito e à Fiscalidade. O seu capital técnico e científico não saiu beliscado, apesar de tudo o que se passou naqueles meses mais conturbados. Assim, em 1982, é convidado para apresentar propostas técnicas e reflexões sobre a fiscalidade no âmbito da Cultura. Por nomeação do Secretário de Estado da Cultura, à época António Gomes de Pinho, Victor Faveiro vai elaborar um Estudo das Possibilidades de Estabelecimento de uma Estrutura de

receita Tributária corrigida ao Fundo de Cultura bem como o correspondente projeto de diploma legislativo e nota justificativa (DGLAB, 1982). A par destes documentos apresentará também um Estudo da problemática tributária do fomento e defesa do património cultural do País, acompanhado de um Parecer sobre a redação do respetivo projeto de lei (DGLAB, 1982). Nestes trabalhos discorre sobre diversos conceitos dentro do Património Cultural começando por uma apreciação da Lei de Bases do Património, afirmando que o nome mais correto seria “Lei de Bases do Património Cultural Português”. Explica esta sua posição considerando que integram o Património Cultural português todos os bens materiais e imateriais que, pelo seu valor intrínseco e documental, devam ser considerados como de especial interesse para a Cultura Portuguesa. Ao longo deste estudo Victor Faveiro enquadra, e relaciona, o papel da tributação e dos impostos com a realidade cultural portuguesa. Tem em vista apresentar propostas de incentivos fiscais orientados para o Património Cultural, mas a sua abordagem nestas propostas vai seguir, mais uma vez, a sua visão muito pessoal do que é tributar e de como devem ser encarados os impostos numa sociedade. Assim, acaba a sugerir a redução da carga fiscal sobre os proprietários de bens culturais, com base numa “...justiça tributária, filiada no princípio da igualdade de sacrifícios dos cidadãos pelas realizações sociais”. Em simultâneo defende que se crie um regime tributário que facilite a importação e aquisição de bens culturais, e, por fim, um conjunto de incentivos à ação de pesquisa de ofertas, gastos na descoberta de bens culturais e conservação ou transmissão de bens em âmbito familiar. Em 1985 é publicada a Lei do Património Cultural Português (DG, 1985) que prevê no seu Título III o fomento da conservação e valorização do património cultural. Aqui veremos vertidas algumas das propostas apresentadas por Victor Faveiro.

A sua vida seguiu realizando trabalhos dentro da fiscalidade como jurisconsulto, como se apresentava, mantendo alguma ligação às estruturas oficiais da fiscalidade no país. O seu nome surge associado à criação da AGT, Administração Geral Tributária, nomeadamente na conceção e criação de um serviço de formação, assumindo a liderança da Comissão Instaladora do Instituto de Formação Tributária (Faveiro, 2004, p. 155). Foi aqui que foi recuperar um anterior projeto por si elaborado e organizado, em 1989. Outra atividade de relevância que Victor Faveiro manteve foi o seu cargo à frente da Associação Fiscal Portuguesa, instituição que tinha ajudado a criar e conceber e que presidiu entre 1979 e 1984.

Relevante, e profícua, foi também a produção escrita que Victor Faveiro desenvolveu ao longo de toda a sua vida. Desde muito cedo, como recém licenciado, Victor Faveiro iniciou um longo percurso enquanto autor de um grande conjunto de títulos. Deste conjunto vamos encontrar edições mais técnicas do âmbito da fiscalidade, desde análises fiscais a diversos impostos, comentários ou anotações a Códigos ou, por outro lado, escritos sobre a conceção que tinha para uma nova Administração Fiscal. É possível encontrá-los, seja nos boletins de Ciência e Técnica Fiscal, seja nos Cadernos. No entanto, Victor Faveiro não se ficou por aí. O seu pensamento, e entendimento, sobre a realidade do seu tempo e do país, são também públicos. Em diversas das

suas alocações públicas em vários eventos foi possível discorrer sobre como encarava a sociedade portuguesa, as limitações económicas do país e a necessidade de se empreender um desenvolvimento que limitasse a emigração e melhorasse, não só as condições de vida, como também a formação moral e educativa de todos. De tal forma esta sua atividade lhe foi importante e produtiva que não lhe foi possível ver editado o seu último trabalho. Tendo falecido a 3 de Dezembro de 2004, o seu livro *A realização do homem-social. Testemunho auto-biográfico de um homem descontente*, foi publicado já a título póstumo. Foi sepultado em Ansião, sua terra natal, da qual nunca se desligou e à qual sempre dedicou muita da sua atenção.

7. Victor Faveiro e a CTF

Enquanto Diretor-Geral das Contribuições e Impostos, Victor Faveiro criou uma forte relação com a CTF – Ciência e Técnica Fiscal, de tal forma que se tornou marcante para a revista.

A sua nomeação para Diretor-Geral das Contribuições e Impostos foi publicada no n.º 70, de Julho-Dezembro de 1951, e em 1953 é publicado, no n.º 73 (Janeiro-Junho), um trabalho da sua autoria intitulado: *A Reforma Tributária de Salazar: Breves notas sobre a sua realização*. e inseriu-se nas comemorações dos 25 anos da nomeação de Oliveira Salazar para o Governo. Ao longo de 56 páginas, em numeração romana, Victor Faveiro discorre sobre a reforma feita em 1929. Antes de iniciar essa análise faz uma descrição histórica do país, do seu sistema fiscal e debruça-se sobre a dicotomia individualismo/coletivo chamando a atenção para o egoísmo e falta de sentimento de grupo e de sociedade a que conduzem as abordagens mais centradas na pessoa. Esta tendência e esta visão sempre acompanharam a sua vida e estiveram presentes de forma mais ou menos evidente no seu pensamento e nos seus escritos. Neste texto, ao referir os aspetos mais negativos do sistema fiscal em vigor, até 1928, volta a destacar a forma como o contribuinte era encarado e a abordagem desproporcional como o Estado lidava com o cidadão. Refere Victor Faveiro que existia uma pluralidade de incómodos para o contribuinte na sua relação com a administração fiscal que resultavam de arbítrios na fixação do valor de transações, abuso de adicionais e uma falta de certezas para o contribuinte (CTF 73, p. XXII). Acrescenta ainda que existia um quadro de funcionários dos impostos, defeituoso e deficitário, a que se juntavam funcionários menos esclarecidos e enleados em burocracia. Este texto prossegue com o elencar das diversas alterações legislativas e administrativas por área de incidência do imposto, mas o que importa destacar, por ser revelador da sua forma de pensar, e que se manifestará ao longo do seu mandato, é a forma como ela encara o sistema fiscal, a sua organização e a definição de como e qual deve ser a relação a estabelecer com o contribuinte. Antes da renovação que ele liderou nesta publicação, alguns discursos por si proferidos em cerimónias de tomada de posse de

dirigentes da DGCI, são publicados. Da sua leitura destaca-se o facto de nessas alocações já fazer uma descrição do que ele considera dever ser a DGCI e, sobretudo, das pessoas a trabalhar na DGCI. A sua visão de justo equilíbrio entre o Estado, representado pela DGCI, e o contribuinte é sempre destacada. Refere que o fundamental da instituição são os funcionários e que deles depende o funcionamento e boa execução do papel da instituição. Para que tal suceda defende que deve o trabalhador mostrar uma constante preocupação para encontrar o lado justo em cada decisão que tome, numa perspetiva legal e pacífica, sem impor opiniões ou limitar a sua ação apenas na apresentação de fórmulas fáceis, desculpando-se comodamente com a Lei. Defende Victor Faveiro que a qualidade do serviço de DGCI passa pela formação e aprendizagem constante ao longo da carreira de todos os que nela exercem funções.

No ano seguinte é publicado outro trabalho seu, que já tinha sido publicado no Boletim do Ministério da Justiça, em 1951, onde faz uma análise ao Direito fiscal internacional, a partir do livro de Arturo Enrique Sampay, *El Derecho Fiscal Internacional*. Aqui discorre sobre o termo *Dupla tributação* e dos conceitos a ele associados, tanto numa perspetiva histórica como prática (CTF, 1958, pp. 39-46).

Em 1959, é criada uma nova série da Ciência e Técnica Fiscal, já em resultado desta nova forma de pensamento de ver os impostos e a fiscalidade, muito centrada na relação a estabelecer com o contribuinte e integrada na implementação da Reforma Fiscal iniciada nessa década.

Logo no primeiro número, um extenso texto de apresentação apresenta os objetivos pensados para a nova Série. Da descrição apresentada destacam-se aqueles que se relacionam com o desempenho profissional dos funcionários da DGCI. Era intenção do Diretor-Geral que através do Boletim todos pudessem aprender e se sentissem estimulados para o desempenho da sua função. Segundo Victor Faveiro era essencial um órgão informativo, atual, onde aqueles que lidam com o contribuinte encontrassem respostas às suas dúvidas e assim pudessem estabelecer uma relação próxima e equilibrada com o contribuinte. No entanto Victor Faveiro pretende ir mais longe. Não bastava ser informativo, era seu objetivo que fosse também formativo e dessa forma elevar o nível cultural dos serviços da Administração Fiscal. E como poderia ser a Ciência e Técnica Fiscal um instrumento formativo e educativo? Através da seleção e divulgação de estudos técnicos e jurídicos, mais qualificados, colocados à disposição de todos quantos integram a DGCI “para que o pensamento dos funcionários administradores do imposto não seja desvirtuado, por carência de meios, na sua preocupação de um progresso constante” (Faveiro, 1959, p. 8). Foi precisamente partindo deste seu entendimento que na relação tributária há sempre dois atores: Estado e Contribuinte, que foi pensada esta nova CTF.

Os seus primeiros trabalhos, publicados na Nova Série da CTF, revelam precisamente esta sua interpretação. Se no primeiro artigo, *A reforma fiscal. Os serviços e os contribuintes* (Faveiro, 1959, p. 37) é destacada a importância do papel da DGCI na Reforma Fiscal que se estava a iniciar, aborda também como toda a estrutura e os seus funcionários eram parte integrante dessa mesma

Reforma. O segundo trabalho, *Garantias jurídicas do contribuinte*, trata da relação do Estado com o contribuinte, onde reconhece os seus direitos individuais, mas sempre subordinada ao princípio da legalidade. Por fim, publica um extenso estudo sobre o que poderíamos designar inspeção tributária. A este trabalho deu o título de, *Para a reorganização da fiscalização tributária*. Aqui desenvolve a sua ideia de uma possível, quiçá, desejável alteração ou reestruturação da inspeção tributária e que assentaria em três pilares essenciais: jurídica, psicológica e económica. Victor Faveiro apresenta uma ideia mais ampla e abrangente onde não vê o papel dos impostos e da tributação apenas no arrecadar de receita, mas enquadra-o num contexto mais lato de uma relação a estabelecer com o contribuinte e integrando esta atividade no contexto e realidade do país em que vivia. Só assim seria possível o sucesso do sistema fiscal, da reforma fiscal e do país, como um todo.

Nos Boletins de Ciência e Técnica Fiscal, Victor Faveiro aproveitou também para publicar e apresentar a sua visão e interpretação do país e do mundo. O seu pensamento aqui foi além da DGCI e do seu cargo. No Boletim 82, de 1965, é publicado o seu texto *A valorização integral do homem em plano regional*, onde descreve como se pode desenvolver uma região, do ponto de vista económico e social, partindo da formação e valorização do indivíduo. Em 1967, dois anos depois, retoma o mesmo tema com o artigo *Fiscalidade e desenvolvimento regional*. Aqui discorre, não tanto pelo aspeto humano ou sociológico mas antes numa perspetiva económica centrada na região de Ansião, de onde era natural. A sua presença regular com a CTF termina em Abril de 1974 com a conclusão da publicação do seu estudo *Plano de fomento e política fiscal*. Victor Faveiro seria aposentado em Abril de 1975. Depois disso apenas se publicou um seu estudo, *Família, Estado e imposto*, em 1981, integrado nas IX Jornadas Luso-Hispano-Americanas de Estudos Tributários, onde Victor Faveiro participou enquanto Presidente do Conselho Diretivo da Associação Fiscal Portuguesa (CTF, 1981, pp. 115-197). Mais tarde, em 1984, participa nas celebrações do 20.º aniversário do Centro de Estudos fiscais, que ele ajudou a criar. Nessas comemorações apresentou a comunicação *Tributação do rendimento da terra, numa perspetiva de reforma do Sistema Fiscal português*. Onde discorre sobre a atividade agrícola num contexto económico e social e integra-a na realidade daquele tempo, ou seja, na futura integração na então CEE – Comunidade Económica Europeia (Faveiro, 1984, pp. 391-474). Estas conclusões vão em linha com outros seus textos anteriores onde descreve o declínio da agricultura nos países desenvolvidos em consequência do desenvolvimento industrial e os seus efeitos prejudiciais para o país, a economia e as populações.

O papel de Victor Faveiro na Ciência e Técnica Fiscal foi relevante e de destaque e é indesmentível que a ele se deve a transformação que a revista sofreu. Alargaram-se, e foram se alargando, os temas e assuntos abordados, estudados e debatidos. Aumentou o leque de autores, que foram para além das paredes da DGCI. Encontramos contributos internacionais, a revista atualizava, a cada número, informações de âmbito jurídico e tributário, tanto nacionais como

estrangeiras. Pensando no contribuinte e na sua importância para o sistema fiscal e para o desempenho da DGCI, eram publicadas as obrigações fiscais, por mês, a par das estatísticas sobre o Serviço de Informações Fiscais. A CTF, enquanto Boletim e Caderno, a partir, e por causa, de Victor Faveiro, transformou-se numa das publicações de referência e de reconhecido mérito e qualidade no mundo jurídico e fiscal português.

8. O pensamento de Victor Faveiro

Segundo Catarino e Soares (2018, p. 9), Victor Faveiro lançou “...as bases da fiscalidade moderna através da preconização de um modelo de tributação assente na conceção doutrinária da estrutura humanista da fiscalidade”. A sua interpretação da fiscalidade e da tributação colocou o contribuinte dentro do procedimento fiscal e passou a encará-lo enquanto pessoa humana, constitutivo de uma sociedade e de uma realidade próprias, na qual cada um desenvolve um papel. Entendia que o contribuinte deveria deixar de ser aquele que apenas tem de pagar, para ser aquele que contribui, dentro das suas capacidades, para o todo que é a comunidade.

A fiscalidade foi o tema central da sua vida, e um reflexo das suas vivências. Os primeiros contatos com a realidade fiscal e a obrigação de se pagar o imposto moldaram a sua visão da relação que se estabelecia entre a pessoa e o Estado. No entanto, ele pensava também em quem era, ou deveria ser, essa pessoa. O pensamento de Victor Faveiro debruça-se sobre dois campos que, sendo distintos, se interligam e se relacionam. Por um lado, ele analisa e concebe uma visão do Homem enquanto um ser social e multifacetado e a realidade e relação fiscal criada pelo Estado da qual essa pessoa humana faz parte. Se bem que pudéssemos considerar que essa relação já existia e era reconhecida, o que Victor Faveiro trouxe de novo foi a forma como essa relação se deve processar e que papel cada interveniente deve desempenhar. Ao longo da sua vida e dos seus diversos trabalhos escritos foi apresentando estas suas interpretações e defendendo os seus pontos de vista, seja em eventos públicos seja em textos e artigos publicados.

No campo da fiscalidade defendia que era fundamental o contribuinte saber o que pagava e porque pagava. Só dessa forma, dizia, se podia estabelecer uma relação de confiança que levasse todos a contribuir e assim eliminar, ou diminuir, a evasão fiscal. Por outro lado, era imprescindível que da parte da Administração Fiscal, e do Estado, se providenciassem esses mecanismos e esses recursos que levassem a informação e o esclarecimento aos contribuintes. Essencialmente por esta razão ele criou o Serviço de Informações Fiscais e a revista *Ciência e Técnica Fiscal*, para apenas citar dois exemplos, como instrumentos de proximidade que queria estabelecer com o contribuinte. Para que tal se pudesse executar era essencial a preparação técnica e jurídica de todos os que desempenhavam funções na DGCI. Por esta razão os funcionários deveriam estar

informados e atualizados para que o contribuinte fosse devidamente informado e esclarecido. A conjugação destes fatores traria o lado humano da tributação (Faveiro, 1970, p, 31). Nesta relação é também parte integrante o imposto. Aqui o imposto é o meio, ou instrumento, através do qual a pessoa contribui para a constituição dos meios financeiros necessários para que o Estado possa realizar, e satisfazer, as necessidades coletivas. É a forma de o cidadão participar através do imposto na sua realização social por estar integrado num grupo e numa comunidade. O que distingue o discurso de Victor Faveiro neste âmbito é que ele considera que o imposto deve ser aplicado e cobrado de acordo com a capacidade de cada contribuinte, atendendo à sua singularidade e situação pessoal e familiar. Segundo ele (1970, p. 34) seguindo este princípio será possível alcançar um justo equilíbrio e uma verdadeira justiça com uma igualdade de tratamento. Como se poderá realizar tal pressuposto? Deixando à administração fiscal o poder e a capacidade de apreciar as situações mais subjetivas, conjugando a exigibilidade do pagamento do imposto com a possibilidade de contribuição de cada um. Por esta razão Victor Faveiro acaba a afirmar que Contribuição seria a palavra mais correta para definir a relação que se estabelece entre o contribuinte, ou pessoa humana e a Administração ou o Estado. (1970, p. 34). Conclui, ainda, que assim se atingiria uma estrutura fiscal humanista e se criaria uma relação baseada na contribuição e não na imposição. Contestava, desta forma, a visão do imposto enquanto instrumento de dominação e subjugação do indivíduo defendendo que deveria ser antes um meio de realização social desse mesmo indivíduo enquanto integrado, e integrante, nessa mesma sociedade (Catarino e Soares, 2018).

No entanto o centro do seu pensamento era na pessoa humana e de como ela poderia progredir em todos os aspetos, realizando-se enquanto ser pensante e individual. Cada ser teria a sua individualidade, mas nunca sobreviveria sozinho e estaria sempre integrado numa comunidade mais vasta. Era essa comunidade que o deveria ajudar na sua realização pessoal. Aliás, ele é bastante crítico de se olhar para o Homem de forma autónoma naquilo que revela de egoísmo e individualismo. A visão de Victor Faveiro foi sempre geral e coletiva. Era essa comunidade que o deveria ajudar na sua realização pessoal. A sua formação jurídica trazia, depois, a perspetiva organizativa dessa sociedade, sendo a tributação uma das formas de o indivíduo tomar parte e participar na vida da sua comunidade. Como comunidade Victor Faveiro entendia o país ou uma região desse mesmo país. Nesse sentido foram vários os textos nos quais ele pretendeu aplicar extensivamente a sua interpretação do indivíduo, da região e do país.

Nas suas apresentações públicas abordava a realidade do país, seja do ponto de vista social, seja económico ou cultural, e diagnosticava aquilo a que chamava de um povo resignado e deprimido que via na emigração a única solução (Faveiro, 1964). Focou maioritariamente a sua atenção na sua região Natal, Ansião, e aí chegou a apresentar um projeto de desenvolvimento económico, apostando em novas e modernas formas de trabalho, no desenvolvimento agrícola e industrial, seletivo, de acordo com as características da região para daí tirar os maiores

benefícios. Queira com isto dizer que deveriam ser produzidos e cultivados produtos característicos dessa região para se obter uma maior produtividade e quantidade. Por fim dá uma ênfase especial à necessidade de uma maior e melhor rede de estradas que permitiria a vinda de investimento, e logo desenvolvimento. No entanto, para Victor Faveiro a maior aposta deveria passar e começar sempre pela valorização do Homem, pela sua realização humana, pessoal ou económica, através da educação e dos valores cívicos.

9. Conclusão

O que destacou Victor Faveiro ao longo da sua carreira, e enquanto homem, foi o facto de pensar para além do mundo jurídico e fiscal. Victor Faveiro não se limitou a ser jurista ou a ser Diretor-Geral das Contribuições e Impostos. Tal facto já seria revelador das suas qualidades técnicas, mas Victor Faveiro olhava para além desse mundo e desse contexto. Ele conseguiu integrar e conciliar as suas funções, com o mundo que o rodeava e no qual se integrava. Para Victor Faveiro, ao longo da sua vida, e consequência dela, dois aspetos nunca desaparecerem e sempre estiveram presentes, moldando o seu pensamento e a sua atividade: Ansião, e a sua região, e o Homem, enquanto ser pensante e membro de uma comunidade e sociedade. Da conjugação das duas resultaram diversos textos, discursos e ações que eram resultado das suas reflexões e da sua interpretação do mundo. O seu percurso não se restringiu às fronteiras de Portugal. Representante do país em diferentes organizações internacionais de âmbito económico e fiscal, levaram Victor Faveiro a contactar e conhecer mais de perto outras realidades. Estas vivências ajudaram a moldar o seu pensamento e a sua abordagem aos diferentes assuntos sobre os quais tinha de se pronunciar.

O reconhecimento dos seus méritos e competência técnica levaram-no a ocupar importantes e destacados cargos na Administração Pública portuguesa. Nesses cargos, sobretudo enquanto Diretor-Geral das Contribuições e Impostos, aquele onde permaneceu mais tempo, foi-lhe possível aplicar e desenvolver as suas ideias e delinear políticas e metas, reconhecendo, no entanto, que nem todas foram acolhidas. Victor Faveiro foi capaz de pensar a fiscalidade e a relação com o contribuinte de uma forma mais abrangente e inovadora. A DGCI não poderia ser apenas e só um instrumento de recolha de receita para o Estado. O imposto não poderia ser apenas aquilo que se cobrava. Victor Faveiro veio propor uma humanização neste sistema e na relação que se estabelece entre Estado e cidadão, neste caso contribuinte. Nunca colocando em causa a obrigação, e necessidade, de se cobrarem e pagarem impostos, o que ele considerava dever ser alterado era a forma como se definia o montante e o conceito do próprio imposto. A humanização consistia na consideração da pessoa do contribuinte que não poderia ser apenas

uma massa uniforme, mas antes pessoas que, pelo ato de pagarem impostos, o deveriam fazer de acordo com a sua capacidade. Por outro lado, soube também olhar para dentro. Idealizou e começou a construir uma instituição que antes de pedir o pagamento do imposto e a sua recolha deveria estar preparada para explicar porque o fazia e porque se deveria pagar o imposto. Para que tal resultasse era essencial dispor de um vasto conjunto de técnicos que pensassem o imposto e o sistema fiscal, e de funcionários que soubessem comunicar e relacionar-se com os contribuintes.

A sua visão humanista da tributação e do sistema fiscal, no que implica de relacionamento com o cidadão e contribuinte terá sido, talvez, o seu testemunho mais relevante pelo que trouxe de inovador. Por outro lado, e em complemento, a sua visão não se limitava à realidade fiscal, mas antes abrangia todo o país, sendo capaz de o compreender e, com isso, apresentar soluções. Publicamente não se coibiu de mencionar o que considerava estar errado, propondo alternativas.

Permanecer por tantos anos num cargo de chefia tornou-o também um alvo fácil, e potencial, no pós 25 de Abril. Foi aposentado, diria compulsivamente porque nunca manifestou abertamente esse desejo, mas não abdicou de continuar a pensar e a escrever sobre fiscalidade. Apesar deste momento da sua vida, que o terá marcado negativamente, viu manter-se o reconhecimento das suas qualidades humanas e técnicas por tudo aquilo que produziu depois e pelos convites que recebeu.

Victor Faveiro foi construindo o seu pensamento e a sua interpretação do mundo ao longo da sua longa vida e tomando como exemplo a sua experiência de vida desde cedo. Fê-lo com base na observação, na vontade de aprender, na constatação e interpretação dos acontecimentos ao seu redor. Acima de tudo construiu o seu percurso e a sua carreira com base no mérito, no estudo e na perseverança, num tempo difícil e num Portugal subdesenvolvido, por comparação com outros países europeus. Se foi um homem à frente do seu tempo não o vamos afirmar, mas as suas ideias eram inovadoras e precursoras do que mais tarde se veio a aplicar. São as pessoas que fazem as organizações e Victor Faveiro fez a DGCI e ajudou a construir um sistema fiscal diferente, para o seu tempo.

10. Bibliografia

Lei 13/85 da Assembleia da República (1985) Diário da República I.ª Série, n.º 153 (1985-07-06), 1865-1874.

Azevedo, M. E. (2010) As reformas fiscais portuguesas do século XX. *Ciência e Técnica Fiscal*. (425) 7-107.

- Catarino, J. R., Soares, R. M. (2018) Vítor António Duarte Faveiro. A visão socio-personalista do imposto como instrumento para a perfectividade do homem social. In Leituras clássicas de Direito Tributário. Salvador, Editora JusPodivm
- Decreto 366/74 da Presidência do Conselho de Ministros (1974) Diário do Governo I.ª Série, n.º 192 (1974-08-19), 907-909
- Decreto-Lei 277/74 da Presidência do Conselho de Ministros (1974) Diário do Governo I.ª Série, n.º 146 (1974-06-25), 743-744
- Decreto-Lei 152/75 da Presidência do Conselho de Ministros (1975) Diário do Governo I.ª Série, n.º 71 (1975-03-25), 451-452
- Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (1971). *Victor António Duarte Faveiro*. Arquivo Nacional Torre do Tombo (PT/TT/DGAP-DIA/001/028105; Cx n.º 4028, Proc n.º 57090). Lisboa, Portugal.
- Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (1982). *Estudo das Possibilidades de Estabelecimento de uma Estrutura de receita Tributária corrigida ao Fundo de Cultura*. Arquivo Nacional Torre do Tombo (PT/TT/SEC-GAB1/001/0401/00018, 1.º Série, cx. 401, n.º 18). Lisboa, Portugal.
- Director-Geral das Contribuições e Impostos (1963) Editorial. *Ciência e Técnica Fiscal. Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*. (49) 7-20
- Faveiro, V. A. D. (1954). *Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*. (78) 39-46
- Faveiro, V. A. D. (1959). *Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*. (1) 5-9
- Faveiro, V. A. D. (1961). *Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos*. (25-25) 7-11
- Faveiro, V. A. D. (1964). Serras de Ansião. Discurso proferido na Capela da Nossa Senhora da Paz, de Constantina, em Ansião, no acto de inauguração da luz eléctrica nas povoações circundantes, em 9 de Fevereiro de 1964. Lisboa, Tip da ENP.
- Faveiro, V. A. D. (1964). Introdução a um programa de estudos sobre a valorização integral do Homem nas serras de Ansião. Conferência proferida em 9 de Agosto de 1964. Lisboa, Grafitécnica
- Faveiro, V. A. D. (1965). Um programa de organização para o desenvolvimento da região central do país. Comunicação apresentada ao X Congresso Beirão. Lisboa, Tip. da ENP.
- Faveiro, V. A. D. (1965). A valorização integral do Homem em plano regional. In *Ciência e Técnica Fiscal. Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos* (82) 51-87.
- Faveiro, V. A. D. (1966). Política fiscal, política de justiça. Ponta Delgada. Instituto Cultural
- Faveiro, V. A. D. (1970). Estrutura humanística da fiscalidade. Lisboa, Tip. da E.N.P.

- Faveiro, V. A. D. (1981). A valorização integral do Homem em plano regional. In *Ciência e Técnica Fiscal. Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos* (2265-267) 115-197.
- Faveiro, V. A. D. (1984). Tributação do rendimento da terra, numa perspectiva de reforma do Sistema Fiscal Português. In *Colóquio sobre o sistema fiscal*, 391-474.
- Faveiro, V. A. D. (1953). A reforma fiscal de Salazar. In *Ciência e Técnica Fiscal. Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos* (73) V-LVI.
- Ministério das Finanças - Secretaria-Geral (1974). *Centro de Estudos Fiscais- Reorganização*. ACMF Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças (Série SEO-GSEO-024, Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, [PT/ACMF/SEO/GSEO/024](#)). Lisboa, Portugal.
- Ministério das Finanças – Secretaria-Geral (1975-04-23). *Despacho de aposentação de Victor Faveiro*. ACMF Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças (Série GMF/70.1, Comissão de Saneamento e Reclassificação, [PT/ACMF/GMF/70.1](#)). Lisboa, Portugal.
- Ministério das Finanças – Secretaria-Geral (1974-08-20). *Relatório sobre as imputações publicadas [Victor Faveiro]*. ACMF Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças (Série GMF/70.1, Comissão de Saneamento e Reclassificação, [PT/ACMF/GMF/70.1](#)). Lisboa, Portugal.
- Portaria do Ministério da Justiça, (1948) II.ª Série, n.º 33 (1948-02-11), p. 780.
- República Portuguesa. (1975, abril 21). *Composição. Governo Provisório IV 1975* <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-provisorios/gp04/composicao.aspx?date=1975-04-21>. Último acesso em 18.04.2026
- Sousa, R. M. (2012). *Da Direcção-Geral das Contribuições Directas à Direcção-Geral dos Impostos (1849-2011)*. (Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, nº 212). Lisboa, DGCI
- Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito (1932, Outubro 10). *Registo de inscrição de [Victor António]* [Registo administrativo]. Arquivo da Universidade de Coimbra (Série de Matrículas, Livro IV – 2.º D – 3 – 4 – 62, f.152). Coimbra, Portugal.
- Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. (1933). [Registo de aprovação de Victor António no final do ano letivo 1932-1933]. Arquivo da Universidade de Coimbra (Livro de Exames, Livro IV – 1.º D – 3 – 5 – 43, f.63). Coimbra, Portugal.
- Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. (1936). [Registo de aprovação de Victor António no final do ano letivo 1935-1936]. Arquivo da Universidade de Coimbra (Livro de Exames, Livro IV – 1.º D – 3 – 5 – 56). Coimbra, Portugal.
- Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. (1937). [Registo de aprovação na Prova oral de Victor António no final do ano letivo 1936-1937]. Arquivo da Universidade de Coimbra (Livro de Exames, Livro IV – 1.º D – 3 – 5 – 58, f.33). Coimbra, Portugal.

RECEBIDO 27-04-2026

APROVADO 04-05-2026

Da fragmentação dos controlos aduaneiros nos Estados-Membros à governação orientada por dados. A reforma da União Aduaneira da UE no acordo político anunciado em 26 de março de 2026

Nuno Vitorino • Judite Pinheiro

Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

PALAVRAS-CHAVE:

- União Aduaneira da UE
- Reforma Aduaneira
- Comércio Eletrónico
- *EU Customs Authority*
- *Customs Data Hub*
- Governação por Dados

RESUMO

O artigo que aqui se apresenta analisa a reforma da União Aduaneira da União Europeia tal como configurada no acordo político alcançado em 26 de março de 2026 entre o Parlamento Europeu e o Conselho, na sequência de uma proposta legislativa apresentada pela Comissão em maio de 2023.

Sustenta-se que a reforma representa uma mudança estrutural do modelo aduaneiro europeu, passando de um sistema juridicamente uniforme, mas operacionalmente fragmentado, para uma arquitetura de governação apoiada em dados, coordenação supranacional e responsabilização acrescida das plataformas de comércio eletrónico.

O novo desenho institucional assenta em quatro eixos, a saber, a criação da EU Customs Authority (EUCA), o estabelecimento do EU Customs Data Hub e a simplificação reforçada para operadores confiáveis e introdução de novos instrumentos para o comércio eletrónico, incluindo taxa de tratamento e imputação de deveres aduaneiros a vendedores e plataformas.

O artigo argumenta que a reforma procura resolver três patologias do regime anterior, designadamente, a heterogeneidade dos controlos aduaneiros, a incapacidade de resposta ao crescimento explosivo dos pequenos envios e o desalinhamento entre o ponto de venda digital e o momento do controlo aduaneiro. Conclui-se, contudo, que a eficácia do novo quadro dependerá menos da ambição normativa manifestada na proposta da Comissão, do que da qualidade da execução tecnológica, da coordenação entre autoridades nacionais e da proporcionalidade das novas obrigações impostas aos operadores privados.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos autores são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1. Introdução	172
2. A genealogia da reforma e por que razão o modelo anterior se tornou insuficiente	173
3. O conteúdo normativo do acordo político de 26 de março de 2026	174
4. Qual o verdadeiro significado jurídico e político desta reforma?	176
5. Riscos e pontos críticos desta reforma	177
6. Conclusão	178
7. Referências.....	178

1. Introdução

Desde 1968 que a União Aduaneira é um dos pilares históricos da integração europeia, porém o seu desenho operativo ficou progressivamente desalinhado com a economia digital, com a fragmentação dos sistemas informáticos nacionais e com a multiplicação das funções atribuídas às alfândegas dos Estados Membros, que hoje protegem não apenas a arrecadação de direitos aduaneiros, mas também a segurança do mercado interno, a saúde pública, o ambiente e a execução de múltiplas regras não pautais⁵. A própria Comissão sublinha, em vários documentos, que as autoridades aduaneiras enfrentam hoje volumes de comércio crescentes, legislação europeia cada vez mais dependente dos controlos da fronteira externa e uma pressão inédita do comércio eletrónico⁶.

Assim e no nosso entender, o momento de 26 de março de 2026 deve ser lido como o ponto de cristalização política de uma reforma iniciada já em 17 de maio de 2023⁷. Nesta data de 2026, a Comissão publicou um comunicado⁸ saudando o acordo alcançado entre Parlamento e Conselho, enquanto estas instituições descreveram o entendimento como a mais importante revisão do quadro aduaneiro desde a criação da União Aduaneira. O acordo ainda exigia, à data, aprovação formal pelos legisladores, e em 16 de abril de 2026 a comissão IMCO do Parlamento Europeu⁹ aprovou o acordo provisório, o que confirma que se tratava ainda de uma fase politicamente consolidada, mas juridicamente ainda não totalmente concluída.

A temática central deste artigo é a de que a reforma não é apenas uma atualização técnica do Código Aduaneiro da União (CAU)¹⁰. Trata-se, antes, de uma reconfiguração discreta das administrações aduaneiras da UE, onde a execução continua descentralizada nos Estados-Membros, a inteligência regulatória, a infraestrutura de dados e a coordenação do risco são empurradas para um nível europeu mais intenso. Nesta perspetiva, a reforma aproxima a União Aduaneira de um modelo de “administração integrada por dados”, no qual o controlo passa a

⁵ As autoridades aduaneiras são antes de mais responsáveis *pela supervisão do comércio internacional da União, contribuindo deste modo para um comércio justo e aberto, para a aplicação da vertente externa do mercado interno, da política comercial comum e das outras políticas comuns da União relacionadas com o comércio, bem como para a segurança do circuito de abastecimento global. As autoridades aduaneiras devem instituir medidas que visem, especialmente, proteger os interesses financeiros da União e dos seus Estados-Membros, proteger a União contra o comércio desleal e ilegal, apoiando simultaneamente as atividades económicas legítimas, garantir a proteção e a segurança da União e dos seus residentes, bem como a proteção do ambiente, se for caso disso, em estreita cooperação com outras autoridades e manter um equilíbrio adequado entre controlos aduaneiros e facilitação do comércio legítimo* (art.º 3.º do CAU).

⁶ Página da Comissão Europeia. *Customs*. Disponível em https://commission.europa.eu/topics/customs_en.

⁷ Veja-se o comunicado disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_2643

⁸ Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_735

⁹ A Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) é uma comissão permanente do Parlamento Europeu responsável por definir e supervisionar as regras do mercado único da União Europeia (UE) e proteger os direitos dos consumidores e tem por principal missão, fortalecer o mercado único europeu, garantindo que ele funcione eficazmente tanto para empresas quanto para consumidores, especialmente no contexto das transições digital e ecológica.

¹⁰ Aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013.

assentar menos na declaração aduaneira isolada e mais na circulação contínua de informação padronizada, antecipada e reutilizável. Esta leitura é coerente com as recomendações da Organização Mundial das Alfândegas sobre intercâmbio eletrónico antecipado de dados e com os reparos da OCDE¹¹ sobre os ganhos de facilitação do comércio associados à digitalização dos processos fronteiriços e à análise de risco¹² automatizado.

2. A genealogia da reforma e por que razão o modelo anterior se tornou insuficiente

A primeira razão para esta reforma foi a assimetria entre integração jurídica e a execução administrativa. O Tribunal de Contas Europeu concluiu, em 2021, que os controlos aduaneiros¹³ permaneciam insuficientemente harmonizados, permitindo diferenças significativas na seleção e aplicação dos controlos entre Estados-Membros e criando incentivos para que operadores não conformes procurassem pontos de entrada menos exigentes. Esta crítica do Tribunal funciona como pano de fundo estrutural da reforma de 2026, onde se advoga que um regime de competência exclusiva da União Europeia não pode depender de uma dispersão operacional que fragilize os interesses financeiros e regulatórios comuns¹⁴.

A segunda razão foi a explosão do comércio eletrónico de baixo valor. Segundo a Comissão, quase 6 mil milhões de artigos de baixo valor entraram na UE em 2025 em encomendas expedidas diretamente a consumidores, sendo mais de 90% originários da China¹⁵. O Parlamento Europeu,

¹¹ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é um fórum internacional sediado em Paris que reúne países comprometidos com a economia de mercado e a democracia. A sua missão é promover políticas que melhorem o bem-estar económico e social global, focando-se em áreas como educação, saúde, inteligência artificial e sustentabilidade (<https://www.oecd.org/>).

¹² Em termos aduaneiros o risco, é a probabilidade e o impacto da ocorrência de um incidente, relacionado com a entrada, saída, trânsito, circulação ou utilização para fins especiais de mercadorias que circulem entre o território aduaneiro da União e países ou territórios que não façam parte desse território, e com a presença no território aduaneiro da União de mercadorias não-UE, o qual:

a) Impeça a correta aplicação de medidas da União ou de medidas nacionais;

b) Comprometa os interesses financeiros da União ou dos seus Estados-Membros; ou

c) Constitua uma ameaça para a proteção e a segurança da União e dos seus residentes, para a saúde humana, dos animais ou das plantas, para o ambiente ou para os consumidores; (cfr. art.º 5.º n.º 7 do CAU)

¹³ Entende-se por controlos aduaneiros, os atos específicos executados pelas autoridades aduaneiras a fim de garantirem o cumprimento da legislação aduaneira e de outra legislação que regule a entrada, a saída, o trânsito, a circulação, o armazenamento e a utilização para fins especiais de mercadorias que circulem entre o território aduaneiro da União e países ou territórios que não façam parte desse território, bem como a presença e a circulação no território aduaneiro da União de mercadorias não-UE e de mercadorias sujeitas ao regime de destino especial (cfr. art.º 5.º n.º 3 do Código Aduaneiro da União - CAU).

¹⁴ Special Report 4/2021. *Customs controls: insufficient harmonisation hampers EU financial interests*. Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/customs-controls-4-2021/en/>

¹⁵ Conforme mencionámos anteriormente, em 2023 as remessas ascenderam a 1,9 mil milhões tendo aumentado para 4,17 mil milhões de artigos já em 2024.

sobre a matéria, mencionou 5,8 mil milhões de volumes de baixo valor, o que confirma a mesma ordem de grandeza. Este fluxo massivo tornou economicamente irracional aplicar ao comércio em linha um modelo de fiscalização/controlado desenhado para as remessas tradicionais e para operadores mais facilmente identificáveis. A própria Comissão acrescenta que muitos produtos comprados em linha fora da UE não cumprem as normas europeias, ao passo que a sua página temática sobre as alfândegas indica que mais de 40% dos produtos apreendidos falham nos requisitos de conformidade da UE.

A terceira razão foi a transformação funcional das alfândegas. Hoje, estas autoridades não apenas cobram direitos aduaneiros, mas operam como guardiãs do mercado interno e da segurança económica¹⁶. Em 2024, os direitos aduaneiros contribuíram com 20,1 mil milhões de euros para o orçamento da UE, neste mesmo ano, foram apreendidos 112 milhões de artigos contrafeitos, e cerca de 95% das declarações de importação foram desalfandegadas em menos de uma hora. Estes números mostram um paradoxo: o sistema aduaneiro é veloz para o comércio legítimo, mas esta velocidade já não basta para responder, com a mesma eficiência, à proliferação de envios pequenos¹⁷, dispersos e potencialmente não conformes¹⁸.

3. O conteúdo normativo do acordo político de 26 de março de 2026

O acordo de 26 de março de 2026 estrutura-se, na leitura convergente da Comissão, do Conselho e do Parlamento, em torno de quatro instrumentos fundamentais. O primeiro é a criação da EU Customs Authority (EUCA¹⁹, uma nova agência descentralizada, sediada em Lille, incumbida de coordenar certas dimensões da governação aduaneira, apoiar a gestão do risco²⁰ e, sobretudo,

¹⁶ Vide art.º 3.º do CAU.

¹⁷ Sobretudo oriunda de mercados asiáticos como é o caso do chinês. Em 2024, 91 % de todas as remessas de comércio eletrónico avaliadas até 150 euros que entraram na UE provinham da China e o seu volume mais do que duplicou entre 2023 e 2024, de 1,9 mil milhões aumentou para 4,17 mil milhões de artigos. Este aumento coincide com o crescimento extremamente rápido de certos mercados *online*. O Temu e o SHEIN, em particular, registaram um crescimento exponencial no mercado da UE, atingindo mais de 75 milhões de utilizadores na UE no espaço de alguns meses em 2024. Alimentados por publicidade *online* omnipresente, preços baixos e entregas ultrarrápidas, o fornecimento de bens de baixo valor através destes mercados *online* gerou, por sua vez, uma forte procura (ver a este respeito o nosso artigo “Um comércio eletrónico seguro e sustentável”, in *Ciência e Técnica Fiscal* (2025) n.º 440, janeiro a junho, pp. 115-122).

¹⁸ Página da Comissão Europeia. *Customs*. Disponível em https://commission.europa.eu/topics/customs_en.

¹⁹ A Autoridade Aduaneira da União Europeia (EUCA), é uma nova agência descentralizada da UE, com sede em Lille (França), criada para modernizar e coordenar as alfândegas dos Estados-Membros, gerir a gestão de riscos e operar o novo "EU Customs Data Hub". O objetivo é reforçar a segurança, simplificar procedimentos para empresas e harmonizar controlos na luta contra a fraude e evasão fiscal até 2034.

²⁰ Em termos aduaneiros a gestão do risco, corresponde à *identificação sistemática do risco, inclusive mediante controlos aleatórios, e à aplicação de todas as medidas necessárias para limitar a exposição ao risco* (cfr. art.º 5.º n.º 25 do CAU).

operar ou supervisionar o novo ecossistema de dados aduaneiros. O segundo é o EU Customs Data Hub²¹, concebido como interface digital única para a submissão de dados e como centro de inteligência para análise de risco em tempo real. O terceiro consiste em simplificações reforçadas para operadores de confiança, designadamente através do regime “trust and check”²². O quarto inclui medidas especificamente orientadas para o comércio eletrónico, com nova “taxa de tratamento”, eliminação da atual arquitetura permissiva para pequenos envios e a uma mais forte responsabilização das plataformas e dos vendedores²³

No plano institucional, a inovação mais profunda reside na passagem de múltiplos sistemas nacionais para um ponto europeu de entrada de dados. A Comissão afirma que o Data Hub permitirá às empresas submeter dados apenas uma vez, em vez de navegarem por vários sistemas nacionais, e que isso deverá gerar mais de 2 mil milhões de euros de poupanças operacionais anuais para os Estados-Membros. O Parlamento acrescenta que o Hub substituirá pelo menos 111 sistemas informáticos atualmente utilizados pelas alfândegas da UE. O calendário de implementação é faseado, começando pelas atividades iniciais da EUCA em 2027, o lançamento do Data Hub para comércio eletrónico em 2028, a abertura a outras empresas em 2031 e por fim a generalização obrigatória em 2034.

No plano substantivo, o comércio eletrónico deixa de ser tratado como anomalia periférica e passa a ocupar o centro da regulação aduaneira. O acordo prevê que vendedores e plataformas que facilitem vendas à distância de bens provenientes de países terceiros diretamente para consumidores da UE passem a ser tratados como importadores. Isso significa um dever de fornecer dados, de pagar ou garantir encargos e de assegurar a conformidade com regras de natureza tributária e não tributária aplicáveis aos produtos. A Comissão realça que esta solução corrige uma debilidade do sistema atual, que transferia demasiada responsabilidade para consumidores individuais, enquanto o Parlamento Europeu sublinha a intenção de impedir o uso de sociedades de fachada e de sancionar incumprimentos sistemáticos com multas que podem ir de 1% a 6% do valor total das mercadorias importadas no ano anterior.

O acordo também introduz ainda uma “handling fee” na UE para mercadorias importadas, destinada a compensar os custos crescentes suportados pelas autoridades aduaneiras. O montante será fixado pela Comissão por ato delegado e deverá assentar nos custos mínimos de processamento, incluindo análise de risco e controlos documentais ou físicos. O Parlamento Europeu refere que a taxa aplicar-se-á o mais tardar em 1 de novembro de 2026, e o Conselho

²¹ O EU Customs Data Hub é uma plataforma de TI centralizada num ambiente digital único proposto pela Comissão Europeia para consolidar as formalidades aduaneiras de toda a UE. Funcionará como o motor da nova reforma aduaneira, substituindo 27 sistemas nacionais fragmentados por uma única interface para comerciantes, visando simplificar procedimentos, reduzir custos e combater a fraude.

²² O regime “Trust and Check” é uma nova categoria de estatuto para operadores económicos no âmbito da reforma aduaneira da União Europeia (UE). Ele evolui do atual programa de Operador Económico Autorizado (AEO), previsto no CAU (art.ºs 38.º a 40.º), permitindo que operadores económicos confiáveis, que partilham dados em tempo real com o Centro de Dados Aduaneiros da UE, importem mercadorias com uma intervenção aduaneira mínima, podendo até, nalguns casos, desalfandegar autonomamente.

²³ *EU customs: Council and Parliament agree on landmark reform*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/26/eu-customs-council-and-parliament-agree-on-landmark-reform/>

explica que se trata de um instrumento vocacionado para pequenos envios vendidos à distância. Paralelamente, o regime aduaneiro dos envios de baixo valor foi também endurecido. A este respeito o Conselho já tinha aprovado a eliminação da isenção de direitos para remessas abaixo de 150 euros, mediante uma solução transitória de 3 euros por categoria de artigo a partir de 1 de julho de 2026 até o Data Hub ficar operacional.²⁴

4. Qual o verdadeiro significado jurídico e político desta reforma?

A reforma pode ser interpretada como uma mudança de paradigma em três níveis. Primeiro, desloca o centro de gravidade do controlo aduaneiro da fronteira física para a fronteira informacional. Quando a Comissão afirma que plataformas e vendedores deverão informar as alfândegas “imediatamente após a venda” por via do Data Hub, o controlo deixa de começar na estância aduaneira e passa a iniciar-se no momento digital da transação. Isso aproxima o direito aduaneiro de lógicas regulatórias típicas do direito das plataformas e da supervisão algorítmica.

Segundo, a reforma procura resolver o velho problema europeu da “uniformidade sem unidade executiva”. O Tribunal de Contas Europeu mostrou que a aplicação descentralizada dos controlos enfraquecia os interesses financeiros da União, assim, a resposta de 2026 não é substituir as alfândegas nacionais, mas sobrepor-lhes uma camada europeia de dados, análise e coordenação. Nessa medida, a EUCA²⁵ não é um “super-serviço” aduaneiro federal, mas um nó institucional que europeiza a inteligência do sistema sem abolir a execução nacional. É uma integração administrativa mais densa, não uma centralização absoluta²⁶.

Terceiro, o acordo reequilibra a relação entre facilitação do comércio e proteção do mercado interno. A literatura internacional de política aduaneira, refletida nos padrões da OMA²⁷ e nas análises da OCDE, insiste em que a digitalização e o intercâmbio antecipado de dados não servem apenas para acelerar o comércio, mas também para permitir uma triagem mais sensível do risco. O regime “trust and check” encaixa exatamente nessa lógica. Cria menos fricção para operadores

²⁴ Cfr. Regulamento (UE) 2026/382 do Conselho, de 11 de fevereiro de 2026.

²⁵ EU Customs Authority.

²⁶ Special Report. *Customs controls: insufficient harmonisation hampers EU financial interests*. Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/customs-controls-4-2021/en/>

²⁷ A Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1 de janeiro de 1995 pelo Acordo de Marraquexe, é a única entidade internacional que regula as regras do comércio global. Com sede em Genebra, substituiu o GATT com o objetivo de liberalizar o comércio, reduzir barreiras tarifárias e resolver disputas entre os seus 164 membros. (<https://www.wto.org/>)

transparentes e maior capacidade de concentração de recursos sobre remessas de maior risco. Em teoria, trata-se de uma combinação virtuosa entre simplificação e o enforcement²⁸.

5. Riscos e pontos críticos desta reforma

Apesar da sua ambição, a reforma deixa em aberto pelo menos quatro zonas de risco. A primeira é tecnológica. O Data Hub é a peça-mestra do sistema, assim, se houver atrasos, interoperabilidade deficiente ou padrões de dados mal calibrados, a promessa de simplificação pode transformar-se num novo estrato burocrático. O próprio faseamento até 2034 mostra que a União reconhece a magnitude desta transição.

A segunda zona de risco é distributiva. Embora a nova taxa de tratamento seja apresentada como cobertura de custos administrativos e o Parlamento procure evitar a sua transferência direta para os consumidores, é plausível inferir que parte do encargo acabará repercutida nos preços finais ou nos modelos logísticos. Isso poderá favorecer operadores com capacidade para armazenar mercadorias dentro da UE e cumprir requisitos intensivos de dados, em detrimento de pequenos vendedores externos. A reforma pode, portanto, melhorar a equidade concorrencial para o retalho europeu, mas também elevar barreiras de entrada em certos segmentos do comércio transfronteiriço. Esta é uma inferência analítica fundada na nova estrutura de encargos e incentivos descrita pelas instituições²⁹.

A terceira diz respeito à proporcionalidade e à governação privada do cumprimento do novo normativo. Ao tratar plataformas e vendedores como importadores, o direito aduaneiro da União Europeia desloca funções quase públicas de controlo preliminar para atores privados. Esse movimento pode ser eficiente, mas levanta questões sobre *due process*, verificabilidade da informação fornecida e compatibilização com regimes já densos de responsabilidade digital. A reforma promete maior responsabilização e, em nosso sentir, o seu teste real será saber se a responsabilização vem acompanhada de critérios claros, auditáveis e uniformes.

A quarta é institucional. A EUCA poderá reduzir a fragmentação, mas o sucesso dependerá da qualidade da cooperação com as administrações aduaneiras nacionais. A União Aduaneira europeia sempre viveu dessa tensão entre unidade normativa e pluralidade executiva. A reforma de 2026 não elimina essa tensão, tenta governá-la através de infraestrutura comum, partilha de

²⁸ OMA. *Framework of Standards on Cross-Border E-Commerce June 2022*. Disponível em https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf

²⁹ *Modernising the EU customs union*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/modernising-the-eu-customs-union/>

dados e coordenação reforçada. Em bom português jurídico, troca-se a antiga confiança na mera harmonização legal por uma confiança nova na arquitetura organizacional e digital³⁰.

6. Conclusão

A reforma da União Aduaneira acordada politicamente em 26 de março de 2026, constitui uma das mais significativas mutações do direito aduaneiro europeu desde 1968. A sua originalidade não está apenas na criação de uma nova autoridade ou de uma nova plataforma informática. Está, sobretudo, na tentativa de recompor a relação entre soberania regulatória europeia, execução nacional e economia de plataformas. A partir de agora, o controlo aduaneiro da UE deixa de assentar predominantemente no momento da entrada física das mercadorias e passa a organizar-se em torno da circulação antecipada de dados, da reputação regulatória dos operadores e da responsabilização de intermediários digitais.

Por isso, a reforma deve ser entendida menos como simples modernização administrativa e mais como peça central da estratégia europeia de segurança económica e defesa do mercado interno. Ao mesmo tempo, convém evitar triunfalismos de vitrina. O valor real do novo quadro dependerá da sua execução prática, da robustez do Data Hub, da capacidade da EUCA para coordenar sem duplicar, e da aptidão do legislador europeu para manter proporcionalidade no tratamento dos operadores privados.

A arquitetura está desenhada!

O seu sucesso no futuro que se aproxima dependerá do modo como funcionar quando o primeiro dilúvio de encomendas encontrar o novo sistema a funcionar.

7. Referências

European Commission. (2026, 26 March). *Commission welcomes historic agreement to reform EU Customs Union*. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_735

European Commission. (2026). *Customs*. Página temática da Comissão Europeia. Disponível em https://commission.europa.eu/topics/customs_en

European Commission. (2026). *Selection of the seat of the European Union Customs Authority (EUCA)*. Disponível em https://commission.europa.eu/topics/customs/selection-seat-european-union-customs-authority-euca_en

³⁰ Special Report. *Customs controls: insufficient harmonisation hampers EU financial interests*. Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/customs-controls-4-2021/en/>

- Council of the European Union. (2026, 26 March). *EU customs: Council and Parliament agree on landmark reform*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/26/eu-customs-council-and-parliament-agree-on-landmark-reform/>
- Council of the European Union. (2026). *Modernising the EU customs union*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/modernising-the-eu-customs-union/>
- Council of the European Union. (2026, 11 February). *Council gives final green light to new customs duty rules for small parcels*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/11/council-gives-final-green-light-to-new-customs-duty-rules-for-small-parcels/>
- European Parliament. (2026, 26 March). *Deal reached on Union Customs Code reform*. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260323IPR38815/deal-reached-on-union-customs-code-reform>
- European Court of Auditors. (2021). *Customs controls: poor harmonisation hampers EU financial interests* (Special Report 04/2021). Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/customs-controls-4-2021/en/>
- World Customs Organization. (2022). *Framework of Standards on Cross-Border E-Commerce*. Disponível em https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf
- OECD. (2021). *Trade in the time of parcels*. Disponível em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/trade-in-the-time-of-parcels_acf1943f/0faac348-en.pdf
- OECD. (2025). *The digitalisation of trade documents and processes*. Disponível em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/the-digitalisation-of-trade-documents-and-processes_de6a03e9/64872f25-en.pdf

RECEBIDO 13-03-2026

APROVADO 16-03-2026

Eliminação da franquias aduaneira até 150 € e criação de um direito fixo transitório para remessas de baixo valor (Regulamento (UE) 2026/382 do Conselho, de 11 de fevereiro de 2026)

Nuno Vitorino • Judite Pinheiro

Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

PALAVRAS-CHAVE:

- franquias aduaneiras
- comércio eletrónico
- remessas de baixo valor
- recursos próprios tradicionais
- IOSS
- Código Aduaneiro da União

RESUMO

O Regulamento (UE) 2026/382 altera o Regulamento (CE) n.º 1186/2009, de 16 de novembro (relativo ao estabelecimento do regime comunitário das franquias aduaneiras) no sentido de suprimir a franquias aduaneira baseada num limiar aplicável a remessas de baixo valor (≤ 150 €).

Esta medida, visa responder ao crescimento do e-commerce e aos fenómenos de subfaturação e fragmentação artificial de encomendas, colocando uma pressão operacional sobre as alfândegas e afetando a concorrência com importações “em massa” do retalho tradicional.

A este respeito, a Comissão já tinha sinalizado este problema no contexto da reforma aduaneira.

Paralelamente, até à entrada em funcionamento de uma nova infraestrutura informática centralizada prevista na reforma do Código Aduaneiro da União, este ato legislativo institui um direito aduaneiro fixo transitório de 3 € por unidade para determinadas remessas até 150 €, criando ainda cláusulas de avaliação e revisão para detetar desvios de fluxos comerciais e ponderar a prorrogação do regime transitório.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões do autor são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1. Enquadramento e racionalidade legislativa	182
2. Conteúdo normativo essencial do Regulamento.....	182
2.1. Supressão da franquia “até 150 €”	182
2.2. Medida transitória: aplicação de um direito fixo de 3 € por unidade (de 1.7.2026 a 1.7.2028)	182
3. Cláusulas de avaliação e revisão: controlo de “desvios” e prorrogação	183
4. Entrada em vigor e aplicabilidade	184
5. Implicações jurídicas e económicas	184
5.1. Efeitos na integridade do sistema aduaneiro e nos recursos próprios da União.....	184
5.2. Interação com o IVA e o IOSS	184
5.3. Riscos e pontos de fricção	185
6. Conclusão	185

1. Enquadramento e racionalidade legislativa

O Regulamento (UE) 2026/382 parte do diagnóstico de que o regime de franquia para remessas enviadas diretamente de um país terceiro para um destinatário na UE, com valor intrínseco total não superior a 150 €, previsto no artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1186/2009¹, tornou-se um ponto vulnerável do sistema aduaneiro da União Europeia.

O preâmbulo do Regulamento relaciona esta opção com a evolução recente do IVA no comércio eletrónico².

A este respeito relembramos que a antiga isenção de IVA na importação para bens até 22 € foi eliminada em 2021³, mas a franquia de direitos aduaneiros até 150 € permaneceu, gerando incentivos ao abuso tendo por método a subavaliação e divisão artificial das remessas.

A Comissão e o Conselho justificam, assim, que num ambiente aduaneiro digitalizado —com dados eletrónicos disponíveis para todas as importações — já não é defensável manter uma franquia criada historicamente para evitar encargos administrativos desproporcionados⁴.

2. Conteúdo normativo essencial do Regulamento

2.1. Supressão da franquia “até 150 €”

O núcleo do Regulamento é simples e estrutural. Suprime o Título II, Capítulo V do Regulamento (CE) n.º 1186/2009, eliminando a franquia aduaneira baseada no limiar de € 150 (artigo 1.º).

2.2. Medida transitória: aplicação de um direito fixo direito fixo de 3 € por unidade (de 1.7.2026 a 1.7.2028)

Reconhecendo que a eliminação imediata da franquia aumentará exponencialmente as operações de liquidação e cobrança de direitos aduaneiros e que a reforma do Código Aduaneiro

¹ Nos termos do artigo 23.º do Regulamento de franquias, eram consideradas remessas de valor insignificante.

² Estima-se que o volume de e-commerce, seja de 12 milhões de pacotes por dia. Cerca de 91% a 93% de todas as remessas de e-commerce com valor abaixo de €150 provenientes de países terceiros têm origem na China (impulsionado por plataformas como Temu, Shein e AliExpress). Fonte <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20250708STO29516/eu-targets-low-value-imports-via-e-commerce-platforms>. Consult. 13/03/2026.

³ Constava do 22.º artigo do Decreto-lei n.º 31/89, de 24 de janeiro e foi revogada pela alínea b) do artigo 8.º da Lei n.º 47/2020, de 24 de Agosto.

⁴ Considerando 3 do preâmbulo.

da União depende de uma infraestrutura informática centralizada ainda em desenvolvimento, o Regulamento cria uma solução transitória: entre 1 de julho de 2026 e 1 de julho de 2028, aplica-se um direito aduaneiro de 3 € por unidade (para bens cujo valor intrínseco não exceda, no total, 150 €), em substituição da franquia eliminada (artigo 2.º).

Esta medida transitória aplica-se quando:

- a) a importação esteja isenta de IVA ao abrigo do art. 143.º, n.º 1, alínea c-A) da Diretiva IVA (ligado ao regime IOSS – Import One-Stop Shop); ou
- b) se trate de mercadorias numa remessa postal, nos termos do Regulamento Delegado (UE) 2015/2446.⁵

3. Cláusulas de avaliação e revisão: controlo de “desvios” e prorrogação

O Regulamento contém duas cláusulas de avaliação (artigo 3.º):

- a) **Quanto aos desvios de fluxos comerciais:** até 1 de outubro de 2026 e depois mensalmente, a Comissão deve avaliar se há desvio, em especial do regime IOSS para regime não-IOSS (para evitar o direito fixo), podendo propor o alargamento da medida transitória a todas as mercadorias até 150 €.
- b) **Relativamente ao estado da infraestrutura informática centralizada:** até 1 de dezembro de 2027, a Comissão avalia se é realista que, até 1 de julho de 2028, esteja operacional a nova infraestrutura centralizada para cobrança de direitos em vendas à distância; se não estiver, pode propor a prorrogação da medida transitória.

Estas cláusulas revelam uma técnica de regulação por “marcos” (*milestones*), típica em reformas digitais de grande escala. Nestes casos, elimina-se um benefício estrutural, mas cria-se um corredor transitório para proteger a capacidade operacional das alfândegas e reduzir riscos de incumprimento sistémico.

⁵ O Regulamento explicita que o objetivo é operar com um tratamento pautal simplificado (um montante específico por item) face às limitações técnicas atuais e ao volume de encomendas, mantendo o Direito Aduaneiro Comum para operadores fora do IOSS.

4. Entrada em vigor e aplicabilidade

O Regulamento entra em vigor no 20.º dia após a publicação no Jornal Oficial e é aplicável a partir de 1 de julho de 2026.

5. Implicações jurídicas e económicas

5.1. Efeitos na integridade do sistema aduaneiro e nos recursos próprios da União

A eliminação da franquia tende a aumentar a cobrança de direitos (recursos próprios tradicionais) e a reduzir oportunidades de fraude por subvalorização e “split consignments”⁶.

A este respeito, o preâmbulo do diploma liga explicitamente a reforma à proteção mais eficiente dos interesses financeiros da União e dos Estados-Membros⁷.

5.2. Interação com o IVA e o IOSS

Ao articular o direito fixo transitório com a isenção de IVA na importação [regime fiscal do art. 143.º, n.º 1, al. c-A) (IOSS)], o regime aproxima duas lógicas:

- Quanto ao IVA, o imposto é cobrado na venda à distância via IOSS e a importação pode ser isenta de IVA;

- No que atende aos Direitos aduaneiros, deixa de haver franquia geral e em certos casos passa a existir um direito fixo por item durante a transição.

⁶ Prática comercial que consiste em remessas “partidas”, ou seja, a mesma compra ou encomenda (ou mercadoria que deveria ir numa única remessa) é dividida em várias encomendas ou envios separados. No contexto aduaneiro e de e-commerce, o termo é usado quase sempre em sentido operacional/fiscal para descrever a prática de fragmentar uma expedição com o objetivo (ou efeito) de ficar abaixo de limiares que desencadeiam o pagamento de direitos aduaneiros ou o controlo (historicamente, por ex., o limiar de 150 EUR para franquia aduaneira), ou reduzir o risco de fiscalização e/ou controlo, ou ainda dissimular o valor ou a composição da mercadoria.

⁷ Considerando 3 do preâmbulo.

5.3. Riscos e pontos de fricção

Neste aspeto o próprio Regulamento antecipa o risco de “fuga” do IOSS para não-IOSS para evitar o direito aduaneiro fixo, o que justifica a cláusula de avaliação mensal e a possibilidade de alargamento do regime transitório.⁸

Quanto aos operadores postais, estes ficam abrangidos pela medida transitória nas remessas postais, o que pode alterar certos custos e fluxos.

Neste capítulo é possível ainda antever algumas zonas “sensíveis” para o contencioso e para a *compliance* como sejam:

- A qualificação do que conta como “item” ao qual será aplicado o direito fixo (o Regulamento usa “*per item*” e aqui a operacionalização poderá depender de práticas declarativas e sistemas informáticos nacionais e da UE);

- As possíveis tentativas de “reengenharia” de fluxos (para fora do IOSS, fragmentação e reclassificação), que o artigo 3.º tenta antecipar com monitorização mensal.

6. Conclusão

O Regulamento (UE) 2026/382 é uma intervenção cirúrgica com impacto estrutural, ao eliminar a franquia aduaneira de 150 € (que se tornara um ponto de fragilidade no comércio eletrónico) e estabelece um mecanismo transitório (3 € por unidade) para garantir exequibilidade administrativa até à maturação da infraestrutura informática do novo quadro aduaneiro. Ao combinar uma reforma substantiva com cláusulas de revisão orientadas por dados, o ato procura equilibrar efetividade fiscal, gestão de risco e capacidade operacional das administrações aduaneiras.

⁸ Considerando 9 do preâmbulo.

RECEBIDO 16-04-2026

APROVADO 20-04-2026

O “*Industrial Accelerator Act*”. A reconfiguração do mercado interno europeu e o seu impacto nas Alfândegas.

Algumas nótulas sobre a proposta COM(2026) 100 final e demais documentos associados

Nuno Vitorino • Judite Pinheiro

Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

PALAVRAS-CHAVE:

- Mercado Interno
- Política Industrial Europeia
- Descarbonização
- Contratação Pública
- Investimento Direto Estrangeiro
- Alfândegas da União Europeia

RESUMO

No passado dia 4 de março de 2026 a Comissão Europeia apresentou um pacote de documentos^{1,2} do qual fazia parte a proposta “COM(2026) 100 final”, com o objetivo de instituir um quadro normativo para a aceleração da capacidade industrial e da descarbonização em setores estratégicos, alterando os Regulamentos (UE) 2018/1724, 2024/1735 e 2024/3110.³

O presente artigo sustenta que este diploma não deve ser lido apenas como mais uma medida de política industrial setorial, mas como um instrumento de reconfiguração material do mercado interno europeu.

Na realidade, a proposta apresentada, combina simplificação procedimental, orientação da procura por via da contratação pública e dos regimes de apoio, condicionamento de determinados investimentos estrangeiros e criação de áreas nacionais de aceleração de produção industrial. A este respeito entendemos que esta nova arquitetura normativa traduz-se numa mutação da integração económica europeia, ou seja, o mercado interno deixa de ser apresentado apenas como espaço de neutralidade concorrencial e passa a funcionar como tecnologia jurídica de seletividade estratégica. Ao mesmo tempo, o modelo projeta tensões relevantes no plano da proporcionalidade, da abertura comercial, da distribuição territorial dos ganhos industriais e da capacidade administrativa dos Estados-Membros.

No caso português, os impactos desta proposta na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), incidem quer na vertente central de regulação e coordenação técnico-jurídica, quer na vertente operacional das alfândegas e dos postos aduaneiros. A este respeito é nosso entendimento que o impacto do COM(2026) 100 final sobre as alfândegas portuguesas é predominantemente indireto, transversal e estrutural, isto é, não se traduz numa redistribuição de competências aduaneiras clássicas, mas antes num reforço do papel da AT em matéria de provas da origem, verificação de conformidade, cooperação interadministrativa e utilização de dados aduaneiros para fins de *economic intelligence*⁴ e monitorização de cadeias de abastecimento.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos autores são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

1.	Introdução	188
2.	O mercado interno como base jurídica de uma política industrial seletiva.....	189
3.	Os quatro pilares da proposta de Regulamento	190
3.1.	Primeiro pilar. A simplificação procedimental e a aceleração do licenciamento	190
3.2.	Segundo pilar. A criação de “lead markets” por via da procura pública e dos regimes de apoio ..	191
3.3.	Terceiro pilar. O condicionamento de certos investimentos estrangeiros	192
3.4.	O quarto pilar. As áreas nacionais de aceleração da produção industrial	193
4.	Considerações críticas acerca da proposta legislativa	193
5.	O impacto do COM(2026) 100 final nas alfândegas portuguesas e na Autoridade Tributária e Aduaneira.....	194
5.1.	Questão introdutória	195
5.2.	O enquadramento institucional português	195
5.3.	A origem das mercadorias como principal vetor de impacto	196
5.4.	A verificação de conformidade e cooperação interadministrativa	198
5.5.	Os dados aduaneiros e a <i>economic intelligence</i>	198
5.6.	Investimento estrangeiro e o impacto indireto sobre a AT	199
5.7.	O que o diploma não altera em sede aduaneira	199
6.	O pacote documental apresentado pela Comissão Europeia.....	200
6.1.	O COM(2026) 100 final. A proposta normativa	202
6.2.	O SWD(2026) 70 final. A grelha de subsidiariedade e proporcionalidade	202
6.3.	O SWD(2026) 71 final. A avaliação de impacto completa	203
6.4.	O SWD(2026) 72 final: O resumo executivo.....	204
6.5.	Diferenças estruturais entre os quatro documentos apresentados pela Comissão	204
6.6.	Relevância jurídico-metodológica da distinção	205
7.	Conclusões	206
8.	Principais referências bibliográficas	207

1. Introdução

A proposta COM(2026) 100 final^{1 2 3} surge num contexto de afirmação crescente da política industrial europeia como resposta simultânea à transição climática, à concorrência geoeconómica e às vulnerabilidades das cadeias de abastecimento. O próprio memorando explicativo enquadra o diploma na necessidade de reforçar a resiliência, a competitividade, a segurança económica e a autonomia estratégica da União, sublinhando o papel central da base de produção industrial europeia nesse esforço⁴. Esta orientação dialoga diretamente com o “*Clean Industrial Deal*”, disponibilizado pela Comissão em 26 de fevereiro de 2025⁵, que apresentou a descarbonização como alavanca de competitividade industrial e não como mera restrição ambiental.

Não se trata aqui, porém, meramente de um mero discurso programático. A proposta define, no artigo 1.º, o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado interno mediante um quadro de apoio ao desenvolvimento, à competitividade e à resiliência do setor de produção industrial da União, com incidência em setores estratégicos⁶. Além disso, os considerandos explicitam ainda uma meta económica especialmente expressiva: a capacidade de produção industrial da União deverá representar “...pelo menos 20% do PIB da União até 2035...”⁷. A clareza deste objetivo mostra que a proposta assume, de forma rara no direito derivado da União, uma finalidade explícita de reindustrialização.

¹ Consulte-se a este respeito: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en

² Os documentos constantes do pacote legislativo encontram-se disponíveis em https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en

³ Comissão Europeia, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors and amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110”, COM(2026) 100 final, Bruxelas, 4 mar. 2026. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/9bc8eb85-4d43-4025-be7b-c86b9f3648ec_en?filename=Proposal+establishing+measures+for+industrial+capacity+and+decarbonisation+in+strategic+sectors+.pdf. Consult. em 13/04/2026.

⁴ O memorando explicativo associa expressamente a proposta à resiliência, competitividade, segurança económica e autonomia estratégica da União, num quadro de pressão geopolítica e vulnerabilidades industriais.

⁵ O *Clean Industrial Deal* (Pacto da Indústria Limpa), é um plano estratégico que visa combinar a descarbonização industrial com a competitividade económica e a criação de emprego na UE. Assente em seis pilares, mobiliza mais de €100 mil milhões para apoiar indústrias de uso intensivo de energia na transição para o net-zero, promovendo a inovação, a circularidade e a energia a preços acessíveis. A este propósito consulte-se https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en

⁶ A formulação do artigo 1.º é relevante porque apresenta o diploma como medida de melhoria do funcionamento do mercado interno, e não apenas como ato setorial de política industrial.

⁷ A meta dos 20% do PIB até 2035 aparece como um objetivo emblemático da proposta e ajuda a mostrar a densidade material da ambição reindustrializadora do regulamento.

É precisamente aqui que reside o interesse científico deste diploma. O “*Industrial Accelerator Act*” não se limita a simplificar procedimentos ou a incentivar tecnologias limpas. Ele reorganiza juridicamente a relação entre mercado interno, política climática e política industrial, produzindo um modelo em que a concorrência, a origem dos produtos, a estrutura do investimento e a localização territorial da produção industrial passam a ser tratadas como variáveis de uma mesma equação regulatória⁸. À data da nossa consulta, o procedimento legislativo correspondente, “2026/0068(COD)”, encontra-se em “fase preparatória no Parlamento Europeu”, no âmbito do processo legislativo ordinário⁹.

2. O mercado interno como base jurídica de uma política industrial seletiva

Do ponto de vista dogmático, a proposta é particularmente relevante porque utiliza a linguagem e as bases do mercado interno para construir uma política industrial seletiva. O memorando explicativo apresenta o regulamento como instrumento destinado a corrigir fragmentações e obstáculos ao bom funcionamento do mercado interno, mas o conteúdo material do diploma excede claramente uma mera operação clássica de harmonização¹⁰. O texto da proposta articula a racionalidade do mercado interno com preocupações de segurança de abastecimento, autonomia estratégica, reindustrialização e proteção contra dependências externas excessivas.

A consequência desta opção é dupla. Por um lado, a proposta tenta conferir legitimidade jurídica à nova política industrial europeia por meio da gramática já conhecida do mercado interno. Por outro lado, desloca o próprio sentido dessa gramática, uma vez que a integração deixa de ser desenhada apenas como supressão de entraves e passa também a servir a construção de preferências produtivas, tecnológicas e geoeconómicas. Em termos analíticos, isto representa uma passagem da neutralidade regulatória para a “seletividade estratégica regulada”¹¹. Tal

⁸ Daí o interesse da proposta para a teoria do mercado interno. Na realidade, o diploma sugere a passagem de uma integração predominantemente “negativa” para uma integração economicamente orientada por objetivos industriais substantivos.

⁹ Parlamento Europeu, Legislative Observatory, procedimento 2026/0068(COD), estado do processo: Preparatory phase in Parliament. Consult. [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2026/0068\(COD\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2026/0068(COD)).

¹⁰ A justificação do diploma combina harmonização, competitividade, segurança de abastecimento e autonomia estratégica, o que revela uma sobreposição funcional entre mercado interno e política industrial.

¹¹ A expressão é aqui usada em sentido analítico. *In casu*, o regulador não elimina apenas obstáculos, mas escolhe setores, critérios e mecanismos de preferência.

viragem é visível na forma como o diploma escolhe setores, condiciona investimentos e desenha mecanismos de preferência ligados à origem e ao conteúdo carbónico dos produtos.

3. Os quatro pilares da proposta de Regulamento

3.1. Primeiro pilar. A simplificação procedimental e a aceleração do licenciamento

O primeiro pilar da proposta consiste na aceleração do licenciamento industrial. O artigo 4.º prevê a criação, por cada Estado-Membro, de um “*single access point*” nacional para a apresentação do pedido único relativo a projetos industriais¹². O artigo 5.º¹³ exige ainda a designação de uma autoridade competente para coordenar o procedimento e determina que, no prazo máximo de 45 dias após a receção do pedido, essa autoridade reconheça a completude da candidatura ou solicite a informação em falta¹⁴. O relatório de impacto associa esta linha de reforma a uma lógica de simplificação administrativa e identifica como desejável uma trajetória de redução significativa dos tempos de autorização, trabalhando mesmo com a referência de 18 meses para projetos de descarbonização de indústrias intensivas em energia.¹⁵

Neste ponto, a proposta transforma a técnica procedimental em política industrial. O licenciamento deixa de ser apenas uma matéria de eficiência administrativa e converte-se em infraestrutura jurídica da reindustrialização verde. A ideia é simples, mas potente. O seu objetivo consiste em reduzir a incerteza temporal e os custos de contexto para tornar a localização de investimento produtivo na União mais previsível e atrativa. O êxito desta solução, contudo, dependerá menos da elegância do desenho normativo do que da capacidade administrativa real dos Estados-Membros para integrar autoridades, sistemas de informação e recursos humanos capazes.

¹² A criação de um “*single access point*” nacional revela uma tentativa de centralização funcional da tramitação administrativa dos projetos industriais.

¹³ Permit-granting procedure.

¹⁴ Artigo 5.º n.º 3 “*No later than 45 days from the receipt of the application for a permit for industrial manufacturing projects, the competent authority shall either acknowledge that the application is complete or request any missing information needed to process the application*”. O prazo de 45 dias para reconhecer a completude do pedido ou solicitar elementos em falta é um dos dispositivos mais concretos de aceleração procedimental.

¹⁵ Comissão Europeia, “Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report accompanying the proposal for the Industrial Accelerator Act”, SWD(2026) 71 final, Bruxelas, 4 mar. 2026, ponto 6.2.1. 1 p. 53. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/ef967653-d886-4c14-a68a-65ea6ef25bce_en?filename=Impact%20assessment%20report.pdf

3.2. Segundo pilar. A criação de “lead markets” por via da procura pública e dos regimes de apoio

O segundo pilar é talvez o mais original. A proposta procura criar “*mercados-líder*” para produtos manufaturados de baixo carbono e, em certos casos, de origem da União¹⁶. Nos anexos à proposta, a Comissão prevê, para determinados procedimentos e regimes de apoio estabelecidos ou atualizados a partir de 1 de janeiro de 2029, percentagens mínimas de utilização de materiais com requisitos ambientais e, por vezes, de origem europeia. Assim, no caso do aço, exige-se que pelo menos 25% do volume total seja de baixo carbono¹⁷; no caso do betão e da argamassa, pelo menos 5% do volume total, incluindo clínquer e cimento, deve ser de baixo carbono e de origem da União¹⁸; e, no caso do alumínio, pelo menos 25% do volume total deve ser de baixo carbono e de origem da União¹⁹ ²⁰. Além disso, o artigo 12.^o²¹ impõe aos Estados-Membros que configurem certos regimes de apoio de modo a cobrir pelo menos 45% do orçamento nacional dos regimes abrangidos pelo Anexo II e 100% do orçamento nacional dos regimes abrangidos pelo Anexo III.²²

Esta arquitetura normativa mostra uma alteração relevante de paradigma. A contratação pública e os apoios públicos deixam de ser tratados apenas como instrumentos de eficiência ou compensação de falhas de mercado e passam a funcionar como motores de procura estratégica. A Comissão não se limita a apoiar a oferta industrial, mas tenta construir, através de regras de mercado, condições artificiais, mas juridicamente estruturadas de expansão da procura por produção industrial limpa e, em certos segmentos, europeia. Trata-se de uma forma sofisticada de política industrial indireta²³, cuja ambição é moldar o comportamento do mercado sem depender exclusivamente dos subsídios tradicionais.²⁴

¹⁶ Vide artigo 10.^o n.º 2 da proposta.

¹⁷ Vide Anexo II.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Os anexos da proposta são essenciais porque operacionalizam a ambição regulatória do diploma em percentagens concretas aplicáveis a aço, betão/argamassa e alumínio.

²¹ Outras formas de intervenção pública.

²² A exigência relativa a 45% e 100% do orçamento nacional dos regimes abrangidos mostra que a proposta pretende influenciar não só decisões pontuais, mas a arquitetura global dos apoios nacionais.

²³ Também chamada de política *horizontal* ou de *enquadramento*, este mecanismo refere-se a um conjunto de ações que não visam setores específicos (setoriais), mas sim melhorar o ambiente de negócios de forma geral, impactando indiretamente a produtividade e a competitividade de todas as indústrias. Em vez de subsidiar uma única empresa ou setor (política direta), atua-se na estrutura económica para facilitar o desenvolvimento industrial como um todo.

²⁴ Nesta medida, a proposta aproxima-se de uma política industrial de procura, isto é, de uma estratégia que fabrica mercado antes de simplesmente financiar produtores.

3.3. Terceiro pilar. O condicionamento de certos investimentos estrangeiros

O terceiro pilar do diploma assenta no investimento direto estrangeiro em setores emergentes estratégicos. O capítulo IV²⁵ aplica-se, segundo o artigo 17.º, a investimentos que excedam 100 milhões de euros²⁶. Os considerandos esclarecem ainda que os critérios harmonizados se dirigem a investidores provenientes de países terceiros que detenham mais de 40% da capacidade de produção industrial global, nos setores emergentes em causa^{27 28}. Mais do que um simples mecanismo de controlo defensivo, a proposta estabelece um modelo de investimento estrangeiro condicionado: os investimentos relevantes não podem avançar sem aprovação explícita e devem satisfazer pelo menos “quatro das seis condições” previstas no regulamento^{29 30}. Entre essas condições incluem-se, por exemplo, requisitos ligados à participação europeia, ao desenvolvimento de cadeias de valor da União e ao esforço de abastecimento a partir do território europeu, incluindo a meta de procurar obter da União um mínimo de 30% dos inputs usados nos produtos colocados no mercado europeu.^{31 32}

Aqui a proposta opera uma mutação particularmente visível da geoeconomia regulatória europeia. O problema já não é apenas impedir riscos para a segurança ou a ordem pública. O que se pretende é qualificar o investimento externo em função do seu contributo para a tecnologia, o emprego, a capacidade produtiva e a integração industrial da União. O capital estrangeiro deixa de ser avaliado apenas pela sua proveniência ou pelo risco que transporta e passa a ser “julgado” pela sua “*densidade económica europeia*”. Em bom português: não basta entrar, é preciso entrar de modo útil para o ecossistema produtivo da União Europeia.

²⁵ Contribuição de investimento estrangeiro.

²⁶ O limiar de 100 milhões de euros funciona como filtro quantitativo para a aplicação do regime de investimento estrangeiro em setores emergentes estratégicos.

²⁷ Considerando 29.

²⁸ A referência a países terceiros com mais de 40% da capacidade produção industrial global mostra que o regulamento é desenhado com forte sensibilidade geoeconómica.

²⁹ Artigo 18.º n.º 2 da proposta.

³⁰ O requisito de cumprimento de pelo menos quatro das seis condições previstas confirma que o regime não é apenas notificativo, mas verdadeiramente substantivo.

³¹ Alínea f) do n.º 2 do artigo 18.º da proposta.

³² O objetivo de abastecimento mínimo a partir da União é um exemplo claro da tentativa de integrar o investimento estrangeiro nas cadeias de valor europeias.

3.4. O quarto pilar. As áreas nacionais de aceleração da produção industrial

O quarto pilar consiste na criação de “*industrial manufacturing acceleration areas*” e corresponde ao Capítulo V da proposta. O artigo 25.º determina que cada Estado-Membro designe pelo menos uma dessas áreas no prazo de 12 meses após a entrada em vigor do regulamento, com o objetivo de concentrar projetos de produção industrial em setores estratégicos³³. O mecanismo introduz uma dimensão espacial clara na política industrial europeia. Já não se trata apenas de regular atividades, mas também de organizar territórios produtivos. A proposta aproxima-se, assim, de uma lógica de planeamento industrial funcional³⁴, ainda que operada por instrumentos típicos do mercado interno.

A virtude desta solução reside em reconhecer que a competitividade industrial não nasce apenas da empresa isolada, mas de ecossistemas territoriais compostos por energia, fornecedores, infraestruturas, mão de obra qualificada e proximidade entre cadeias de valor. O risco, contudo, é igualmente evidente uma vez que os ganhos do novo modelo poderão distribuir-se de forma desigual entre Estados-Membros com maior capacidade financeira e administrativa para estruturar essas áreas e aqueles cuja capacidade institucional é mais modesta. Em vez de uma reindustrialização homogénea, o regulamento poderá favorecer uma geografia assimétrica da aceleração industrial europeia.

4. Considerações críticas acerca da proposta legislativa

A proposta COM(2026) 100 final tem o mérito de abandonar a ficção de que a neutralidade regulatória, por si só, basta para preservar a base produtiva europeia num contexto de forte competição internacional, subsídios externos e dependências tecnológicas concentradas. O diploma é intelectualmente coerente com a viragem estratégica anunciada no “*Clean Industrial Deal*”³⁵ e procura transformar a transição climática num motor de crescimento de produção

³³ A exigência de pelo menos uma área nacional de aceleração de produção industrial por Estado-Membro, em 12 meses, introduz uma dimensão territorial particularmente expressiva no diploma.

³⁴ O planeamento industrial funcional (ou planeamento estratégico industrial) corresponde ao conjunto de atividades que traduzem as estratégias de alto nível da empresa em planos operacionais detalhados, organizando os recursos produtivos para alcançar os objetivos comerciais. Essencialmente, é a ponte entre a procura do mercado e a capacidade de produção da fábrica, focando-se no que produzir, quando, em que quantidade e com que recursos. Este processo é considerado “funcional” porque utiliza os pontos fortes das várias áreas funcionais (produção, manutenção, engenharia, qualidade e cadeia de fornecimento) para criar uma vantagem competitiva.

³⁵ O *Clean Industrial Deal* é um plano para a competitividade e a descarbonização da UE.

industrial.³⁶ O seu ponto forte está precisamente na integração de instrumentos que antes apareciam dispersos: licenciamento, procura pública, apoios, investimento estrangeiro e localização produtiva passam a ser pensados em conjunto.³⁷

Mas o diploma agora proposto transporta fragilidades que consideramos de importante relevo. A primeira é de natureza jurídica, quanto mais o mercado interno for mobilizado para suportar preferências estratégicas densas, maior será o escrutínio sobre a suficiência material da base jurídica escolhida. A segunda é administrativa e aqui a proposta de regulamento pressupõe Estados-Membros com capacidade técnica, digital e organizativa para executar rapidamente instrumentos sofisticados. A terceira é externa. A combinação entre abertura comercial, reciprocidade e preferência estratégica poderá gerar tensões interpretativas e políticas no plano das relações económicas internacionais da União Europeia. Em suma, o diploma é promissor, mas no fio da navalha, entre o reforço legítimo da autonomia industrial e o risco de um protecionismo regulatório de alta complexidade.

5. O impacto do COM(2026) 100 final nas alfândegas portuguesas e na Autoridade Tributária e Aduaneira

Conforme tivemos ocasião de supra esclarecer, a proposta de Regulamento contida no documento COM(2026) 100 final, apresentada pela Comissão Europeia em 4 de março de 2026, institui um quadro europeu de medidas para a aceleração da capacidade industrial e da

Confrontadas com os elevados custos da energia e com a feroz concorrência global, as indústrias europeias necessitam de apoio urgente. O Pacto Industrial Limpo, lançado em 26 de fevereiro de 2025, descreve ações concretas para transformar a descarbonização num motor de crescimento para as indústrias europeias. Isto inclui a redução dos preços da energia, a criação de empregos de qualidade e as condições certas para as empresas prosperarem.

O Acordo apresenta medidas para impulsionar todas as etapas da produção, com foco em:

- Indústrias com uso intensivo de energia, como aço, metais e produtos químicos, que precisam urgentemente de apoio para descarbonizar, mudar para energia limpa e enfrentar custos elevados, concorrência global desleal e regulamentações complexas;
- O setor das tecnologias limpas, que está no centro da competitividade futura e é necessário para a transformação industrial, a circularidade e a descarbonização.

Outro elemento do Acordo é a circularidade, que visa reduzir o desperdício e prolongar a vida útil dos materiais, promovendo a reciclagem, a reutilização e a produção sustentável. Maximizar os recursos limitados da UE e reduzir a dependência excessiva de fornecedores de matérias-primas de países terceiros é crucial para um mercado competitivo e resiliente. Informação disponível em https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en

³⁶ O nexó entre a competitividade e a descarbonização é um dos traços centrais do “*Clean Industrial Deal*”, que serve de pano de fundo político à proposta.

³⁷ Consult. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en "Clean Industrial Deal - European Commission"

descarbonização em setores estratégicos. Embora o seu núcleo normativo se concentre no licenciamento industrial, na contratação pública, nos regimes de apoio e no condicionamento de determinados investimentos diretos estrangeiros, o diploma projeta efeitos relevantes sobre as administrações aduaneiras dos Estados-Membros. No caso português, esses efeitos incidem particularmente sobre a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), quer na vertente central de regulação e coordenação técnico-jurídica, quer na vertente operacional das alfândegas e dos postos aduaneiros. O presente artigo sustenta que o impacto do COM(2026) 100 final sobre as alfândegas portuguesas é predominantemente indireto, transversal e estrutural, isto é, não se traduz numa redistribuição de competências aduaneiras clássicas, mas antes num reforço do papel da AT em matéria de prova da origem, verificação de conformidade, cooperação interadministrativa e utilização de dados aduaneiros para fins de *economic intelligence*³⁸ e monitorização de cadeias de abastecimento

5.1. Questão introdutória

Apesar de não se tratar de um diploma de direito aduaneiro em sentido estrito, a proposta contém vários pontos de contacto com o universo aduaneiro. Essa interseção decorre, desde logo, do facto de certas exigências do regulamento assentarem em categorias jurídicas tipicamente aduaneiras, como seja a origem das mercadorias, bem como em métodos de verificação, certificados de conformidade e dados sobre fluxos de importação. Por essa razão, o seu impacto sobre as administrações aduaneiras dos Estados-Membros não pode ser avaliado apenas pela lente clássica da tributação aduaneira ou do controlo de fronteira externa. No caso português, essa análise deve centrar-se na AT, cuja missão legal combina administração tributária, administração aduaneira, controlo da fronteira externa da União e cooperação técnico-institucional em matéria europeia e internacional.³⁹

5.2. O enquadramento institucional português

Nos termos do Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15 de dezembro, a AT é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que dispõe de unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, designadas por direções de finanças e

³⁸ A *Economic Intelligence* (Inteligência Económica) corresponde ao conjunto de ações coordenadas para recolher, processar, analisar e disseminar informação estratégica sobre o ambiente económico — como mercados, concorrentes, tecnologia e políticas — para apoiar a tomada de decisão. Serve para antecipar ameaças, identificar oportunidades e proteger informações confidenciais.

³⁹ O procedimento 2026/0068(COD) encontra-se registado no *Legislative Observatory* do Parlamento Europeu como procedimento legislativo ordinário, com o estado “Preparatory phase in Parliament” Consult. <https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2026%2F0068%28COD%29>. Quanto à AT, a sua missão e atribuições constam do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

alfândegas. O artigo 2.º do mesmo diploma define a missão da AT como a administração dos impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como o exercício do controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade. Entre as suas atribuições figuram ainda a inspeção tributária e aduaneira, a garantia da aplicação das normas aplicáveis às mercadorias introduzidas no território da União, a execução de acordos internacionais em matéria tributária e aduaneira, a cooperação com organismos europeus e internacionais e o desenvolvimento de infraestruturas e tecnologias de informação necessárias ao exercício dessas funções⁴⁰.

Por sua vez a Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, completa este quadro ao estabelecer a estrutura nuclear da AT e as competências das respetivas unidades orgânicas. A portaria prevê, nos serviços centrais, entre outras⁴¹, a Direção de Serviços de Regulação Aduaneira (DSRA), a Direção de Serviços de Tributação Aduaneira (DSTA), a Direção de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório (DSTAL), a Direção de Serviços do Licenciamento (DSL) e a Direção de Serviços Antifraude Aduaneira (DSAFA), e contempla as alfândegas como serviços desconcentrados da AT. A mesma portaria atribui à DSRA a atividade técnico-normativa relacionada com a aplicação uniforme de procedimentos no domínio das trocas externas de mercadorias e da sua permanência no território aduaneiro, ao passo que os serviços desconcentrados aduaneiros conservam competências de recolha e tratamento de informação para análise de risco, difusão de informação antifraude e fiscalização de meios de transporte e mercadorias sujeitas a ação fiscal aduaneira⁴².

O efeito do diploma europeu sobre a administração aduaneira portuguesa será, menos uma questão de criação de novos órgãos e mais uma questão de intensificação funcional de estruturas já existentes⁴³.

5.3.A origem das mercadorias como principal vetor de impacto

O ponto de contacto mais evidente entre a proposta da Comissão e a função aduaneira reside no regime de origem. O COM(2026) 100 final estabelece que, para efeitos dos requisitos de

⁴⁰ V. Decreto-Lei n.º 118/2011, art.ºs 1.º e 2.º, sobre natureza, missão e atribuições da Autoridade Tributária e Aduaneira.

⁴¹ No que à área aduaneira contende.

⁴² V. Portaria n.º 320-A/2011, art.ºs 1.º, 2.º, 12.º e 39.º, quanto à estrutura nuclear da AT, à existência de alfândegas como serviços desconcentrados, às competências da DSRA e às funções dos serviços desconcentrados de âmbito local no domínio aduaneiro.

⁴³ Esta leitura resulta da articulação entre a missão legalmente integrada da AT e a estrutura nuclear definida na Portaria n.º 320-A/2011, que concentra funções de regulação aduaneira, antifraude, tributação aduaneira e gestão de informação em torno de uma única autoridade

conteúdo de origem da União, a origem dos produtos e componentes deve ser determinada de acordo com o Regulamento (UE) n.º 952/2013, isto é, o Código Aduaneiro da União (CAU)^{44 45}. A proposta de diploma prevê ainda que a Comissão possa adotar atos de execução destinados a especificar o método de cálculo da proporção de produtos e componentes originários da União, bem como os métodos e procedimentos a aplicar pelas autoridades nacionais competentes, incluindo as autoridades adjudicantes e adjudicatárias, para verificação da conformidade com os requisitos previstos⁴⁶.

Este aspeto tem relevância imediata para as alfândegas nacionais. Ainda que a verificação operacional, em muitos casos, seja desencadeada por entidades ligadas à contratação pública ou à gestão de regimes de apoio, o critério jurídico de referência continua a ser aduaneiro. Em consequência, a AT, e em particular os seus serviços centrais de regulação aduaneira⁴⁷, tenderão a desempenhar um papel acrescido de suporte técnico-jurídico, uniformização interpretativa e validação metodológica. Não se trata, no estado atual da proposta, de transferir para as alfândegas a condução dos procedimentos de contratação pública, mas de reconhecer que a credibilidade jurídica dessas políticas dependerá em larga medida da correta aplicação de conceitos de matriz aduaneira⁴⁸.

O efeito institucional provável, no caso português, é um reforço da necessidade de emitir orientações internas, harmonizar critérios de prova da origem e estruturar canais de apoio a outras entidades públicas. Do ponto de vista do contencioso, é também previsível um aumento da relevância da discussão sobre certificados, declarações e demonstração documental do conteúdo originário da União Europeia, precisamente porque o regulamento aposta num modelo em que a demonstração da conformidade será, em boa medida, documental e verificável a posteriori. Trata-se aqui de uma inferência fundada no desenho da proposta, e não de uma competência já formalmente atribuída pela ordem jurídica portuguesa.

⁴⁴ Vide art.ºs 59.º a 68.º do CAU

⁴⁵ Proposta COM(2026) 100 final, Capítulo III, art.º 7.º, n.º 2.

⁴⁶ Proposta COM(2026) 100 final, disposições relativas aos atos de execução em matéria de cálculo da proporção de conteúdo originário da União e métodos de verificação da conformidade.

⁴⁷ DSRA.

⁴⁸ A referência ao Código Aduaneiro da União como critério de determinação da origem implica que o saber técnico-jurídico aduaneiro continua a ser a base de credibilidade do sistema, mesmo quando a verificação imediata é acionada por entidades não aduaneiras. Trata-se de uma conclusão interpretativa apoiada no texto da proposta e na própria orgânica da AT.

5.4.A verificação de conformidade e cooperação interadministrativa

O COM(2026) 100 final não transforma as alfândegas em autoridades de verificação. O que faz é criar um modelo de verificação distribuída, em que autoridades diversas aplicam requisitos comuns, assentes em categorias europeias uniformizadas e, em certos casos, em instrumentos padronizados de cálculo e certificação. A proposta indica expressamente que os atos de execução poderão estabelecer métodos e procedimentos aplicáveis pelas autoridades nacionais competentes, incluindo as entidades adjudicantes, e admite o recurso a ferramentas digitais para fins de cálculo, verificação e demonstração de conformidade⁴⁹.

Para a administração pública portuguesa, isto aponta para um aumento da cooperação interadministrativa entre a AT e organismos públicos com intervenção em contratação pública, regimes de apoio e acompanhamento industrial. Neste contexto, o papel da AT poderá consistir menos na decisão material sobre a elegibilidade de projetos e mais no fornecimento de conhecimento especializado, validação técnico-jurídica, apoio documental e eventual interoperabilidade de sistemas. Em linguagem institucional, diremos que as alfândegas portuguesas e em especial os serviços centrais aduaneiros tenderão a funcionar como uma espécie de “infraestrutura de confiança” da nova política industrial europeia, sobretudo em matérias ligadas à origem, rastreabilidade e leitura técnica das operações comerciais⁵⁰.

5.5.Os dados aduaneiros e a *economic intelligence*

Um segundo eixo de impacto, menos visível, mas potencialmente mais profundo, prende-se com o uso de dados aduaneiros para monitorização das cadeias de abastecimento. O relatório de impacto que acompanha a proposta descreve o sistema SCAN (Supply Chain Alert Notification) como um instrumento quantitativo de deteção precoce de perturbações em cadeias de fornecimento, baseado, entre outros elementos, em indicadores de alta frequência que acompanham preços e quantidades de importação através de dados aduaneiros atualizados quinzenalmente⁵¹. O objetivo é detetar sinais precoces de escassez ou de pressões inflacionistas em produtos e setores estratégicos.

⁴⁹ A proposta admite expressamente o estabelecimento, por atos de execução, de métodos e procedimentos a aplicar pelas autoridades nacionais competentes, incluindo entidades adjudicantes, bem como o uso de ferramentas digitais para cálculo, verificação e demonstração de conformidade.

⁵⁰ Em Portugal, a existência da DSRA permite antecipar uma função aduaneira reforçada de apoio normativo e técnico, ainda que a proposta não transfira formalmente para a AT a condução dos procedimentos de contratação pública.

⁵¹ Ponto 2.2.2.1 do documento SWD(2026) 71 final, p.11 e Anexo 4, p. 124.

Esta dimensão projeta-se de modo particularmente expressivo sobre a AT. Num modelo deste tipo, os dados aduaneiros deixam de servir apenas à liquidação de direitos, ao controlo da entrada de mercadorias ou à repressão da fraude e evasão fiscal, passando a desempenhar também uma função de *economic intelligence*. Para Portugal, isso significa que a qualidade, o detalhe e tempestividade da informação recolhida pelas alfândegas ganham um valor estratégico acrescido no contexto da governação económica europeia. A função aduaneira aproxima-se, assim, não apenas do controlo, mas também da produção de conhecimento económico acionável para o Estado e para a União.

5.6. Investimento estrangeiro e o impacto indireto sobre a AT

A proposta cria ainda, como vimos, no seu capítulo IV⁵², um quadro para a imposição de condições a determinados investimentos diretos estrangeiros em setores estratégicos emergentes, aplicável a operações superiores a 100 milhões de euros⁵³. O texto estabelece que esses investimentos não produzem efeitos antes do cumprimento das condições aplicáveis e prevê que os Estados-Membros designem *Investment Authorities* responsáveis pela revisão e monitorização do respetivo cumprimento⁵⁴.

Também aqui o impacto sobre as alfândegas portuguesas parece ser sobretudo indireto. O diploma não atribui à AT a condução formal deste procedimento. Ainda assim, a avaliação do grau de integração do investimento nas cadeias de valor da União Europeia, da dependência de determinados países terceiros e da inserção produtiva de certos setores dificilmente poderá prescindir de informação sobre fluxos de comércio e abastecimento, áreas em que a administração aduaneira detém competências e dados particularmente relevantes. A consequência plausível é, portanto, um reforço do papel da AT como fonte de informação qualificada para outras autoridades nacionais, e não como autoridade decisora principal neste domínio⁵⁵.

5.7. O que o diploma não altera em sede aduaneira

Importa, por fim, delimitar o alcance real da proposta. O COM(2026) 100 final não altera diretamente o Código Aduaneiro da União (CAU), não redefine as competências clássicas das alfândegas em matéria de classificação pauta, origens, valor, liquidação ou o procedimento

⁵² Contribuição de investimento estrangeiro, artigos 17.º e ss.

⁵³ Art.º 17.º n.º 1 da proposta.

⁵⁴ O limiar de EUR 100 milhões e a exigência de designação de *Investment Authorities* constam do capítulo IV (art.ºs 17.º e ss) da proposta.

⁵⁵ A utilidade dos dados aduaneiros para a leitura das cadeias de abastecimento é reforçada pelo relatório de impacto, que descreve o sistema SCAN com base em indicadores de alta frequência extraídos de dados aduaneiros. Vide Anexo 4, p. 124 do documento SWD(2026) 71 final.

declarativo aduaneiro e não desloca para a administração aduaneira a condução dos procedimentos de licenciamento industrial, contratação pública ou controlo formal do investimento estrangeiro. O regulamento projeta efeitos importantes sobre o parte do universo aduaneiro, mas fá-lo sobretudo por via da valorização de competências técnicas já existentes e da necessidade de articulação entre autoridades distintas⁵⁶.

Em termos sintéticos, o impacto do diploma nas alfândegas portuguesas não corresponde a uma revolução na fronteira externa. Corresponde, antes, a uma elevação funcional do papel da AT na governação económica do mercado interno, com especial incidência no apoio técnico sobre matérias de origem, mais cooperação administrativa, mais centralidade dos dados aduaneiros e maior articulação com políticas industriais e comerciais de nova geração. É precisamente nesta deslocação, da fronteira física para a arquitetura regulatória do mercado interno, que reside o principal significado institucional do COM(2026) 100 final para Portugal.

A proposta COM(2026) 100 final não foi concebida como um ato de reforma aduaneira, mas o seu impacto sobre as alfândegas portuguesas e sobre a Autoridade Tributária e Aduaneira é real e juridicamente relevante. O diploma reconduz a origem das mercadorias ao Código Aduaneiro da União (CAU), admite mecanismos europeus de verificação da conformidade, valoriza o uso de dados aduaneiros para a monitorização de cadeias de abastecimento e pressupõe formas mais intensas de cooperação interadministrativa. No caso português, a configuração integrada da AT poderá constituir uma vantagem institucional na absorção desses efeitos, precisamente porque concentra numa mesma autoridade competências de regulação aduaneira, fiscalização, análise de risco e gestão da informação.

6. O pacote documental apresentado pela Comissão Europeia

O pacote documental apresentado pela Comissão Europeia em 4 de março de 2026 no âmbito do *Industrial Accelerator Act* inclui, entre outros, o **COM(2026) 100 final**, o **SWD(2026) 70 final**, o

⁵⁶ A proposta mantém o seu foco em licenciamento, contratação pública, regimes de apoio e investimento estrangeiro, não procedendo a uma revisão do Código Aduaneiro da União nem a uma reatribuição geral das competências aduaneiras clássicas.

SWD(2026) 71 final e o **SWD(2026) 72 final**^{57 58}. Embora pertençam ao mesmo dossiê legislativo, estes documentos desempenham funções distintas e ocupam lugares diferentes na arquitetura jurídico-institucional da União Europeia. O presente artigo, supra descreveu que o **COM(2026) 100 final** constitui a proposta normativa propriamente dita, suscetível de se converter num ato legislativo da União, ao passo que os três documentos **SWD** são instrumentos técnico-administrativos de acompanhamento, sem força normativa autónoma equivalente. O **SWD(2026) 70 final** cumpre uma função de justificação em matéria de subsidiariedade e proporcionalidade; o **SWD(2026) 71 final** contém a avaliação de impacto completa; e o **SWD(2026) 72 final** oferece uma síntese executiva dessa avaliação. Defende-se que a diferença entre estes documentos não é meramente formal ou editorial: ela condiciona o seu valor jurídico, a sua utilidade hermenêutica, o seu papel no processo legislativo e a forma como devem ser mobilizados na doutrina, na prática administrativa e na litigância europeia.

A coexistência destes textos suscita uma dificuldade recorrente na leitura jurídica dos dossiês europeus. Embora publicados em simultâneo e materialmente conexos, eles não têm a mesma natureza, não produzem os mesmos efeitos e não devem ser mobilizados da mesma maneira na análise dogmática⁵⁹. O risco de os tratar como peças equivalentes é metodologicamente relevante, porque pode conduzir à confusão entre norma proposta, fundamentação político-jurídica, análise de impacto e mera síntese executiva.

Assim sendo, o objetivo deste artigo é, também, delimitar com precisão a diferença entre os quatro documentos, segundo quatro critérios, a saber a natureza jurídico-formal, a função no processo legislativo, o conteúdo material e a utilidade interpretativa. Neste âmbito, a explicação central é simples: o **COM(2026) 100 final** pertence ao núcleo normativo-propositivo do pacote, enquanto os documentos **SWD** pertencem ao seu círculo técnico-preparatório, ainda que estes últimos possam desempenhar um papel relevante na justificação da proposta e na compreensão do seu alcance.

⁵⁷ Para além destes documentos e ainda de suporte às medidas propostas apresentou ainda uma *Factsheet accompanying the Industrial Accelerator Act Regulation*. Consult. https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/9c7fa301-c4cf-4600-8c00-34243ee26e45_en?filename=The%20Industrial%E2%80%AFAccelerator%E2%80%AFAct%E2%80%AF%20-%20factsheet.pdf

⁵⁸ Estes documentos integram o mesmo pacote legislativo e ligam-se ao procedimento **2026/0068(COD)**, atualmente registado pelo Parlamento Europeu como procedimento legislativo ordinário em fase preparatória.

⁵⁹ Em muitas práticas académicas e administrativas, a sigla do documento é usada como atalho cognitivo. Essa simplificação é útil para referência rápida, mas perigosa quando apaga as diferenças de estatuto entre proposta, documento técnico e resumo.

6.1.O COM(2026) 100 final. A proposta normativa

O COM(2026) 100 final é o documento principal do pacote. O próprio título oficial identifica-o como “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council”, isto é, uma proposta de regulamento dirigida ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O texto contém um Explanatory Memorandum, seguido do articulado proposto para o futuro regulamento, com considerandos, disposições substantivas e alterações a atos legislativos existentes, designadamente os Regulamentos (UE) 2018/1724, 2024/1735 e 2024/3110. Em termos jurídico-formais, este é o único dos quatro documentos que pode, após a tramitação procedimental legislativa, converter-se em direito derivado vinculativo da União Europeia.

A sua função é, portanto, essencialmente propositiva e normativa⁶⁰. É neste documento que a Comissão fixa o objeto da iniciativa, apresenta a base jurídica, define os objetivos regulatórios e oferece ao legislador europeu o texto sobre o qual incidirão emendas, pareceres, negociações interinstitucionais e eventual adoção final. É também neste sentido que o Observatório Legislativo do Parlamento Europeu regista o procedimento 2026/0068(COD) como relativo a uma proposta de regulamento.

Do ponto de vista metodológico, o documento a que corresponde a sigla “COM” é o documento a que cabe primazia quando a questão é saber o que a Comissão propõe juridicamente. Ele deve ser o ponto de partida da análise dogmática, da apreciação da base jurídica e do estudo do eventual regime futuro. Os restantes documentos não substituem este papel, ainda que possam esclarecer a sua génese, os seus pressupostos e a sua racionalidade.

6.2.O SWD(2026) 70 final. A grelha de subsidiariedade e proporcionalidade

O SWD(2026) 70 final apresenta-se como “Subsidiarity Grid Accompanying the COM(2026)100 Proposal for the Regulation”. A sua função não é propor a emissão de normas jurídicas, mas justificar por que razão a União Europeia pode e deve intervir neste domínio. O documento explica que a ação europeia evitaria fragmentação regulatória, reduziria custos de conformidade e melhoraria o funcionamento do mercado interno por via de um quadro único e coerente para licenciamento, contratação pública, regimes de apoio e condicionalidades ligadas ao investimento estrangeiro.

⁶⁰ O memorando explicativo integra a própria proposta e ajuda a contextualizar o articulado, mas não elimina a centralidade do texto normativo subsequente como objeto do procedimento legislativo.

Trata-se, por conseguinte, de um documento de fundamentação e de metodologia, vocacionado para responder a objeções em matéria de subsidiariedade e proporcionalidade⁶¹. A sua utilidade é particularmente visível no diálogo institucional com os parlamentos nacionais, com os serviços jurídicos e com os intérpretes que pretendam compreender a lógica da intervenção europeia. Não contém articulado normativo nem substitui a análise da base jurídica constante do próprio “COM”, mas organiza essa justificação num formato mais focado e funcional.

Em consequência, o **SWD 70** tem um valor explicativo e legitimador, não um valor normativo autónomo. A sua relevância para a doutrina jurídica reside sobretudo em ajudar a reconstruir o raciocínio da Comissão sobre a necessidade de ação da União Europeia e sobre a adequação da escala europeia para os objetivos perseguidos. Para a litigância ou o contencioso institucional, o seu uso é sobretudo auxiliar, nunca substitutivo da proposta normativa em sentido estrito.

6.3.O SWD(2026) 71 final. A avaliação de impacto completa

O SWD(2026) 71 final é identificado, na própria capa, como “Commission staff working document – impact assessment report” que acompanha a proposta de regulamento. A sua tabela de conteúdos mostra uma estrutura típica de avaliação de impacto, designadamente com uma introdução, com um contexto político e jurídico, uma definição do problema, e as razões para a ação da União, os objetivos, as opções políticas, uma comparação entre opções, os impactos esperados e a monitorização e avaliação.

Este é o documento tecnicamente mais denso do pacote⁶². Nele se encontram a reconstrução do problema regulatório, a análise de alternativas, a justificação da opção preferida e a apreciação dos custos e benefícios esperados. Em termos práticos, o SWD 71 desempenha uma função de racionalização analítica da proposta, isto é, não diz apenas o que a Comissão quer fazer, mas por que razão entende que essa solução é preferível a outras. É, por isso, o documento mais importante para quem pretenda estudar a política pública subjacente ao *Industrial Accelerator Act*, os pressupostos económicos da proposta ou a metodologia regulatória adotada pela Comissão.

Juridicamente, porém, o SWD 71 não tem a mesma posição do “COM”. Ele não contém a proposta legislativa em sentido próprio e não é o texto que será objeto de adoção pelo Parlamento

⁶¹ A grelha de subsidiariedade não substitui a argumentação jurídica geral, mas sistematiza-a em formato especialmente útil para controlo político e institucional.

⁶² Composto por 307 páginas, é também, em regra, o documento que melhor permite perceber as opções rejeitadas pela Comissão, algo que frequentemente desaparece do texto final da proposta.

e pelo Conselho. A sua autoridade é sobretudo técnica e argumentativa, o que não impede que possa assumir grande importância interpretativa, especialmente quando o intérprete procura compreender os objetivos materiais do regime proposto ou avaliar a robustez da fundamentação apresentada pela Comissão.

6.4. O SWD(2026) 72 final: O resumo executivo

O SWD(2026) 72 final é apresentado como “Executive Summary of the impact assessment report”. O próprio título mostra a sua função. Trata-se de um documento de síntese, destinado a condensar os elementos essenciais do relatório de avaliação de impacto. A folha inicial resume a necessidade de ação, as opções consideradas e as principais conclusões da Comissão quanto à solução preferida.

A sua natureza é, assim, a de um instrumento de comunicação e simplificação administrativa⁶³. O documento serve para leitura rápida por decisores, gabinetes, serviços administrativos e outros atores que precisem de captar, sem percorrer centenas de páginas, a lógica geral da avaliação de impacto. Não substitui a leitura do **SWD 71** quando se exige análise aprofundada, nem pode ocupar o lugar do **COM 100** como fonte da proposta normativa.

Em termos metodológicos, o **SWD 72** tem menor densidade autónoma⁶⁴ do que os outros três documentos. A sua utilidade é alta para fins de triagem, ensino, briefing institucional e síntese, mas baixa quando se exige reconstrução detalhada do raciocínio da Comissão ou análise jurídica rigorosa do regime proposto. Ele é, por assim dizer, uma espécie de mapa desdobrável do relatório de impacto, e não o território propriamente dito.

6.5. Diferenças estruturais entre os quatro documentos apresentados pela Comissão

A comparação entre os quatro textos permite identificar uma diferença estrutural em pelo menos quatro planos.

Em primeiro lugar, há uma diferença de natureza formal. O COM(2026) 100 final é uma proposta legislativa. Os SWD(2026) 70, 71 e 72 final são Commission Staff Working Documents que a acompanham. Esta distinção resulta expressamente dos títulos oficiais e da forma como a Comissão apresenta o pacote na sua página institucional.

⁶³ A utilidade do resumo executivo não deve ser confundida com profundidade analítica. A sua força está na síntese, não na exaustividade.

⁶⁴ Conta apenas com 4 páginas.

Em segundo lugar, há uma diferença funcional. O COM formula a solução normativa, o SWD 70 justifica a legitimidade e a escala da intervenção, o SWD 71 expõe a avaliação de impacto completa e o SWD 72 resume essa avaliação. Em linguagem simples, o pacote responde a quatro perguntas diferentes: o que se propõe, por que a União pode agir, por que a Comissão escolheu esta solução e qual é a síntese dessa justificação.

Em terceiro lugar, há uma diferença em sede de densidade material. O COM contém articulado, considerandos e modificações a atos existentes. O SWD 70 tem carácter seletivo e focalizado. O SWD 71 apresenta a análise mais longa e detalhada. O SWD 72 comprime essa análise em formato sumário. Esta diferença afeta diretamente a forma como cada texto deve ser citado e utilizado na investigação jurídica.

Em quarto lugar, há uma diferença de valor hermenêutico⁶⁵. Quando a questão é a reconstrução do conteúdo normativo proposto, o COM prevalece. Quando a questão é a racionalidade da escolha regulatória, o SWD 71 tende a ser mais esclarecedor. Quando a questão é a legitimação da ação da União face à subsidiariedade e proporcionalidade, o documento pertinente é o SWD 70. E quando o objetivo é apenas compreender rapidamente o dossiê, o SWD 72 basta em muitos casos iniciais.

6.6. Relevância jurídico-metodológica da distinção

A distinção entre estes documentos não é apenas de tipologia. Ela tem efeitos diretos sobre a metodologia de investigação, sobre a qualidade da argumentação jurídica e sobre o modo de citar o dossiê legislativo em trabalhos científicos⁶⁶. Citar o SWD 71 como se ele contivesse a proposta normativa seria metodologicamente incorreto, ignorá-lo por completo quando se discute a racionalidade económica e regulatória da proposta seria, por outro lado, empobrecedor. O mesmo vale para o SWD 70, que pode ser decisivo quando a análise se centra nos fundamentos da intervenção da União, e para o SWD 72, que é útil sobretudo como porta de entrada na compreensão da proposta.

Na prática académico-jurídica, isso significa que cada documento deve ser mobilizado segundo a pergunta de investigação formulada. Para estudar o regime proposto, começa-se pelo COM. Para estudar a sua fundamentação e os seus impactos, consulta-se o SWD 71. Para discutir a legitimidade da escala europeia, convém recorrer ao SWD 70. Para fins de síntese ou de comunicação institucional, o SWD 72 pode ser suficiente numa fase preliminar. A diferença entre eles não é de mera extensão, mas de função jurídico-intelectual.

⁶⁵ “Valor hermenêutico” é aqui usado em sentido funcional, correspondente ao grau de utilidade do documento para a reconstrução do sentido, finalidade e racionalidade do regime proposto.

⁶⁶ A distinção é igualmente relevante para pareceres, informações internas, notas parlamentares e peças de litigância estratégica, em que a escolha da fonte pode afetar a robustez dos argumentos usados.

7. Conclusões

O “*Industrial Accelerator Act*” deve ser encarado como uma tentativa de reconstrução material do mercado interno europeu com especial relevância na indústria e no clima. A proposta não apenas acelera procedimentos, uma vez que reordena prioridades, hierarquiza setores, disciplina investimentos e territorializa a produção industrial estratégica. A sua originalidade reside em usar o direito do mercado interno como plataforma de uma política industrial seletiva, sem abandonar por completo a linguagem da integração e da concorrência.

O verdadeiro teste da proposta estará na sua execução e no seu equilíbrio normativo. Se conseguir combinar aceleração, proporcionalidade, abertura externa qualificada e distribuição minimamente equilibrada dos ganhos industriais, poderá marcar uma mudança estrutural no direito económico da União Europeia. Se falhar, arrisca transformar-se num mecanismo normativamente ambicioso, mas administrativamente desigual e juridicamente muito contestado. É precisamente essa incerteza que faz do COM(2026) 100 final um objeto fértil para a investigação jurídica contemporânea.

No que atende já aos efeitos desta proposta nas Alfândegas dir-se-á que o COM(2026) 100 final não foi concebida como um ato de reforma aduaneira, mas o seu impacto sobre as alfândegas portuguesas e sobre a Autoridade Tributária e Aduaneira é real e juridicamente relevante. O diploma reconduz a origem das mercadorias ao Código Aduaneiro da União, admite mecanismos europeus de verificação da conformidade, valoriza o uso de dados aduaneiros para a monitorização de cadeias de abastecimento e pressupõe formas mais intensas de cooperação interadministrativa. No caso português, a configuração da AT poderá constituir uma vantagem institucional na absorção desses efeitos, precisamente porque concentra numa mesma autoridade competências e reconhecida experiência de nas áreas da regulação aduaneira, fiscalização, análise de risco e gestão da informação.

Se a proposta vier a ser aprovada em moldes próximos do texto atual, o seu principal efeito sobre a AT não será a criação de novas competências aduaneiras nucleares, mas antes o aprofundamento de funções de suporte técnico, uniformização jurídica, produção de prova e *economic intelligence*. Em termos de visibilidade, esse impacto é menos visível do que uma alteração do perímetro formal das competências tributárias, mas pode revelar-se mais duradouro. A “alfândega” deixa de surgir apenas como ponto de controlo da entrada de mercadorias e afirma-se, cada vez mais, como componente essencial da infraestrutura jurídica e informacional do mercado interno europeu.

O pacote documental apresentado pela Comissão e constante dos documentos COM(2026) 100 final, SWD(2026) 70 final, SWD(2026) 71 final e SWD(2026) 72 final pertencem ao mesmo

pacote legislativo, mas desempenham papéis distintos e juridicamente não equivalentes. O primeiro contém a proposta normativa, o segundo organiza a justificação em matéria de subsidiariedade e proporcionalidade, o terceiro apresenta a avaliação de impacto completa, e o quarto resume essa avaliação. Esta diferenciação determina o valor de cada texto no procedimento legislativo da União, na interpretação jurídica e na investigação científica.

A principal conclusão metodológica acerca deste pacote é, portanto, a seguinte: não existe um “documento da Comissão” em abstrato, mas antes um conjunto de peças documentalmente articuladas e funcionalmente diferenciadas. Ler o pacote sem distinguir estas camadas é perder a arquitetura do processo legislativo europeu; distingui-las corretamente é ganhar precisão analítica, rigor dogmático e melhor qualidade argumentativa.

8. Principais referências bibliográficas

Comissão Europeia. (2025, 26 de fevereiro). “*The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*”. European Commission. Disponível em https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en

Comissão Europeia. (2026, 4 de março). “*Commission proposes new measures to boost EU industry and jobs*”. European Commission. Disponível em https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-new-measures-boost-eu-industry-and-jobs-2026-03-04_en

Comissão Europeia. (2026). “*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors and amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110*” (COM(2026) 100 final). European Commission. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/9bc8eb85-4d43-4025-be7b-c86b9f3648ec_en?filename=Proposal%20establishing%20measures%20for%20industrial%20capacity%20and%20decarbonisation%20in%20strategic%20sectors%20.pdf

Comissão Europeia. (2026). “*Annexes to the proposal for a Regulation establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors*”. European Commission. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/99174b0d-bcda-4039-9157-62725439d010_en?filename=Annexes%20to%20the%20proposal.pdf

- Comissão Europeia. (2026, 4 de março). “*Subsidiarity Grid accompanying the COM(2026)100 Proposal for the Regulation*”. (SWD(2026) 70 final). European Commission. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/28228872-164b-4d7a-bd50-17eccfdb8e62_en?filename=Subsidiarity%20Grid.pdf
- Comissão Europeia. (2026). “*Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report accompanying the proposal for a Regulation establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors*” (SWD(2026) 71 final). European Commission. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/ef967653-d886-4c14-a68a-65ea6ef25bce_en?filename=Impact%20assessment%20report.pdf
- Comissão Europeia. (2026, 4 de março). “*Executive Summary of the impact assessment report accompanying the proposal for a Regulation establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors*”. (SWD(2026) 72 final). European Commission. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/f89f405e-74e4-49f9-b8ab-e7e7976b8877_en?filename=Executive%20summary%20of%20the%20impact%20assessment.pdf
- Comissão Europeia. (2026, 4 de março). “*Factsheet accompanying the Industrial Accelerator Act Regulation*”. European Commission. Disponível em https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/9c7fa301-c4cf-4600-8c00-34243ee26e45_en?filename=The%20Industrial%E2%80%AFAccelerator%E2%80%AFAct%E2%80%AF%20-%20factsheet.pdf
- Parlamento Europeu. (2026). *Procedure file 2026/0068(COD): Establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors*. Legislative Observatory. Disponível em [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2026/0068\(COD\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2026/0068(COD))

RECEBIDO 25-05-2026

APROVADO 01-06-2026

Avaliação da Efetiva Progressividade do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

CLASSIFICAÇÃO JEL:

C81; D31; D63; H23; H24;
O23.

Alexandra de Andrade Dias Arsénio^① • José Maria Pires^{①②} • Luís
Silveira Santos^①

① Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)

② Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), Autoridade Tributária e
Aduaneira (AT)

PALAVRAS-CHAVE:

- Progressividade Fiscal
- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)
- Índice de Kakwani
- Portugal

RESUMO

O efeito da progressividade do sistema fiscal no desenvolvimento macroeconómico de um país é uma das questões discutidas na literatura. Esta dissertação compila os contributos que ditam não só a relação entre a implementação de um imposto progressivo e a redistribuição dos rendimentos, como também os indicadores para medir a progressividade fiscal. Utilizando uma das medidas mais utilizadas na literatura, o índice de Kakwani, o estudo empírico aplica-o ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), a partir do rendimento bruto e imposto apurado na declaração anual deste imposto dos contribuintes portugueses, entre 2017 e 2022.

Os resultados assinalam um índice de Kakwani positivo entre 2017 e 2022, que confirma que o IRS cumpre o seu princípio constitucional de imposto progressivo (CRP Art.º 104.º n.º 1), apesar deste índice ter atingido o seu mínimo em 2021. Além disso, destaca-se a forte assimetria na distribuição do rendimento bruto português, em comparação com a média dos países da União Europeia.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos autores são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

Índice de Figuras	212
Lista de Abreviaturas.....	213
1. Introdução	214
2. Revisão de Literatura	215
2.1. Progressividade do Imposto sobre o Rendimento	215
2.1.1. Conceito	215
2.1.2. Progressividade e Crescimento Económico	216
2.1.3. Relevância Macroeconómica da Progressividade.....	218
2.1.3.1. Redistribuição dos Rendimentos	218
2.1.3.2. Impacto Macroeconómico	219
2.1.4. Contra-argumentos e Desafios da Progressividade Fiscal	220
2.1.5. Síntese.....	222
2.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	222
2.2.1. Classificação do Imposto.....	222
2.2.2. Incidência Real e Pessoal.....	222
2.2.3. Taxas Gerais, Liberatórias e Especiais.....	223
2.2.4. Mínimo de Existência e Taxa Adicional de Solidariedade	224
2.2.5. Deduções à Coleta e Financeiras	225
2.3. Medidas de Progressividade Fiscal	226
2.3.1. Mensuração da Desigualdade.....	226
2.3.2. Indicadores de Progressividade Estrutural e Efetiva.....	227
2.3.2.1. Progressividade Estrutural	228
2.3.2.2. Progressividade Efetiva e Redistribuição Fiscal	229
2.3.2.2.1. Índice de Kakwani.....	230
2.4. Questões de Investigação	232
3. Metodologia e Dados	232
3.1. Metodologia	232
3.1.1. Seleção da Medida de Progressividade.....	232
3.1.2. Apuramento das Curvas e Índices de Concentração.....	233

3.2.	Dados	234
3.2.1.	Fonte de Dados	234
3.2.2.	Descrição das Variáveis	234
3.2.3.	Descrição das Observações	235
3.2.4.	Estatística Descritiva das Variáveis com Valores Extremos	235
4.	Análise de Resultados.....	236
4.1.	Análise de Sensibilidade dos Resultados aos Valores Extremos	236
4.1.1.	Relevância dos Valores Extremos na Análise de Dados.....	236
4.1.2.	Seleção do Método de Eliminação dos Valores Extremos.....	237
4.2.	Discussão de Resultados	238
4.2.1.	Distribuição do Rendimento Englobado	238
4.2.2.	Distribuição do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	240
4.2.3.	Distribuição do Rendimento Após Impostos e Transferências Sociais	242
4.2.3.1.	Comparação com Outras Bases de Dados	243
4.2.4.	Concentração do Rendimento no Topo da Distribuição	244
4.2.4.1.	Rendimentos sem Englobamento Obrigatório	245
5.	Conclusões, Contributos, Limitações e Investigação Futura.....	246
6.	Referências Bibliográficas	247
7.	Anexos	258
Anexo 1.	Peso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	258
Anexo 2.	Variáveis com Valores Extremos	258
Anexo 3.	Métodos de Eliminação dos Valores Extremos	259
Anexo 4.	Resultados Após Eliminação de Valores Extremos	260
Anexo 4.1	Número de Observações.....	260
Anexo 4.2	Estatística Descritiva das Variáveis	260
Anexo 4.3	Coordenadas das Curvas e Índices de Concentração	261
Anexo 4.4	Índice de Gini do rendimento deduzido do IRS	263
Anexo 5.	Estudo dos contribuintes no topo da distribuição de rendimentos.....	263
Anexo 6.	Outras Bases de Dados	265
Anexo 7.	Estatísticas do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) da Declaração Modelo 3 da Autoridade Tributária e Aduaneira	266

Índice de Figuras

Figura 1. Representação gráfica da Curva de Lorenz e Índice de Gini.....	227
Figura 2. Representação gráfica da Curva de Concentração de Impostos e do Índice de Kakwani.	231
Figura 3. Distribuição por percentis e Índice de Gini do Rendimento Englobado e deduzido do IRS entre 2017 e 2022.....	239
Figura 4. Índice de Gini do Rendimento Bruto em Portugal por outras bases de dados entre 2017 e 2022.	240
Figura 5. Distribuição por percentis e Índice de Concentração e Kakwani do IRS entre 2017 e 2022.....	241

Lista de Abreviaturas

Art.º – Artigo

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CRP – Constituição da República Portuguesa

UE – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

ICOR – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

IMF – International Monetary Fund

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

LGT – Lei Geral Tributária

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

WIID – World Income Inequality Database

1. Introdução

Desde a segunda metade do século XX, especialmente após a crise do Subprime nos Estados Unidos da América, em 2007, e a crise das dívidas soberanas na União Europeia, em 2011, a discussão sobre a importância de um imposto progressivo sobre o rendimento é crescente. A Constituição da República Portuguesa (CRP) não só define a promoção da justiça social na distribuição do rendimento como um dever do Estado português (Art.º 81.º alínea b)), como também a repartição justa dos rendimentos um dos objetivos do sistema fiscal (Art.º 103.º n.º1). Essas finalidades são fundamentalmente prosseguidas pelo Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), cuja progressividade fiscal é constitucionalmente obrigatória (Art.º 104.º n.º1).

O presente trabalho realizará um enquadramento concetual e empírico do grau de redistribuição por via do IRS e conferirá a sua efetiva progressividade. O estudo baseia-se nos dados contidos na declaração anual deste imposto, entregue pelos contribuintes à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), analisando o rendimento declarado e imposto pago por aproximadamente 5 milhões de contribuintes, entre 2017 e 2022, para obter o índice de progressividade mais referido na literatura, o índice de Kakwani.

Relativamente aos trabalhos de investigação anteriores, a fonte de dados são as estatísticas anuais sobre o rendimento e as condições de vida nos Estados-Membros da União Europeia (*European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*), ou o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) no caso de Portugal, onde não é possível a distinção entre o IRS pago pelos contribuintes e as respetivas contribuições para a Segurança Social. Esta particularidade pode distorcer o cálculo do índice de progressividade do imposto. Além disso, devido à necessidade de informação detalhada sobre as obrigações fiscais do imposto e da distribuição de rendimento subjacente, em vez dos autores recorrerem ao índice de Kakwani, invocam a diferença do índice de Gini do rendimento antes e após o imposto, além de não existir evidência para os anos mais recentes. Portanto, este trabalho distingue-se dos existentes pela maior amplitude dos dados, dado que analisa todas as declarações do IRS entregues pelos contribuintes portugueses, e pela objetividade, pois não depende da resposta subjetiva dos inquéritos, o que possibilita uma análise sólida e sem precedentes até ao momento.

O restante do trabalho divide-se em quatro capítulos. O capítulo 2 destaca a literatura relevante sobre o conceito de progressividade fiscal, importância macroeconómica, desafios e medição da progressividade fiscal, e as principais características do IRS. O capítulo 3 descreve o conjunto de dados utilizado e a metodologia aplicada, de modo a concretizar o índice de

progressividade deste imposto. No quarto capítulo analisam-se os resultados obtidos após o tratamento dos valores extremos da base de dados e, de seguida, compara-se os resultados obtidos com estudos elaborados para Portugal e para os países da União Europeia. Por fim, o capítulo 5 reúne as principais conclusões e limitações do trabalho, e propõe caminhos para pesquisas futuras.

2. Revisão de Literatura

2.1. Progressividade do Imposto sobre o Rendimento

2.1.1. Conceito

Na literatura, a progressividade fiscal de um imposto é definida pela relação entre o imposto pago e o rendimento (progressividade nominal), ou pela distribuição do sacrifício suportado pelos diferentes contribuintes no pagamento do imposto, ou ainda considerando todos os impostos que constituem o sistema fiscal, cujas diferenças serão especificadas nos parágrafos seguintes (Vasques, 2005).

A progressividade nominal tem em conta a variação da taxa de imposto em função do rendimento tributado, podendo distinguir-se três tipos de impostos (Pereira, 2018); i) progressivos, quando a taxa aumenta à medida que o rendimento aumenta (Causa & Hermansen, 2017); ii) proporcionais, quando a taxa é igual para todos os tipos de rendimento (*flat tax*) (Piketty, 2014) e iii) regressivos, se a taxa diminui quando aumenta o rendimento, podendo esse efeito ser resultado do facto de a taxa estatutária ser mais baixa, ou através de mecanismos de planeamento fiscal (Papanikolaou, 2021).

De outro ponto de vista, concebe-se a taxa média de imposto como o valor da obrigação fiscal em percentagem do rendimento e a taxa marginal a relação percentual entre o acréscimo da obrigação e o incremento do rendimento (Pereira, 2018). Na tributação progressiva, a taxa média cresce à medida que os rendimentos do sujeito passivo aumentam. Isto acontece se a taxa marginal, a taxa aplicável a cada unidade de rendimento adicional, for superior à taxa média (Kakwani, 1977a; Musgrave & Thin, 1948). Portanto, um imposto é proporcional ou regressivo se a taxa média permanecer constante e diminuir com o aumento do rendimento, o que equivale a que esta seja igual e superior à taxa marginal, respetivamente (Paturet et al., 2013; Verbist & Figari, 2014).

Sob outra perspetiva, a tributação progressiva assente no princípio da capacidade contributiva é uma forma de garantir a igualdade material dos sacrifícios suportados pelos contribuintes (Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD], Processo nº 435/2018-T, de 2019-05-13). Esta ideia baseia-se na hipótese da utilidade marginal decrescente do rendimento, em que esta, a satisfação proveniente de uma unidade adicional de rendimento, diminui à medida que o rendimento aumenta (Lambert & Naughton, 2009). Por isso, o sacrifício implícito na renúncia à parcela de rendimento entregue como imposto é menor para quem tem elevados rendimentos, do que para quem tem rendimentos mais baixos (Young, 1987). No imposto sobre o rendimento, o princípio da igualdade concretiza-se através da adoção de um critério universal para aferir o imposto a pagar, o da capacidade contributiva, medida pelo rendimento auferido (Supremo Tribunal Administrativo [STA], Processo nº 02060/03, de 16-06-2004). Assim, a progressividade deste imposto permite tributar de forma igual quem tenha igual disponibilidade contributiva, para promover a justiça social e material, como disposto na Constituição da República Portuguesa (Art.º 13.º nº 1, 103.º nº 1 e 104.º nº 1) e na Lei Geral Tributária (LGT) (Art.º 4.º nº 1 e 5.º) (Pereira, 2018). Mitra & Ok (1996) e Lambert & Naughton (2009) assumiram que um imposto sobre o rendimento progressivo implica sacrifícios iguais para todos, ao contrário de D'Antoni (1999), Young (1987) e Harrod (1930) que defendem a incapacidade de estabelecer essa relação, devido à impossibilidade de definir com rigor as curvas de utilidade dos indivíduos de cada escalão de rendimentos.

Outro aspeto distinto na literatura constitui a hipótese de a progressividade ser avaliada considerando a totalidade do sistema fiscal de um país, em vez de somente um imposto, de modo a averiguar o seu papel na redistribuição dos rendimentos e promoção da justiça social (Reynoso & Araar, 2016; Cordeiro et al., 2023; Rodrigues & Andrade, 2019; Alves, 2012).

2.1.2. Progressividade e Crescimento Económico

Na segunda metade do século XX, o papel do Estado ampliou-se consideravelmente, impulsionado pelo crescimento económico da Europa, nas três décadas após a Segunda Guerra Mundial, denominadas os Trinta Anos Gloriosos (Piketty, 2014). O início do século XXI ficou marcado pela crise financeira mundial deflagrada em 2007, nos Estados Unidos da América (EUA), a que se seguiu a crise das dívidas soberanas dos países da União Europeia (UE), a partir de 2009. A discussão do papel do sistema fiscal na redução da desigualdade e recuperação económica foi reforçada pela pandemia do Covid-19, desde 2020, e da incerteza derivada da invasão russa à Ucrânia, em 2022 (Myck & Trzcinski, 2022). Portanto, o ajustamento das políticas fiscais às condições económicas adversas sentidas nas primeiras décadas do século XXI tornou-se mais relevante, dentro das quais a tributação progressiva do rendimento se integra (OECD, 2021; World Bank, 2022).

No pós-II Guerra Mundial, o imposto global e progressivo sobre o rendimento das pessoas singulares era considerado o mais justo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Tanzi, 2010). Porém, a partir da década de 70, a abertura dos mercados e a globalização começou a prejudicar a facilidade de tributação, com a evasão fiscal e atividades clandestinas estimuladas pelas taxas de imposto altas (Zucman, 2014). Por conseguinte, nestes países, a progressividade do imposto sobre o rendimento decresceu acentuadamente nas décadas de 80 e 90, mantendo-se relativamente estável ao longo da década de 2000 (OECD, 2024a; Piketty, 2014; Swank & Steinmo, 2002; Johansson et al., 2008; Attinasi et al., 2011). As taxas aplicadas aos rendimentos mais altos sofreram um declínio, alterando a média dos países da OCDE de 62% em 1981, para 35% em 2015 e 42,5% em 2022 (International Monetary Fund [IMF], 2017a; OECD, 2023; Gerber et al., 2018; European Commission, 2015). Além disto, OECD (2014) e Causa & Hermansen (2017) apuraram um incremento na progressividade global entre 2000 e 2012, em resultado do aumento da progressividade nos rendimentos mais baixos, devido à diminuição das taxas aplicadas nestes rendimentos, em especial nas famílias com 2 descendentes.

A propensão descendente da tributação progressiva pode ser justificada pelo possível impacto negativo no crescimento económico. Todavia, para IMF (2017a) não existem resultados empíricos fortes que o demonstrem. Gerber et al. (2018) denotam uma relação pouco significativa entre os dois. Rhee (2013) admite um efeito adverso pressupondo três anos de desfasamento e Berg et al. (2018) negam haver qualquer efeito prejudicial de redistribuições fiscais não extremas. Outros revelam um *trade-off* entre o crescimento económico e a progressividade do imposto a longo prazo, visto que um aumento da progressividade pode reduzir a taxa anual de crescimento económico (Lehmus, 2011; Koyuncu & Turnovsky, 2016). Padovano & Galli (2002) obtiveram um impacto negativo isolado das taxas marginais de imposto e da progressividade fiscal no crescimento económico, para as últimas três décadas do século XX, em 25 economias industrializadas. O modelo sugere que cada aumento de 10% das taxas marginais ou da progressividade fiscal, implicou uma redução da taxa anual de crescimento económico em 0,23%. Este efeito tende a diminuir quando considerado um intervalo de tempo superior a uma década. Para os EUA, Erosa & Koreshkova (2007) verificaram um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) de longo prazo em 12,6%, resultante da transição de um sistema progressivo para proporcional do imposto sobre o rendimento, similarmente Li & Sarte (2004) confirmaram aumentos ligeiros não negligenciáveis no crescimento de longo prazo, entre 0,12 e 0,34 p.p, proveniente da diminuição da progressividade. Além disso, Arnold (2008) e Johansson et al. (2008) evidenciaram um PIB per capita mais baixo associado a uma maior progressividade, nos países da OCDE, devido à menor produtividade ou quantidade e qualidade da oferta de trabalho, independentemente da carga fiscal do país.

2.1.3. Relevância Macroeconómica da Progressividade

A progressividade fiscal é uma componente da política fiscal dos estados, classificada como um instrumento para a produção do efeito redistributivo do sistema fiscal e da diminuição da desigualdade na distribuição dos rendimentos e da riqueza (equidade), bem como de um efeito macroeconómico e de estabilidade (OECD, 2024a; Hebous et al., 2024; Papanikolaou, 2021).

2.1.3.1. Redistribuição dos Rendimentos

Para Abdel-Kader & Moodi (2020), o livro *O Capital no Século XX*, de Thomas Piketty, ao explicitar o crescente desequilíbrio de riqueza nas economias avançadas, ampliou o interesse na adoção de um sistema fiscal progressivo. Segundo Piketty (2014), a conceção de um imposto progressivo sobre o rendimento constituiu a instituição mais determinante do século XX, na viabilidade do Estado Social, tendo sido crucial na limitação das desigualdades provenientes do sistema capitalista, sem desprezar a propriedade privada nem a concorrência. No que toca ao topo da hierarquia de rendimentos, a progressividade evita que as remunerações mais elevadas atinjam níveis in comportáveis, do ponto de vista da equidade (World Bank, 2022).

O início do século XXI, reforçou a preocupação com a desigualdade de rendimentos e a adoção de políticas para a atenuação desta assimetria, impulsionadas pelo crescente diferencial entre os rendimentos mais altos e mais baixos nos países da OCDE (OECD, 2008; 2021; IMF, 2014; Causa & Hermansen, 2017). A literatura centra-se na tributação progressiva do rendimento, a principal forma de a política fiscal moderar a desigualdade (Hebous et al., 2024; Papanikolaou, 2021; Gerber et al., 2018; Zee, 1999; Paturot et al., 2013; Myck & Trzcinski, 2022).

Consoante a evolução do grau de discrepância dos rendimentos antes e após os impostos, é possível averiguar o tipo de política fiscal implementada (Piketty et al., 2018; Verbist & Figari, 2014). Uma diminuição da discrepância associa-se a um sistema progressivo, dado que as suas receitas podem financiar o apoio aos que necessitam, traduzindo-se numa forma de redistribuição de recursos (World Bank, 2022; Bussolo et al., 2018). Por outro lado, se as taxas de imposto forem regressivas ou proporcionais, refletem-se num aumento e continuidade do diferencial (Papanikolaou, 2021; Kakwani, 1977a). De facto, Zee (1999) e IMF (2017b) sublinham que a obtenção de receitas para os programas orientados para a equidade é mais eficaz com um imposto progressivo, do que com um proporcional. Do mesmo modo, a literatura conclui que os custos de eficiência da redistribuição são reduzidos através de uma estrutura de taxas progressiva, com um maior número de escalões de rendimento e crescente taxa marginal na metade superior da distribuição (Diamond, 1998; Saez, 2001; IMF, 2014; Andrienko et al., 2014).

Para além disso, Verbist & Figari (2014) retratam o efeito redistributivo de um imposto, ou seja, a variação da desigualdade na distribuição de rendimentos antes e após este, dependente do seu afastamento da proporcionalidade. Logo, ao averiguar quão um determinado sistema fiscal diverge de um sistema proporcional, indica ora o seu grau de progressividade, ora seu efeito redistributivo (World Bank, 2022; Bussolo et al., 2018). Nessa linha, conforme Myck & Trzcinski (2022), Alves (2012) e Arnold & Rodrigues (2015), Portugal apresenta um impacto redistributivo superior à média europeia decorrente da maior progressividade, em 2010, apesar de ter um dos maiores níveis de disparidade do rendimento disponível antes de impostos, em 2009.

2.1.3.2. Impacto Macroeconómico

As crises financeiras reativaram o debate sobre o papel do Estado na minimização das flutuações do ciclo económico, onde surge a avaliação da função do imposto progressivo como estabilizador automático (Attinasi et al., 2011). Esta proposta não é recente. Já o plano fiscal elaborado por Friedman (1948) incluía um sistema tributário progressivo assente no imposto pessoal sobre o rendimento, com o intuito de proporcionar um grau de estabilidade económica. Do mesmo modo, Slitor (1948) e Musgrave & Miller (1948) observaram uma sensibilidade automática da receita fiscal às variações do produto nacional (*built-in flexibility*), superior na tributação progressiva comparativamente à proporcional. Isto significa que, em períodos de recessão económica, uma estrutura fiscal progressiva tributa menos os indivíduos (menor taxa média de imposto), visto que os rendimentos destes decrescem, passando a ser enquadrados em escalões de rendimentos mais baixos, e vice-versa em períodos de expansão (Alessandrini, 2021). Em contrapartida, num sistema proporcional aplica-se igual taxa em qualquer momento do ciclo económico. Este ajuste proporciona uma maior estabilidade do rendimento disponível (após impostos), e conseqüente moderação de outras variáveis (Fatás & Mihov, 2001; McKay & Reis, 2016). Tal como Moldovan (2010) e Mattesini & Rossi (2012) comprovam, existe uma relação inversa entre a progressividade e a volatilidade do consumo, investimento, inflação e produto do país, derivada de choques na economia. Simultaneamente, Attinasi et al. (2011) demonstram que os países da OCDE com políticas fiscais mais progressivas, *ceteris paribus*, beneficiam de estabilizadores automáticos mais fortes.

Sob outra perspetiva, o efeito estabilizador destaca-se no mercado de trabalho, na medida em que reduz a resposta da oferta de trabalho aos choques tecnológicos e atenua as oscilações do rendimento após impostos (Fatás & Mihov, 2001; Auerbach & Feenberg, 2000). A literatura encontra diversas causas para este efeito. A volatilidade das horas de trabalho é menor com impostos progressivos, uma vez que as taxas de imposto mais baixas durante as recessões económicas e mais altas nas expansões, induzem os trabalhadores a substituir horas de trabalho intertemporalmente, de períodos de expansão para períodos de recessão (Alessandrini, 2021;

Gabrovski & Guo, 2022; Mattesini & Rossi, 2012; McKay & Reis, 2016). Além disso, segundo Zanetti (2011), Moldovan (2010) e Kremer & Stähler (2013), uma estrutura fiscal progressiva pode estabilizar o emprego, dado que reduz a variação das oportunidades de trabalho e do desemprego perante os choques.

Contrastando com estas contribuições, outros autores alegam a cautela necessária na definição do grau de progressividade do imposto sobre o rendimento, já que se pode tornar inoportuna para a estabilidade económica do país. Dromel & Pintus (2008) e Bosi & Seegmuller (2010) revelaram que os impostos progressivos sobre os rendimentos do trabalho não neutralizam os efeitos da inflação esperada na oferta de trabalho, o que impulsiona flutuações oriundas das expectativas, porque a oferta de trabalho torna-se mais sensível à inflação esperada. Quando os trabalhadores esperam uma descida da inflação (expectativa otimista), dedicam uma maior fração de tempo ao trabalho com o intuito de aumentarem o seu consumo e rendimento, dando origem a um período de expansão. Para McKay & Reis (2016), a redução da progressividade do imposto sobre o rendimento não afetou significativamente a volatilidade do ciclo económico. Apesar de considerarem o seu papel estabilizador insignificante, tornou-se mais relevante no contexto de política monetária limitada pela taxa de juro de curto-prazo próxima de zero (*zero lower bound*), em que as taxas de juro respondem menos à inflação.

2.1.4. Contra-argumentos e Desafios da Progressividade Fiscal

A política fiscal progressiva era discutida na Economia Clássica, não sendo uma forma de tributação consensual (Papanikolaou, 2021). Um dos princípios que Smith (2015) apresentou em relação ao sistema de tributação, refere que se cada um contribuir em proporção do que recebe sob a proteção do Estado, presencia-se igualdade na tributação. Mill (1896) contrapõe este princípio considerando o benefício retirado da proteção medido pelo grau de necessidade desta. As classes com menos capacidades teriam de pagar a maioria do preço da assistência. Por isso, a igualdade na tributação traduz-se em idêntica pressão ou sacrifício para todos na contribuição para as despesas do Estado. O autor concorda com um imposto proporcional, dado que tributar os maiores rendimentos com percentagem mais elevada, penaliza a economia e os ganhos provenientes do trabalho e esforço. O mesmo autor admite a hipótese de um sistema proporcional implicar um peso superior para quem tem menores rendimentos, porém é uma razão discutível e não suficiente para o legislador recorrer a uma estrutura fiscal progressiva.

Perante a pertinência da tributação progressiva do rendimento, manifestam-se alguns obstáculos à sua eficácia, entre eles a crescente liberalização dos rendimentos de capitais e a aptidão da parte superior da distribuição de rendimentos, em minorar os seus encargos fiscais

(OECD, 2024a). A concorrência fiscal entre os países resultante da livre circulação de capitais, tem pressionado a diminuição das taxas marginais e da progressividade (Zucman, 2023; Gerber et al., 2018; Cordeiro et al., 2023). Um dos fatores dessa queda é o aumento do peso dos rendimentos de capitais no rendimento total, cuja distribuição é mais desigual, e o facto de serem normalmente tributados a uma taxa fixa, relativamente mais baixa, em comparação com as aplicadas aos rendimentos do trabalho (Piketty et al., 2018; IMF, 2014; 2017b; Tanzi, 2010). Essa tributação autónoma possibilita a sua exclusão do englobamento dos rendimentos por cada sujeito passivo e a conseqüente redução da progressividade do sistema de tributação do rendimento (Saez & Zucman, 2020; Coady & Le, 2020; Cantante, 2020). Em contraste, um imposto que tributasse a soma de todos os tipos de rendimento, facilitaria a arbitragem entre ambos no caso dos trabalhadores independentes, que escolhem a forma como os declaram (Piketty, 2014; Gerber et al., 2018; Weller & Rao, 2010; Abdel-Kader & Moodi, 2020).

A implementação da progressividade do imposto sobre o rendimento não depende somente das taxas aplicadas a cada escalão de rendimento, mas também das disposições legais relativas à diminuição da responsabilidade fiscal do contribuinte, como as deduções à coleta e benefícios fiscais (OECD, 2014; Paturot et al., 2013). Um exemplo que leva à diminuição da progressividade referida na literatura é a capacidade de os sujeitos passivos com rendimentos mais elevados poderem adquirir imóveis para a habitação por valores superiores e, portanto, obterem deduções mais elevadas, sendo o seu benefício tanto maior quanto maiores forem as taxas marginais (IMF, 2014; 2017a; Gerber et al., 2018). Do mesmo modo, a literatura chama a atenção para as possibilidades de a progressividade ser diminuída pelas estratégias de planeamento fiscal, que são mais acessíveis a titulares de rendimentos mais elevados (Coady & Le, 2020; Weller & Rao, 2010; Abdel-Kader & Moodi, 2020). Finalmente, a literatura refere também o efeito da evasão fiscal nesse fenómeno, dada a maior propensão para a evasão fiscal nos níveis de rendimento superiores, como sugere Alstadsaeter et al. (2017) e Zucman (2023). Posto isto, em 2024, Zucman (2024) elaborou um relatório proposto pelo Brasil, que detinha a presidência do G20 (grupo formado pelas 19 maiores economias do mundo, União Africana e União Europeia), no qual defendeu a criação de um imposto mínimo de 2% sobre os bilionários para restabelecer a progressividade fiscal e desincentivar a evasão fiscal, no entanto esta medida não foi adotada. Ao comparar as taxas de imposto marginal efetivas sobre o rendimento proveniente do trabalho do topo da distribuição de rendimentos de 41 países da OCDE e UE, incluindo os impostos sobre o rendimento, consumo e contribuições para a Segurança Social de 2019, Fritzon & Lundberg (2019) apurou que Portugal é o quarto país com maior taxa (72%), encontrando-se apenas abaixo da Suécia (76%), Eslovénia e Bélgica (73%).

2.1.5. Síntese

O papel preponderante da progressividade fiscal na equidade na distribuição do rendimento sustenta a opção constitucional do regime português por um imposto progressivo sobre o rendimento (CRP Art.º 104.º n.º 1), apesar dos desafios da sua implementação e da hipótese de ser prejudicial ao crescimento económico do país.

2.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

Em Portugal, o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), entrou em vigor a 1 de janeiro de 1989. Segundo a PORDATA (2024), já em 1995, gerava aproximadamente 17% da receita fiscal do Estado português, tendo atingido o seu máximo em 2014 (21%) (Anexo 1).

2.2.1. Classificação do Imposto

O IRS é um imposto direto e sobre o rendimento, que incide na manifestação imediata da capacidade contributiva, isto é, pela obtenção do rendimento ao invés da sua utilização (Pereira, 2018). A tributação progressiva deste imposto está estabelecida na CRP (Art.º 104.º n.º 1), com vista ao objetivo do sistema fiscal de repartição justa dos rendimentos (Art.º 103.º n.º 1). É também considerado um imposto pessoal, pois tem em consideração o condicionalismo económico ou situação pessoal e familiar do contribuinte. O fato gerador do imposto é a 31 de dezembro, pois os rendimentos sujeitos a tributação são reportados no final do ano civil, mas a obrigação de imposto é formada durante o ano, logo é um imposto periódico (CIRS Art.º 143.º) (CAAD, Processo nº 81/2012-T, de 2012-06-15). Para além disso, não só é um tributo de quota variável com taxas *ad valorem*, visto que o imposto a pagar varia consoante as taxas progressivas aplicadas ao rendimento tributável de cada contribuinte, como também é um imposto estadual, o sujeito ativo (credor) da obrigação é o Estado (Pereira, 2018).

2.2.2. Incidência Real e Pessoal

De seguida, importa clarificar a incidência real e pessoal do IRS, ou seja, o que e quem está sujeito a imposto (sujeito passivo), respetivamente. As normas de incidência real (secção I) do CIRS definem a base tributável do imposto, que corresponde aos rendimentos brutos anuais de um contribuinte (Tribunal Constitucional [TC], Acórdão nº 737/2023, de 07-11-2023). Não obstante o carácter único e global deste imposto (CRP Art.º 104.º n.º 1), os rendimentos são

distribuídos por seis categorias, de acordo com a sua origem. Nos rendimentos do trabalho, os provenientes do trabalho dependente (categoria A, Art.º 2.º e 2.º-A do CIRS) são separados dos empresariais e profissionais (categoria B, Art.º 3.º do CIRS), decorrentes não só de uma atividade comercial, industrial, agrícola, silvícola ou pecuária, como também de uma atividade de prestação de serviços por conta própria (classificadas ou não pela Portaria nº 1011/2001, de 21 de agosto) (AT, 2012, 2017; 2018a; 2018b). Os lucros e juros derivados de participações de capital, e os direitos de autor não auferidos pelo titular originário, a título de exemplo, são denominados rendimentos de capitais (categoria E, Art.º 5.º do CIRS) (AT, 2019a). Os rendimentos prediais (categoria F, Art.º 8.º do CIRS) dizem respeito às rendas colocadas à disposição dos titulares dos prédios e os incrementos patrimoniais (mais-valias), tal como os obtidos pela venda de imóveis e participações de capital (ações e obrigações), são incluídos na categoria G (Art.º 9.º do CIRS) (AT, 2020; 2009; 2018c). No entanto, os rendimentos de capitais, prediais e incrementos patrimoniais obtidos no âmbito da atividade empresarial consideram-se da categoria B (Art.º 3.º nº 2 alínea a) a c) do CIRS). Por fim, as pensões de aposentação, reforma, velhice, invalidez, sobrevivência ou de alimentos recebidas são tributadas na categoria H (Art.º 11.º do CIRS) (AT, 2018d).

Relativamente à incidência pessoal, os sujeitos passivos do IRS são os residentes, qualquer que seja a origem dos rendimentos, e os não residentes que obtenham rendimentos em território nacional, ambos independentemente da sua nacionalidade (CIRS Art.º 15.º) (AT, 2018d; 2018f; CAAD, Processo nº 96/2015 -T, de 2015-03-30). Em regra, o apuramento do imposto realiza-se por cada sujeito passivo, exceto quando os que sejam casados ou em união de facto optem pela tributação conjunta, caso em que é apurado pela soma dos rendimentos do agregado familiar (CIRS Art.º 13.º nº 2 e 3) (AT, 2019b). O agregado familiar é definido por referência a 31 de dezembro do ano a que o imposto respeite, pelos cônjuges ou ex-cônjuges e número de dependentes em termos fiscais (CIRS Art.º 13.º nº 4 e 8) (AT, 2019b). Caso os sujeitos passivos casados ou unidos de facto optem pela tributação conjunta, recorre-se ao sistema de *splitting* ou quociente conjugal, em que o somatório dos rendimentos dos cônjuges é dividido por dois, para determinar as taxas aplicáveis (CIRS Art.º 69.º nº 1) (AT, 2018e; CAAD, Processo nº 592/2022-T, de 2023-03-31). Depois, o resultado obtido da aplicação das taxas ao quociente é multiplicado por dois, para apurar a coleta bruta do imposto (CIRS Art.º 69.º nº 3).

2.2.3. Taxas Gerais, Liberatórias e Especiais

Cada categoria apresenta regras próprias quer em matéria de incidência, quer nas respetivas deduções específicas e abatimentos ao rendimento bruto, que resulta na determinação da matéria ou rendimento coletável (CIRS Art.º 22.º nº 1) (AT, 2024b; TC, Acórdão nº 737/2023, de 07-11-2023). A coleta bruta deriva da aplicação de uma única estrutura de taxas gerais ao valor

englobado do rendimento coletável anual das várias categorias, que têm obrigatoriamente de ser declarados pelo sujeito passivo (CAAD, Processo nº 431/2022-T, de 2023-02-07). O IRS é um imposto de taxas gerais progressivas (CIRS Art.º 68.º) do tipo progressividade por escalões, uma vez que o rendimento coletável é dividido em várias parcelas, cada uma tributada a uma determinada taxa, que cresce consoante o aumento do rendimento (Pereira, 2018). A coleta bruta obtém-se aplicando a taxa média ao limite superior do maior escalão em que o rendimento cabe inteiramente e a taxa normal do escalão seguinte ao remanescente (CIRS Art.º 68.º nº 2) (TC, Acórdão nº 187/2013, de 07-11-2013).

Em contraste, quer os rendimentos auferidos pelos não residentes, quer os rendimentos de capitais, prediais e incrementos patrimoniais recebidos pelos residentes, não são englobados com os rendimentos das restantes categorias (CIRS Art.º 22.º nº 3). Deste modo, os rendimentos da categoria E são sujeitos a retenção na fonte a título definitivo às taxas liberatórias (CIRS Art.º 71.º nº 1) (AT, 2024a). Estes não necessitam de ser declarados pelo contribuinte, pois as taxas são aplicadas no momento da obtenção do rendimento e a obrigação fiscal fica cumprida dessa forma. Os rendimentos da categoria F e G são tributados à parte, através de taxas especiais (CIRS Art.º 72.º nº 1) e têm de ser declarados (CAAD, Processo nº 431/2022-T, de 2023-02-07; Processo nº 490/2022-T, de 2023-06-06). Porém, os sujeitos passivos residentes podem optar pelo englobamento dos rendimentos de capitais (juros e lucros) obtidos fora do âmbito da atividade empresarial (CIRS Art.º 22.º nº 3 alínea b) e Art.º 71.º nº 9), ou dos rendimentos prediais e mais-valias resultantes por exemplo, da venda de ações e obrigações (CIRS Art.º 72.º nº 13) (TC, Acórdão nº 364/2023, de 07-06-2023). No caso de opção pelo englobamento dos rendimentos de capitais, a retenção na fonte passa ser a título de pagamento por conta e a sua declaração é responsabilidade do contribuinte (CIRS Art.º 71.º nº 10) (AT, 2024a). Note-se que aquando do exercício da opção pelo englobamento de uma categoria, tem de englobar todos os rendimentos dessa categoria (CIRS Art.º 22.º nº 5) (AT, 2024a). Desta forma, pelo facto de os rendimentos de categoria E, F e G não serem de englobamento obrigatório, a progressividade constitucionalmente estabelecida para o IRS (CRP Art.º 104.º nº 1) fica restringida aos rendimentos do trabalho, das pensões, e atividades profissionais e empresariais (categoria A, B e H).

2.2.4. Mínimo de Existência e Taxa Adicional de Solidariedade

Um aspeto importante deste imposto consiste na definição de um valor de referência como mínimo de existência igual ao maior valor entre 10 640 e o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) definido anualmente, multiplicado por 1,5 e 14 (CIRS Art.º 70.) (TC, Acórdão nº 151/2022, de 17-

02-2022). Isto implica que após a aplicação das taxas, qualquer contribuinte tenha um rendimento líquido mínimo, cuja quantia é superior quanto maior for o número de dependentes do agregado familiar. Consequentemente, em Portugal, do total dos agregados com rendimento bruto declarado, para cerca de 42,40% não foi apurado qualquer valor de IRS a pagar em 2022, e 41,59% e 44,45% em 2021 e 2020, respetivamente (Anexo 7, Tabela A21). Por outras palavras, quase metade dos agregados não auferem rendimentos suficientes para serem sujeitos a IRS.

Outro aspeto relevante consiste no facto de o resultado da coleta bruta abranger não só a aplicação das taxas gerais, como também da taxa adicional de solidariedade, prevista no artigo 68º-A do CIRS, que permite a tributação agravada dos sujeitos passivos com rendimentos coletáveis mais elevados (CAAD, Processo nº 431/2022-T, de 2023-02-07). Em 2024, sobre os rendimentos do escalão mais elevado, superiores a 80 000€ até 250 000€, aos quais é aplicada a taxa geral de 48% acresce 2,5%, e nos acima deste montante acresce 5% (CAAD, Processo nº 620/2019-T, de 2021-02-12). Em 2022, esta taxa abrangeu 0,46% do total dos agregados com rendimento declarado, dos quais 93,23% situam-se no 1º escalão e 6,77% no 2º escalão, similarmente a 2020 e 2021 (Anexo 7, Tabela A21).

2.2.5. Deduções à Coleta e Financeiras

À coleta bruta realizam-se deduções efetivas relativas à composição do agregado familiar e respetivos encargos, de modo a obter a carga fiscal efetivamente suportada pelo contribuinte (coleta líquida) (CAAD, Processo nº 431/2022-T, de 2023-02-07). Trata-se de deduções destinadas a personalizar o imposto, que consideram as despesas pessoais ou familiares dos sujeitos passivos e que permitem uma avaliação mais completa da sua capacidade contributiva. Em 2024, podem-se efetuar deduções à coleta relacionadas com: as despesas de saúde e seguros de saúde; as despesas de educação e formação; os encargos com imóveis; o Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) suportado; os encargos com lares; o pagamento de pensões de alimentos; os benefícios fiscais; os encargos com prestação de trabalho doméstico; os dependentes do agregado familiar e os ascendentes que vivam em comunhão de habitação e as despesas gerais familiares (CIRS Art.º 78.º nº 1). Cada tipo de dedução apresenta um limite máximo a deduzir, mas existe ainda um limite agregado para a soma das oito primeiras despesas do agregado familiar enumeradas, que depende do rendimento coletável do contribuinte (CIRS Art.º 78.º nº 7) (CAAD, Processo nº 484/2018-T, de 2018-12-11).

Por último, os pagamentos antecipados realizados durante o ano são subtraídos à coleta líquida (CIRS Art.º 78.º 2.), quer tenham sido realizados sob a forma de retenção na fonte a título por pagamento por conta, na categoria A e H, realizada pela entidade sobre as remunerações mensais pagas pela mesma e pela aplicação das taxas publicadas anualmente através de

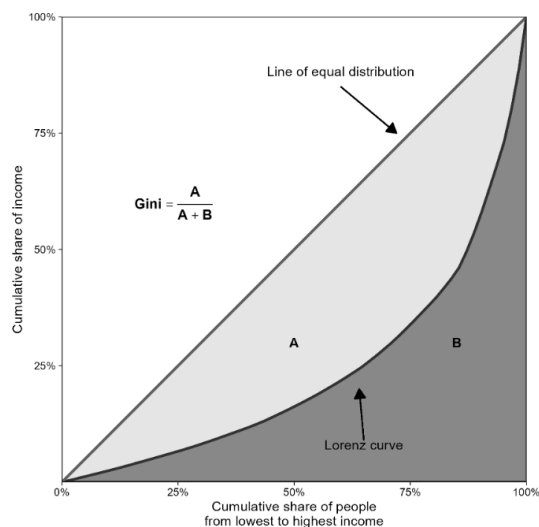
Portaria, que levam em conta a situação pessoal e familiar do contribuinte (CIRS Art.º 99.º), quer mediante pagamentos por conta na categoria B feitos pelo sujeito passivo (CIRS Art.º 102.º) (AT, 2018h; 2018i). A título de exemplo, foi aplicada uma sobretaxa extraordinária à retenção na fonte aos rendimentos do trabalho dependente e pensões auferidas em 2017, aprovada pelo Despacho n.º 843-B/2017, de 13 de janeiro, e prevista no Art.º 191.º da Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro. Esta medida não é relevante para a determinação da coleta líquida dos contribuintes, pois somente afeta a quantia paga antecipadamente mensalmente. Caso a diferença entre a coleta líquida e as deduções financeiras seja positiva, existe imposto a pagar, caso seja negativa há imposto a receber (direito a reembolso) (AT, 2018g).

2.3. Medidas de Progressividade Fiscal

2.3.1. Mensuração da Desigualdade

Na literatura, a progressividade do imposto é vista como um instrumento para atenuar a desigualdade na distribuição primária dos rendimentos, logo a mensuração de ambas está interrelacionada (Verbist & Figari, 2014). A curva de Lorenz e o índice de Gini são duas formas de analisar a desigualdade da distribuição do rendimento.

A curva de Lorenz é amplamente utilizada para avaliar graficamente o grau de desigualdade em termos de repartição do rendimento de um país pelos seus indivíduos, visto que relaciona a proporção cumulativa do rendimento recebido (eixo vertical) com a proporção cumulativa dos indivíduos (eixo horizontal), quando organizados por ordem crescente do seu rendimento, como demonstra a Figura 1 (Kakwani & Podder, 1976; Suits, 1977). Cada ponto da curva representa a percentagem de rendimento auferida pela percentagem inferior acumulada da população. A situação ideal corresponde a que todos os indivíduos recebam a mesma proporção do rendimento, dando origem a uma curva de Lorenz coincidente com a diagonal de igualdade perfeita, que divide o gráfico em duas partes iguais, pelo que, por exemplo, 50% da população detém 50% do rendimento total (OECD, 2013a). Na situação oposta, a curva de Lorenz coincide com o eixo horizontal inferior e o eixo vertical à direita, onde um indivíduo detém todo o rendimento (desigualdade perfeita) (Rodrigues et al., 2012). Normalmente, a curva encontra-se entre o eixo horizontal e a linha de igual distribuição, sendo a distribuição do rendimento mais desigual quanto mais a curva se distanciar da diagonal (Kakwani, 1980).



$$(1) A + B = 0,5$$

$$\Leftrightarrow 2A + 2B = 1$$

$$\Leftrightarrow 2A = 1 - 2B$$

Figura 1. Representação gráfica da Curva de Lorenz e Índice de Gini.

Fonte: Karner et al. (2016).

Entre os indicadores de desigualdade que procuram resumir quão uma distribuição é desigual, o coeficiente de concentração mais usual é o índice de Gini, baseado na curva de Lorenz (Giorgi & Gigliarano, 2017; Rodrigues et al., 2012). Este mede o afastamento da curva de um país da distribuição perfeita do rendimento, já que resulta do quociente da área entre a diagonal e a curva e da área abaixo da diagonal, conforme a Figura 1 (Thomas, 2023). Como a área abaixo da diagonal corresponde a metade da unidade (0,50), para o quociente variar entre 0 e 1, dobra-se a área entre a curva de Lorenz e a diagonal, que por sua vez coincide com a unidade deduzida da área abaixo da Curva de Lorenz (equação 1) (Peralta et al., 2022; Mergulhão, 2020). O coeficiente iguala a 0 se todos os indivíduos têm igual proporção do rendimento (igualdade perfeita) e 1 se o rendimento está concentrado numa única pessoa (desigualdade perfeita) (OECD, 2013a).

2.3.2. Indicadores de Progressividade Estrutural e Efetiva

Entre as medidas de progressividade fiscal propostas pela literatura, Musgrave & Thin (1948) distinguiu duas abordagens denominadas de progressividade estrutural e efetiva (*structural and effective progression*) (Attinasi et al., 2011; Norregaard, 1990). A progressividade estrutural recorre a medidas locais que se centram na estrutura fiscal do imposto, isto é, analisam as taxas de imposto dispostas na legislação com o rendimento associado, mas somente para um determinado intervalo de rendimento, permitindo apenas uma análise da progressividade entre escalões específicos do rendimento (Chakravarty & Sarkar, 2022). Uma das desvantagens desta perspetiva advém do facto de, omitindo os benefícios fiscais normalmente mais usufruídos pelos mais ricos, pode sobrestimar o imposto pago por estes, conduzindo a um indicador tendencioso de progressividade (Paturot et al., 2013). A progressividade efetiva utiliza medidas globais, pois

considera o efeito de um imposto na totalidade da distribuição de rendimentos, o que permite identificar um único valor para a progressão deste imposto, abrangendo todos os escalões de rendimento (Chakravarty & Sarkar, 2022). Esta é a perspetiva mais adotada, visto que apesar de requerer informação detalhada sobre as obrigações fiscais do imposto e da distribuição de rendimento subjacente, permite explorar a contribuição da progressividade no efeito redistributivo do imposto, ao contrário das medidas anteriores (Thomas, 2023).

De seguida, analisamos em detalhe estas duas abordagens.

2.3.2.1. Progressividade Estrutural

Enquadrado na abordagem de progressividade estrutural, Musgrave & Thin (1948) propôs duas medidas locais, anteriormente indicadas por Pigou (1947), com base na ideia de que uma estrutura fiscal é progressiva quando quer a taxa média, quer a taxa marginal de imposto, sobem com o aumento do rendimento (IMF, 2017a; Gerber et al, 2018). Essas medidas consistem no rácio entre a variação da respetiva taxa e a variação do rendimento num determinado intervalo de rendimento (equação 2 e 3) e assumem um valor nulo para um imposto proporcional e positivo para um progressivo (Musgrave & Musgrave, 1989). Quanto maior o valor indicado pelo rácio, maior é o aumento da taxa média de imposto com o rendimento e mais progressivo é o imposto (Paturot et al., 2013). Através da equação 2, Musgrave & Thin (1948) mostrou que um imposto localmente progressivo, isto é, num determinado intervalo de rendimento, a taxa marginal deve ser superior à taxa média de imposto (Thomas, 2023).

$$(2) \text{ Progressão da Taxa Média} = \frac{\frac{T_1 - T_0}{Y_1 - Y_0}}{\frac{Y_1 - Y_0}{Y_1 - Y_0}} = \frac{A_1 - A_0}{Y_1 - Y_0} = \frac{1}{Y_1} (M_{1-0} - A_0).$$

$$(3) \text{ Progressão da Taxa Marginal} = \frac{\frac{T_2 - T_1}{Y_2 - Y_1} - \frac{T_1 - T_0}{Y_1 - Y_0}}{Y_2 - Y_1} = \frac{M_{2-1} - M_{1-0}}{Y_2 - Y_1}.$$

— T_0 : obrigação fiscal para rendimento Y_0 , com $Y_0 < Y_1 < Y_2$.

— A_0 : taxa média de imposto para o rendimento Y_0 ;

— M_{1-0} : taxa de imposto aplicada ao rendimento marginal $Y_1 - Y_0$

Adicionalmente, Musgrave & Thin (1948) apresentou duas medidas de progressividade estrutural: progressão da responsabilidade fiscal (*liability progression*) e do rendimento residual (*residual income progression*) (equação 4 e 5), posteriormente aplicadas por Slitor (1948) e Cohen (1959) (Attinasi et al., 2011). A primeira corresponde à elasticidade da obrigação fiscal perante o rendimento antes de impostos, isto é o aumento (redução) percentual no imposto a pagar quando

o rendimento antes dos impostos aumenta (diminui) 1 unidade monetária (Musgrave & Musgrave, 1989). A segunda é a elasticidade do rendimento após impostos relativamente ao rendimento antes de impostos, ou seja, o rácio da variação percentual dos dois rendimentos. Esta assinala o aumento (diminuição) percentual no rendimento após impostos aquando do aumento (diminuição) do rendimento antes dos impostos em 1 unidade monetária. Como mede a resposta do rendimento disponível às alterações no rendimento antes de impostos, consiste na medida local mais próxima do conceito de progressão efetiva, pois reflete não só a forma como a carga fiscal é distribuída, mas também a distribuição do rendimento após impostos (Paturot et al., 2013). Um imposto progressivo terá progressão de obrigação fiscal superior a 1 e progressão do rendimento residual inferior a 1, enquanto um imposto proporcional terá ambas iguais a 1 (Thomas, 2023).

$$(4) \text{ Progressão da Responsabilidade Fiscal} = \frac{T_1 - T_0}{T_0} \cdot \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0} = \frac{M_{1-0}}{A_0}.$$

$$(5) \text{ Progressão do Rendimento Residual} = \frac{(Y_1 - T_1) - (Y_0 - T_0)}{Y_0 - T_0} \cdot \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0} = \frac{1 - M_{1-0}}{1 - A_0}.$$

2.3.2.2. Progressividade Efetiva e Redistribuição Fiscal

Na abordagem da progressividade efetiva distinguem-se dois grupos de indicadores, consoante o modo como averiguam a progressividade dos impostos. Uns enfatizam o impacto dos impostos na distribuição do rendimento antes de impostos (redistribuição fiscal), outros têm também em conta a forma como os impostos se distribuem na população (Poddar & Genser, 1986; Norregaard, 1990).

No primeiro grupo, Musgrave & Thin (1948) ao realçar que a progressividade se altera substancialmente ao longo da distribuição de rendimentos, tendendo a diminuir à medida que se sobe no escalão de rendimentos, demonstrou a necessidade de expressá-la como uma única medida (Musgrave & Musgrave, 1989; IMF, 2017a; Gerber et al., 2018). Daí surge a literatura iniciada por Musgrave & Thin (1948) que emprega a curva de Lorenz e o índice de Gini, com o intuito de introduzir a ligação entre a desigualdade do rendimento e a progressividade fiscal, inicialmente defendida por Dalton (1941) (Verbist & Figari, 2014; Papanikolaou, 2021; Attinasi et al., 2011). No caso de a distribuição dos rendimentos depois do imposto se tornar mais equitativa ou apresentar menor índice de Gini comparativamente aos rendimentos pré-imposto, este tem um efeito redistributivo positivo e é progressivo (Rhee, 2013; Myck & Trzcinski, 2022; Pereira, 2018; Chakravarty & Sarkar, 2022). Jakobsson (1976) demonstrou que a curva de Lorenz é um critério adequado para classificar diferentes distribuições de rendimento em termos de progressividade e que o índice de desigualdade a mede eficazmente. Contrariamente a Formby et al. (1986) que

defende que a utilização da curva de Lorenz não permite concluir acerca da progressividade global de um imposto.

Como indicador da igualdade relativa do rendimento após impostos, Musgrave & Thin (1948) definiu progressão efetiva como o rácio entre os índices de Gini do rendimento após (G_a) e pré-impostos (G_b) (equação 6). O quociente excederá o valor 1 no caso de progressividade e assumirá valor 1 quando proporcional (Norregaard, 1990). Similarmente, Reynolds-Smolensky (1977) reflete o impacto redistributivo de um instrumento, através da diferença entre o índice de Gini do rendimento antes dos impostos (G_b) e o coeficiente de concentração do rendimento após impostos (C_a) disposto segundo o rendimento antes de impostos (equação 7) (Verbist & Figari, 2014; Rodrigues & Andrade, 2019). Por outras palavras, este índice estima quanto o rendimento pós-imposto está mais próximo da igualdade comparativamente ao rendimento pré-imposto, considerando a mesma classificação dos indivíduos (Thomas, 2023; Norregaard, 1990).

$$(6) P_{MT} = \frac{1 - G_a}{1 - G_b} \quad (7) RS = G_b - C_a$$

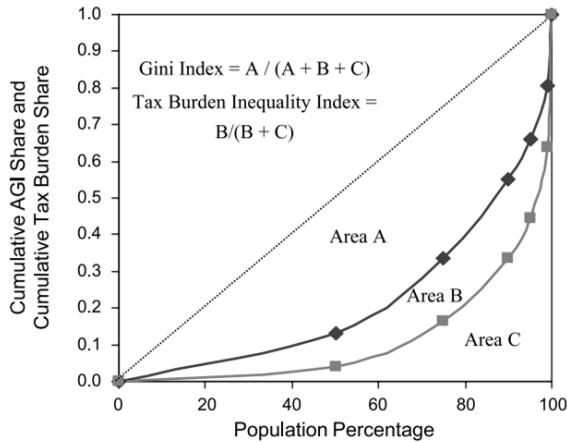
2.3.2.2.1. Índice de Kakwani

Incluídos no segundo grupo de indicadores, outros autores apresentam medidas baseadas na distribuição da carga fiscal do imposto, em vez do seu efeito redistributivo para julgar a sua progressividade (Kiefer, 1984).

Kakwani (1977a) distinguiu os conceitos de redistribuição e progressão fiscal, em que o primeiro se define pela variação de uma medida de desigualdade e o segundo pela divergência global de um imposto da proporcionalidade (Thomas, 2023). Para Kakwani (1977a), o grau de progressividade obtém-se da comparação da distribuição do imposto pago pela população e a distribuição do rendimento antes de impostos.¹ Sendo a curva de concentração de impostos equivalente à curva de Lorenz, mas respeitante ao imposto, ao invés do rendimento, que permite avaliar a desigualdade da repartição do imposto de um país pelos seus indivíduos, visto que relaciona a proporção cumulativa do imposto pago pelos indivíduos (eixo vertical) com a proporção cumulativa dos indivíduos (eixo horizontal), quando organizados por ordem crescente do seu rendimento, como mostra a curva cinzento-claro da Figura 2 (Mergulhão, 2020). Desta curva é possível retirar o índice de concentração de impostos de forma similar ao índice de Gini. O índice de progressividade de Kakwani (1977a) demonstra quão a curva de concentração de impostos se encontra abaixo da curva de Lorenz (Mantovani, 2018; Gerber et al, 2018). Sugere um

¹ O autor explicou como apurar as curvas de concentração quando o rendimento do indivíduo é uma variável aleatória e a literatura apresentou outra forma aplicada a dados discretos, demonstradas em: https://drive.google.com/file/d/16chZcwC8MJwFB639Wt6C-9l-HdaCi6sY/view?usp=drive_link

índice de progressividade (K) igual à diferença entre o índice de concentração de impostos (C_t) e o índice de Gini do rendimento antes de impostos (G_b) (equação 8), que corresponde ao dobro da área entre as duas curvas, pois cada índice equivale à unidade deduzida do dobro da área abaixo da respetiva curva (Kakwani, 1975; 1977b; 1980; Rodrigues & Andrade, 2019; Thomas, 2023).



$$(8) K = C_t - G_b$$

$$\Leftrightarrow K = (1 - 2 \cdot C) - [1 - 2 \cdot (B + C)]$$

$$\Leftrightarrow K = 1 - (2 \cdot C) - 1 + [2 \cdot (B + C)]$$

$$\Leftrightarrow K = 2 \cdot (-C + B + C) = 2 \cdot B$$

Figura 2. Representação gráfica da Curva de Concentração de Impostos e do Índice de Kakwani.

Fonte: Stroup (2005).

A lógica de Kakwani (1977a) advém da ligação entre a progressividade fiscal e a elasticidade fiscal (elasticidade da função fiscal em função do rendimento), que por sua vez influencia a distância entre as duas curvas. Num sistema tributário progressivo (regressivo), o índice de Kakwani é positivo (negativo) se a elasticidade fiscal for maior (menor) que a unidade para todo rendimento (Datt et al., 2022). No primeiro caso, a função fiscal é tal que a taxa média de imposto aumenta à medida que o rendimento aumenta, o que implica que a curva de Lorenz esteja acima da de concentração de impostos para qualquer rendimento, e ainda que o rendimento após impostos será distribuído de forma mais equitativa do que o antes de impostos. O índice capta o desvio do sistema de imposto em relação ao imposto proporcional, cuja elasticidade fiscal é unitária para qualquer nível de rendimento, pois aplica-se igual taxa a toda a gente, então as duas curvas coincidem e o índice assume valor nulo (Norregaard, 1990). Portanto, o índice mede a diferença da elasticidade fiscal da unidade, pois quanto maior a diferença (maior a elasticidade), maior a distância entre as curvas e consequentemente, maior o índice de Kakwani.

Uma medida similar à de Kakwani (1977a) foi proposta por Khetan & Poddar (1976), que utilizou a diferença proporcional da desigualdade entre os impostos e o rendimento antes de impostos para a comprovação empírica da progressividade (equação 9) (Kiefer, 1984; Chakravarty & Sarkar, 2022). Outra medida semelhante foi enunciada por Suits (1977) (Thomas, 2023). Em vez de evocar a curva de Lorenz convencional, relaciona a percentagem acumulada da obrigação fiscal (eixo vertical) à percentagem acumulada do rendimento antes de impostos (eixo horizontal) (Gerber et al, 2018; Chakravarty & Sarkar, 2022). O índice de progressividade baseia-se no índice

de Gini referente a esta curva, ou seja, define-se em termos da área abaixo da diagonal de igualdade perfeita (K) e a área entre a curva de Lorenz e o eixo horizontal (L) (equação 10). Perante um imposto progressivo, os grupos com maiores rendimentos ao suportarem maior carga fiscal do que os com rendimentos mais baixos, leva a que a curva se encontre abaixo da reta igualitária e o índice assumo valor positivo ($L < K$) (Norregaard, 1990; Rhee, 2013).

$$(9) KP = \frac{1 - G_b}{1 - C_t} \quad (10) S = \frac{K - L}{K} = 1 - \frac{L}{K}.$$

2.4. Questões de Investigação

Tendo a progressividade fiscal uma componente social e económica discutida na literatura, interessa conhecer como o imposto sobre o rendimento português se enquadra neste conceito. Assim, a parte empírica o próximo capítulo procurará responder a duas proposições:

1. O IRS cumpre o princípio constitucional de progressividade fiscal.
2. O IRS atenua a desigualdade do rendimento bruto.

3. Metodologia e Dados

3.1. Metodologia

3.1.1. Seleção da Medida de Progressividade

A realização de uma regressão com o rendimento declarado e o imposto pago pelos contribuintes como variáveis, possivelmente guardaria reservas, pois a relação entre elas resulta de um cálculo de fórmula fechada, significando um coeficiente de determinação (R^2) próximo de 1, ou seja, as previsões para o imposto efetivo seriam iguais àquelas que o contribuinte pagou (Wooldridge, 2021). Como uma regressão não permitiria concluir acerca da eficácia da progressividade do imposto, irá utilizar-se uma medida de progressividade fiscal, para maior cientificidade da análise.

Embora a definição de progressividade tributária seja geralmente aceite, a forma de a medir não é consensual (Kiefer, 1984). O índice de Kakwani (1977a) será a medida de progressividade aplicada e consiste na mais utilizada na literatura, segundo Mantovani (2018) e Thomas (2023).

Apesar de exigir dados detalhados acerca do rendimento e imposto pago, permite efetuar a comparação temporal da progressão fiscal, se a análise se restringir a um país e período (Attinasi et al., 2011; Kiefer, 1984).

A literatura aponta duas propriedades relevantes das medidas de progressividade fiscal: neutralidade do rendimento proporcional (*proportional yield neutrality*) e decomponibilidade linear (*linear decomposability*) (Poddar & Genser, 1986). A primeira consiste no facto de o valor do índice não se alterar quando confrontado com duas tabelas de taxas cujas obrigações de imposto são estritamente proporcionais (aumentam por uma constante) (*tax scale invariance*), e a segunda o valor da progressividade do sistema fiscal resultar da média ponderada do valor de cada imposto que o constitui, pelo que o índice de Kakwani (1977a) verifica ambas (Kiefer, 1984; Norregaard, 1990). Em contraste, Kakwani (1977a) apontou que se as taxas de imposto aplicadas a todos os níveis de rendimento duplicassem, a medida de Musgrave & Thin (1948) indicaria um aumento da progressividade. Os estudos de Silber (1994) e Formby et al. (1981) mostram que o índice de Musgrave & Thin (1948), Kakwani (1977a) e Suits (1977) não classificam os sistemas fiscais de forma consistente em termos de progressividade, porém Formby et al. (1990) demonstra o contrário. Uma desvantagem enunciada da medida de Kakwani (1997a) é o facto de depender da distribuição do rendimento pré-impostos (IMF, 2017a). Não só no caso de a distribuição de rendimentos antes de impostos ser mais uniforme, um sistema fiscal poder ser considerado menos progressivo, pois dará lugar a menor redistribuição real, como também se a estrutura fiscal permanecer inalterada, mas a distribuição de rendimentos se alterar, o índice pode indicar mudanças na progressividade (Gerber et al., 2018; Kiefer, 1984).

3.1.2. Apuramento das Curvas e Índices de Concentração

Sendo o índice de Kakwani (1977a) a medida de progressividade mais aceite entre as enunciadas na literatura, ele exige a definição das curvas e índices de concentração para o rendimento antes de impostos e o imposto pago pelos contribuintes para o período em análise. O programa de estatística *Stata* não oferece um comando oficial para a estimativa de curvas de Lorenz e de concentração de impostos, nem respetivos índices de concentração, no entanto existem módulos criados por utilizadores externos (Jann, 2016).² A partir de dados individuais, o comando *glcurve* de Jenkins & Kerm (1999), *clorenz* de Abdelkrim (2005) e *alorenz* de Azevedo & Franco (2006) permitem traçar a curva de Lorenz e de concentração de impostos, enquanto *svylorenz* de Jenkins (2006) e *lorenz* de Jann (2016) também expõe o índice de concentração

² O modo de execução das funções utilizadas para o apuramento das curvas e índices de concentração e outros comandos utilizados na produção de resultados são explicitados em:

https://drive.google.com/file/d/1QpibrHumcZs2H_uulbJomOPHp-s3SFb_/view?usp=drive_link

associado. Também é possível determinar o índice de Gini através de *sgini* de Kerm (2009) e *ineqdeco* e *ineqdec0* de Jenkins (1999a; 1999b).

3.2. Dados

3.2.1. Fonte de Dados

Ao abrigo do protocolo INE/FCT/DGEEC, investigadores credenciados têm acesso a bases de microdados estatísticos. Entre elas, no tema *Condições de Vida das Famílias (1.)*, encontra-se uma cujo subtema é *IRS - Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (1.8)*, que revela informação incluída na declaração modelo 3 deste imposto. Esta é obtida pela via administrativa da Autoridade Tributária e o seu acesso é exclusivo em ambiente de Safe Centre nas instalações do Instituto Nacional de Estatística (INE). A periodicidade dos dados é anual, sendo disponibilizadas observações de 2014 a 2022, no entanto a análise irá restringir-se ao período 2017 a 2022, em que as notas de liquidação, anexos (A, B e H) e Rosto estão acessíveis.

3.2.2. Descrição das Variáveis

Entre as variáveis incorporadas na nota de liquidação de cada ano, incluem-se três. Uma corresponde ao total dos rendimentos que os contribuintes residentes ou não, ou o respetivo agregado familiar, optam por englobar no respetivo ano (*NL_RENDIMENTO_GLOBAL* e *ANO*), que por norma, abarca os rendimentos de trabalho dependente e independente e as pensões, mas poderá incluir rendimentos de capitais, prediais ou mais-valias. A outra é equivalente ao montante do imposto a pagar ao Estado pelo contribuinte (*NL_COLETA_LIQUIDA*). É importante notar que esta variável não inclui as contribuições para a Segurança Social que incidem sobre os rendimentos de trabalho independente, por conta de outrem e as pensões, uma vez que não são progressivas e podem afetar o índice de progressividade do IRS, como assinala Rodrigues et al. (2012) e Verbist & Figari (2014). Além disso, o indicador *average tax wedge*, que estima o peso destas contribuições e do imposto sobre o rendimento médio dos trabalhadores independentes e empregadores, coloca Portugal nos países da União Europeia onde este é maior³. Entre 2017 e 2022, o encargo não teve alterações significativas, sendo que em 2022, a taxa de Portugal (42,13%) foi semelhante à média dos países (41,38%). Os países onde a taxa é maior são a Bélgica (52,96%) e Alemanha (48,34%) e menor são o Reino Unido (31,67%) e a Irlanda (35,64%) (OECD, 2024c).

³ Devido ao limite de páginas, os dados referentes à comparação entre Portugal e os países da União Europeia são disponibilizados em:

<https://drive.google.com/file/d/1Go2iM6H7502Fej7xFNOoyTJ6eD4kdrka/view?usp=sharing>

3.2.3. Descrição das Observações

A amostra é constituída por todos os contribuintes que entregaram a declaração modelo 3 do IRS, originando 32 782 903 de observações no total para o período analisado (Anexo 2, Tabela A2), não existindo observações em falta. A base de dados inclui não só os contribuintes que efetivamente apresentam IRS a pagar (coleta líquida positiva) como também os que não têm de pagar (coleta líquida nula ou negativa), ora por o rendimento global estar abaixo do mínimo de subsistência (mencionado no capítulo 1, secção II, ponto 4), ora pelas deduções à coleta serem superiores à coleta bruta (capítulo 1, secção II, ponto 5). Assim sendo, existem 529 087 unidades estatísticas com rendimento nulo, 14 475 442 com coleta nula e 5 com coleta negativa. Cada ano analisado contém aproximadamente 5 milhões de observações no total.

Em concordância com a literatura, retiram-se as observações com rendimento global nulo e coleta líquida negativa, de forma a melhor atender às necessidades da análise e evitar conflito de interpretações (Cheng et al, 2021; Capras et al., 2024). Quanto às observações com coleta líquida nula, visto que possui um rendimento correspondente, são incluídas na discussão por terem um significado e tratamento distinto. Como resultado, dispõe-se de 32 253 814 observações para os cinco anos, das quais 14 070 432 têm coleta nula (Anexo 2, Tabela A3).

3.2.4. Estatística Descritiva das Variáveis com Valores Extremos

Importa analisar a estatística descritiva das variáveis, não só para revelar quão assimétricos os dados são, como também verificar como os valores extremos influenciam as medidas descritivas⁴. Por questões de confidencialidade dos dados, não é possível refletir sobre o valor mínimo e máximo, os diagramas de extremos e quartis e percentis extremos (1, 5, 10, 90, 95, 99) das variáveis sem qualquer tratamento. Conforme ilustra a Tabela A4 do Anexo 2, em média, um contribuinte recebeu por ano 17 686,86€ em 2017 e 20 806,90€ em 2022, e pagou IRS em 2 242,21€ e 2 881,12€, respetivamente. Além disso, em termos médios, o maior desvio do rendimento face à sua média foi de 26 949,19€ em 2021 e 289 419,10€ em 2022. Na coleta líquida, o maior desvio foi 12 655,37€ em 2021 e 148 736,60€ em 2022. Assim sendo, os dados indicam um aumento da dispersão ao longo do período analisado, especialmente no ano de 2022, por efeito dos valores extremos registados nas variáveis, que irão ser intitulados na secção seguinte.

⁴ A definição das medidas descritivas utilizadas é apresentada em:

https://drive.google.com/file/d/1L_iIU1VqKbJBWEPI59lvI7NkJJHVew1v/view?usp=drive_link

Examinando os quartis das variáveis (Anexo 2, Tabela A4), em 2017, 25% da amostra alcançou um rendimento igual ou inferior a 7 529,92€ (Q1), enquanto pelo menos 75% da mesma teve no máximo 21 058,48€ (Q3). Adicionalmente, exibiu-se uma tendência crescente do rendimento mediano dos contribuintes (Q2), já que auferia 11 496,85€ em 2017 e 13 722,33€ em 2022, significando que metade da amostra obteve rendimentos inferiores a este montante. Relativamente à coleta líquida dos contribuintes portugueses, pelo menos 25% (Q1) registaram uma coleta nula em todos os anos em análise, em contrapartida em 2022, 50% alcançou os 400,35€ (Q2) e 25% teve no mínimo 2 351,87€ de coleta (Q3). O aumento do valor dos quartis das variáveis também revelam uma maior dispersão dos dados em 2022.

Como a média dos dados é significativamente superior à mediana, os valores no topo da distribuição encontram-se mais distantes do centro, em comparação aos valores na parte de baixo da distribuição, o que revela a assimetria dos dados (enviesados para a direita) e a influência dos valores extremos na média.

4. Análise de Resultados

4.1. Análise de Sensibilidade dos Resultados aos Valores Extremos

4.1.1. Relevância dos Valores Extremos na Análise de Dados

Na base de dados em análise, os valores extremos de rendimento ou coleta líquida não constituem erros de mensuração, no entanto é necessário averiguar se estes distorcem a interpretação dos resultados (Osborne & Overbay, 2004; Rosado, 2006). Neste estudo, o índice de Gini será utilizado na obtenção dos resultados e pode ser pouco sensível a dispersões nos extremos da distribuição, ou seja, a observações que defiram substancialmente das restantes (Mergulhão, 2020). Confirma-se que o coeficiente de Gini do rendimento englobado da base de dados inicial não reconhece a discrepância entre o ano de 2022 e os restantes evidenciada na secção anterior, visto que registou 0,4606 em 2020, 0,4621 em 2021 e 0,4646 em 2022 (Anexo 2, Tabela A5). Assim sendo, é indispensável verificar o grau de sensibilidade dos resultados perante a presença de cada tipo de *outliers* (moderados e severos) através quer de diagramas de extremos

e quartis⁵, quer de métodos estatísticos (Rosado, 2006). São aplicados dois métodos utilizados na literatura, o Método de Tukey (1977) e o Método do Desvio-Padrão⁶, e uma abordagem adicional na qual se exclui somente as observações acima do percentil 99 e abaixo do percentil 1 (Berendrecht et al., 2023; Osborne & Overbay, 2004).

4.1.2. Seleção do Método de Eliminação dos Valores Extremos

Pela Tabela A6 (Anexo 3) nota-se que a eliminação dos *outliers* moderados e severos pelo método de Tukey é a abordagem que retira maior número de observações da base de dados inicial (4 251 375 observações nos seis anos), enquanto o método do Desvio-Padrão remove apenas 316 916 *outliers* severos. Neste último, apenas 504 observações são retiradas em 2022, devido ao significativo desvio-padrão das variáveis verificado nesse ano, que alarga o limite superior a partir do qual as observações são eliminadas. Procedendo à comparação da estatística descritiva e curvas e índices de concentração obtidas das 5 abordagens: método de Tukey (*outliers* moderados e severos ou somente severos), método do Desvio-Padrão (moderados e severos ou apenas severos) e da abordagem adicional, verifica-se que é dispensável a eliminação dos *outliers* moderados, já que os resultados são bastante afetados. Além disso, confirma-se a robustez dos dados, já que os resultados obtidos são idênticos para as funções enunciadas no capítulo anterior (secção I., ponto 3.).

Retirando os *outliers* severos pelo método do Desvio-Padrão, a diferença do desvio-padrão das variáveis entre 2022 e os demais anos foi atenuada, com 15 838,18€ e 4 005,09€ em 2021 e 23 583,34€ e 8 282,13€ em 2022 (Anexo 4.2, Tabela A8). Os quartis e percentis das variáveis não sofrem alterações significativas no período analisado (Anexo 4.2, Tabela A8 e A9). Apenas por este método se salienta a diferença entre o ano de 2022 e os restantes, seja no modo de distribuição do rendimento, seja do imposto sobre o rendimento (Anexo 4.3, Tabela A10 e A11). O coeficiente de Gini e o índice de concentração de impostos (Anexo 4.3, Tabela A12) demonstram uma distribuição menos igualitária em 2022 (0,4571 e 0,7541) do que em 2020 (0,4014 e 0,7067). Portanto, o estudo procederá utilizando a base de dados sem os *outliers* severos pelo método do Desvio-padrão, uma vez que a estatística descritiva e o índice de desigualdade refletem não só a desigual distribuição do rendimento englobado e da coleta líquida da base de dados inicial, mas

⁵ Devido ao limite de páginas, os diagramas de extremos e quartis elaborados para os cinco métodos de eliminação de valores extremos são exibidos em:

<https://drive.google.com/drive/folders/18cDUlwQZF2hNkNjcVWwLUx97w2lCc-Q?usp=sharing>

⁶ Devido ao limite de páginas, os métodos de eliminação de valores extremos são explicados em:

https://drive.google.com/file/d/1L_iLU1VqKbJBWEPI59lvI7NkJJHVew1v/view?usp=drive_link

também reconhece a maior dispersão dos dados do ano de 2022. Logo, a amostra final é constituída por 31 936 898 contribuintes (Anexo 4.1, Tabela A7).

4.2. Discussão de Resultados

Confrontamos agora os resultados obtidos com a literatura, relativamente à repartição do rendimento e do IRS em Portugal. A principal fonte de dados utilizada na literatura são as estatísticas harmonizadas anuais sobre o rendimento e as condições de vida nos Estados-Membros da União Europeia (*European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*) (Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, 2019). No caso de Portugal, o Instituto Nacional de Estatística (INE) implementou o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) (INE, 2016). A partir destas estatísticas, o agrupamento da população em termos do rendimento é realizado com base no rendimento disponível equivalente ou rendimento por adulto equivalente atribuído a cada membro do agregado familiar. Este resulta da divisão do rendimento do agregado pela sua dimensão em termos de adultos equivalentes, utilizando a escala de equivalência modificada da OCDE, que atribui valor 1 ao primeiro adulto e 0,5 aos restantes (com idade igual ou superior a 14 anos) e 0,3 a cada criança (OECD, 2013b).

4.2.1. Distribuição do Rendimento Englobado

Entre 2017 e 2022, sublinha-se a tendência crescente do rendimento englobado médio, do IRS médio pago e de todos os percentis calculados (Anexo 4.2). O ano de 2022 regista o valor mais alto, no qual metade da amostra auferiu rendimentos inferiores a 13 721,19€ e paga IRS inferior a 400,15€. Nesse ano, 90% da amostra alcançou um rendimento igual ou inferior a 42 355,93€ e pagou 7 207,11€ de coleta de IRS. Prosseguindo para a distribuição do rendimento com a Curva de Lorenz e o índice de Gini (Figura 3, com dados detalhados na Tabela A10 do Anexo 4.3), distinguem-se dois períodos: no primeiro, entre 2017 e 2020, ocorreu uma redução pouco significativa da desigualdade, com um decréscimo suave do índice de Gini, de 43,00 para 42,36, e uma subida ligeira da proporção do rendimento detida pelos 50% mais pobres, de 21,06% para 21,52%. No segundo período, entre 2021 e 2022, o índice de Gini aumentou para 42,65 e 45,87, respetivamente, diminuindo a proporção do rendimento detida pelos 50% mais pobres, para 21,36% e 19,98%, respetivamente, e aumentando a proporção de rendimento detida pelos 5% mais ricos para 18,68% em 2021 e 22,63% em 2022.

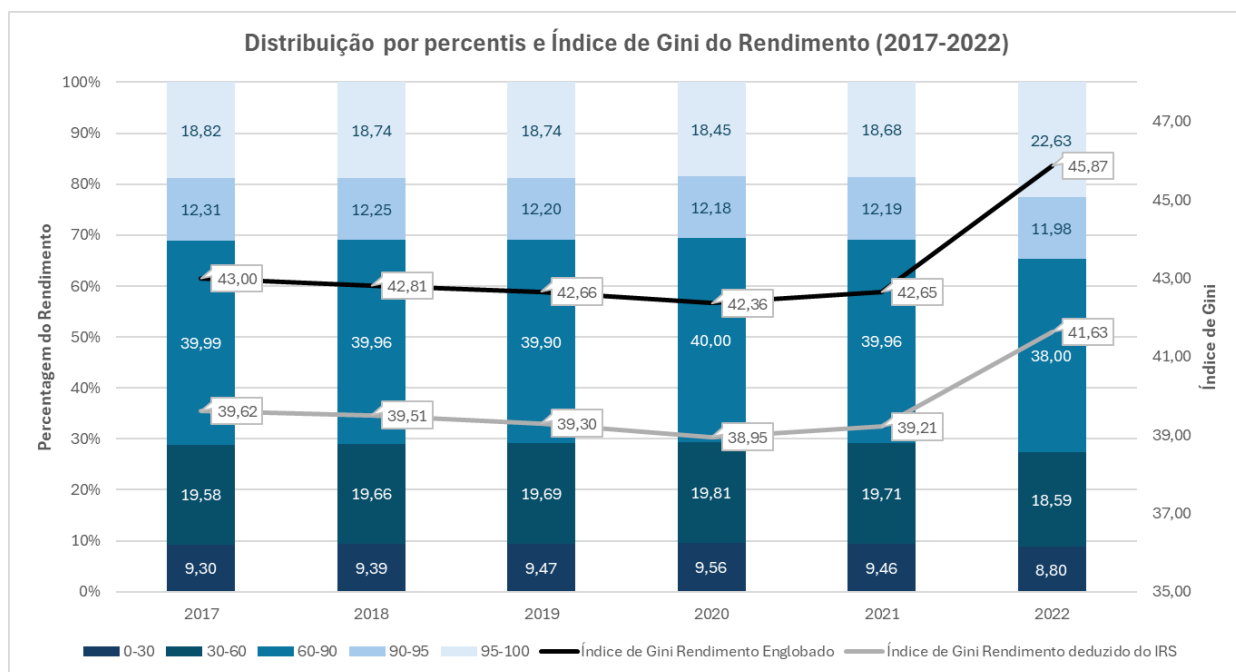


Figura 3. Distribuição por percentis e Índice de Gini do Rendimento Englobado e deduzido do IRS entre 2017 e 2022.

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

O Relatório Portugal Balanço Social, que recorreu ao ICOR e à escala de equivalência modificada da OCDE, também sugeriu uma redução progressiva da desigualdade até 2019, devido ao menor índice de Gini (de 32,10 em 2017 para 31,20 em 2019), uma maior proporção detida pelo quarto dos agregados familiares com menor rendimento disponível (10,2% em 2017 e cerca de 11% em 2019) e uma menor proporção correspondente às 25% famílias mais ricas (de 47,4% a 45,9%) (Peralta et al., 2021; 2022). Esta tendência inverteu-se em 2020 e 2021 com um agravamento do índice de Gini para 33,00, o mais alto da série temporal, mas a redução para 32,00 em 2022 coloca-o próximo de 2017. Os autores reconhecem as limitações de representatividade dos inquéritos especialmente no topo da distribuição (Peralta et al., 2022; 2023).

O índice de Gini do rendimento bruto português, formulado por bases de dados internacionais e nacionais (Figura 4, proveniente da Tabela A19 do Anexo 6), nos últimos anos, revela também uma inversão da tendência de diminuição de desigualdade que se verificava desde 2017. As bases de dados da OCDE e do INE (2024a) registam um índice de Gini de 51,40 e 39,40, respetivamente, em 2022, e a *World Income Inequality Database* (WIID) assinala 38,97 em 2021 (OECD, 2024b; INE, 2024a; UNU-WIDER, 2023). O índice do INE definido pelo rendimento declarado por cada sujeito passivo de IRS, é semelhante ao obtido na secção anterior, apesar de diminuir de forma constante ao longo do período, sendo de 42,90 para 2017 (INE, 2024b).

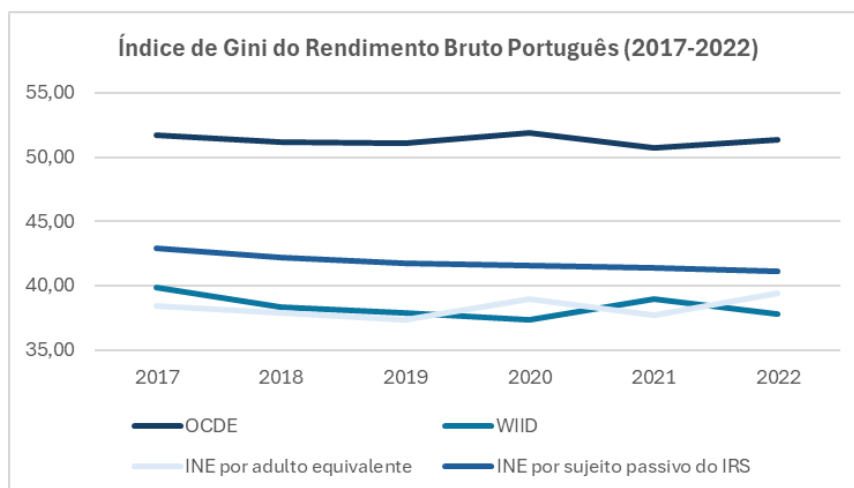


Figura 4. Índice de Gini do Rendimento Bruto em Portugal por outras bases de dados entre 2017 e 2022.

Fonte dados: OECD (2024b), UNU-WIDER (2023) e INE (2024a;2024b); elaboração própria.

No contexto da União Europeia⁷, Rodrigues et al. (2012) posicionou Portugal como um dos países com maior assimetria na distribuição dos rendimentos salariais, pois o índice de Gini dos salários brutos anuais, em 2009, atingiu os 39,70. Do mesmo modo, no índice de Gini do rendimento bruto proveniente da UNU-WIDER (2023) para os países da UE, entre 2017 e 2022, verifica-se que Portugal se encontra no grupo de países com maior desigualdade do rendimento e se distancia significativamente da média dos 27 países. Por exemplo, em 2022, quando Portugal regista um índice de Gini de 37,75, próximo da Bulgária (40,05), Lituânia (40,08), Letónia (37,06) e Itália (37,13), em contraste com a Eslováquia (23,62), Eslovénia (28,08) e República Checa (27,97), enquanto a média dos 27 países é 33,18. No período analisado, ambos os conjuntos de países não concretizaram uma diminuição relevante do índice.

4.2.2. Distribuição do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

De seguida, interessa avaliar a distribuição do IRS e respetivo índice de progressividade (Figura 5, resultante da Tabela A11 do Anexo 4.3). Identicamente ao rendimento englobado, existe um desfasamento entre 2022 e os restantes anos, dado que os 90% dos contribuintes com menor rendimento suportavam 37,25% do imposto total em 2022, em comparação com 42,78% em 2020. Consequentemente, o maior índice de concentração de impostos regista-se em 2022 (0,7567) e o menor em 2020 (0,7294). Consta-se ainda uma elevada proporção de contribuintes cujo

⁷ Devido ao limite de páginas, os dados referentes à comparação entre Portugal e os países da União Europeia são disponibilizados em:

<https://drive.google.com/file/d/1Go2iM6H7502Fej7xFNOoyTJ6eD4kdrka/view?usp=sharing>

rendimento não gerou IRS a pagar, que 50% da amostra suportou no máximo 4,82% do imposto e que 5% dos contribuintes mais ricos suportaram no mínimo 37,57% do imposto, em 2021. O facto de a proporção de imposto paga pelos dois decis (20%) de rendimento mais elevado ser 78,55%, em 2017, concorda com estes serem responsáveis por mais de dois terços do imposto total e ser uma das frações mais elevadas da União Europeia, tal como refere Arnold & Rodrigues (2015) e Alves (2012).

O índice de Kakwani é positivo (Figura 5 e Tabela A12 do Anexo 4.3), logo o IRS demonstra-se progressivo. Significa que a taxa média de imposto aumenta à medida que o rendimento aumenta, implicando que o rendimento após impostos será distribuído de forma mais equitativa do que antes de impostos e que a curva de Lorenz esteja acima da de concentração de impostos para qualquer rendimento e ano analisado⁸. A título de exemplo, em 2019, os 60% com menores recursos da amostra dispunham de cerca de 30% do rendimento, e para atingir os mesmos 30% do total de IRS, é necessário incluir 85% dos contribuintes (identificados pela cor correspondente ao escalão 60-90 da Figura 5). De 2017 a 2021, o índice de Kakwani diminuiu de 0,3072 para 0,2917, o que indica uma descida de progressividade. Este recuperou ligeiramente em 2022, para 0,2980, mas continua abaixo dos restantes anos, revelando uma diminuição da progressividade ao longo do período analisado.

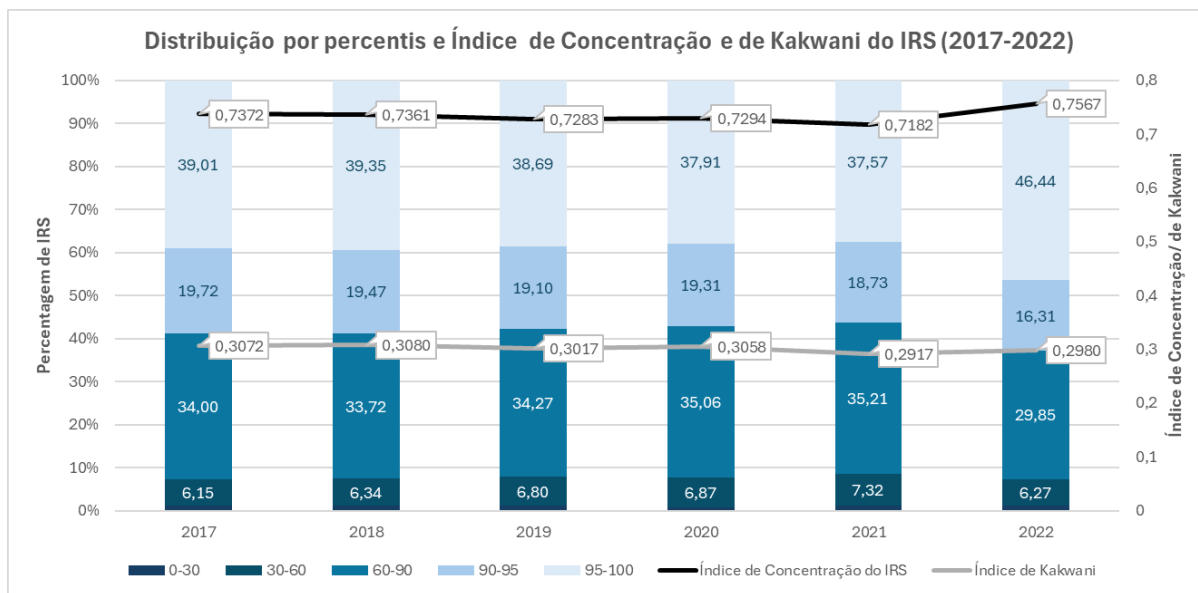


Figura 5. Distribuição por percentis e Índice de Concentração e Kakwani do IRS entre 2017 e 2022.

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

⁸ Devido ao limite de páginas, os gráficos das curvas de concentração dos cinco métodos de eliminação de valores extremos, elaborados pela função lorenz, são expostos em:

https://drive.google.com/drive/folders/1NpSUILhEGOdngl4HR_Nb4j9Z3_EAa-dd?usp=drive_link

Comparando Portugal com os outros países da União Europeia⁹, a análise de Alves (2012) incorpora as contribuições para a Segurança Social no imposto sobre o rendimento, o que pode minorar o índice de progressividade, devido à sua proporcionalidade na maioria dos países (Rodrigues et al., 2012; Verbist & Figari, 2014). De acordo com Verbist & Figari (2014), em 2008, Portugal, foi o segundo país da UE-15 com maior nível de progressividade fiscal do IRS, apurando um índice de Kakwani de 0,392. Também Alves (2012) e Mantovani (2018) salientaram o grau de progressividade em Portugal ser superior à média europeia, em 2010, em virtude de a taxa média de imposto sobre o rendimento no quintil superior ser três vezes superior à do quintil inferior, em 2011 (Arnold & Rodrigues, 2015). Do mesmo modo, Inchauste & Karver (2018) destaca Portugal não só pela progressividade do imposto sobre o rendimento, mas também pela relativa eficácia do seu efeito redistributivo, resultante da considerável receita fiscal proveniente das taxas de imposto aplicadas aos rendimentos mais elevados. No estudo de Alves (2012) e Verbist & Figari (2014), todos os países da União Europeia demonstraram um índice de Kakwani positivo, exceto a Dinamarca que apresentou um índice negativo no de Inchauste & Karver (2018). Para Alves (2012), os países com maior grau de progressividade em 2010 foram a Hungria (0,240), Reino Unido (0,230), República Checa (0,230), Eslováquia (0,230), Eslovénia (0,220) e Portugal (0,200), enquanto para Verbist & Figari (2014), em 2008, foram França (0,432), Grécia (0,373) e Irlanda (0,364). Pelo contrário, a Dinamarca (0,085, em 2008), Suécia (0,063), Finlândia (0,134) e Itália (0,190) exibiram os índices mais baixos em ambas as análises (Verbist & Figari; 2014).

4.2.3. Distribuição do Rendimento Após Impostos e Transferências Sociais

Calculando o índice de Gini do rendimento englobado deduzido da coleta líquida de IRS (Figura 3 e Anexo 4.4, Tabela A13), verifica-se que o IRS corrigiu a desigualdade do rendimento englobado, crescentemente, até 2020 (de 39,62 para 38,95), mas essa tendência inverteu-se de forma relevante, para 39,21 em 2021 e 41,63 em 2022. A diferença em relação ao índice do rendimento englobado cresce ao longo do período, sendo que é maior em 2022 quando diminui de 45,87 para 41,63, pelo que o efeito do IRS na correção da desigualdade se intensificou. Porém esta correção não foi suficiente para impedir o agravamento do índice do rendimento deduzido do imposto.

⁹ Devido ao limite de páginas, os dados referentes à comparação entre Portugal e os países da União Europeia são disponibilizados em:

<https://drive.google.com/file/d/1Go2iM6H7502Fej7xFNOoyTJ6eD4kdrka/view?usp=sharing>

4.2.3.1. Comparação com Outras Bases de Dados

Após excluir as observações negativas do rendimento englobado deduzido da coleta líquida de IRS, o índice de Gini não se altera de forma expressiva em comparação com o anterior (Anexo 4.4, Tabela A13). Este último é comparável e semelhante ao apresentado pelo INE (2024c), apesar de assinalar uma descida pouco significativa do índice entre 2017 e 2022, de 37,80 para 35,70, não tendo nenhum agravamento em 2021 nem 2022 (Anexo 6, Tabela A19), com a salvaguarda de que inclui os rendimentos de categoria A e H sem qualquer dedução específica e os das restantes categorias após as respetivas deduções.

De seguida, comparando com os indicadores do EUROSTAT respeitantes à evolução da desigualdade do rendimento após impostos, antes de transferências sociais e após transferências sociais (Anexo 6, Tabela A20), ambos comportam a mesma evolução do rendimento englobado, isto é, decrescem até 2020 e sobem até 2023. O índice de Gini do rendimento após impostos e antes de transferências sociais diminuiu de 36,90 em 2017 para 34,10 em 2020 e aumentou para 36,30 em 2023, enquanto o índice de Gini do rendimento após impostos e transferências sociais passou de 31,20 em 2020 para 33,70 em 2023 (EUROSTAT, 2025a; 2025b).

No contexto da União Europeia¹⁰, Portugal diferencia-se do grupo de países anteriormente destacados como os com maior índice de Gini do rendimento bruto, por exemplo a Bulgária, a Lituânia e a Letónia exibem um índice de 40,20; 37,60 e 34,50, respetivamente, enquanto o português é de 33,50, em 2017. O índice de Portugal de 2021 (33,00), aproxima-se do da Grécia (32,40) e Itália (32,90), no entanto mantém-se acima do grupo que tinha menor índice de Gini do rendimento bruto, tais como a Eslováquia (21,80) e a República Checa (24,80) (EUROSTAT, 2025b). Portanto, tanto o sistema fiscal como o IRS são instrumentos efetivos de diminuição de desigualdade, mas não suficientes para Portugal se encontrar no nível da média dos 27 países da UE, já que em 2022, a média é 29,60 e o índice português é 32,00; agravando-se substancialmente a diferença nesse ano.

¹⁰ Devido ao limite de páginas, os dados referentes à comparação entre Portugal e os países da União Europeia são disponibilizados em:

<https://drive.google.com/file/d/1Go2iM6H7502Fej7xFNOoyTJ6eD4kdrka/view?usp=sharing>

4.2.4. Concentração do Rendimento no Topo da Distribuição

O aumento do índice de Gini do rendimento desde 2021 revela um preocupante agravamento da desigualdade do rendimento resultante do crescimento da concentração do rendimento nos decis mais elevados. A avaliação de quantos contribuintes auferiram um rendimento superior ao percentil 90, 95 e 99 de 2017, entre 2018 e 2022, mostra que se verificou um crescimento do número de contribuintes com rendimentos mais elevados. Nos 10% mais ricos de 2017 enquadravam-se 10,52% dos contribuintes em 2018 e 13,17% em 2022, e os 1% e 5% de 2017 equivalem a 1,44% e 6,78% do total, respetivamente, em 2022 (Anexo 5, Tabela A14).

Outra forma de examinar o topo da distribuição de rendimentos é através da distribuição dos contribuintes tributados pelo último escalão de rendimento (taxa geral de 48%) e pelos escalões da taxa adicional de solidariedade de IRS, que acresce 2,5% sobre rendimentos coletáveis entre 80 000€ e 250 000€ e 5% acima deste montante (CIRS Art.º 68.º e 68.º-A). A taxa geral máxima manteve-se inalterada durante os seis anos, mas o rendimento coletável associado (superior a 80 640€) subiu em março de 2020 para 80 882€ e desceu em junho de 2022 para 75 009€ (CIRS Art.º 68.º). Devido à impossibilidade de distinguir estas diferenças no rendimento anual do sujeito passivo, assume-se o rendimento coletável associado de 2017 para todos os anos. A proporção de contribuintes tributados quer pela taxa geral máxima, quer pela taxa adicional de solidariedade evidenciou uma tendência crescente entre 2017 e 2022, atingindo o seu máximo em 2022. Neste período os tributados pelo último escalão de rendimentos ascendeu de 1,11% para 1,60%, os abrangidos pela adicional de 2,5% ampliou de 1,08% para 1,55% e os sujeitos à adicional de 5% alargou de 0,05% para 0,08% (Anexo 5, Tabela A15). Os contribuintes que pertencem a estes três grupos estão em constante mudança, pois em 2022, 27,19%, 27,81% e 41,88% destes, respetivamente, não pertenciam ao grupo nos anos anteriores, significando que a concentração não se verifica nos mesmos contribuintes (Anexo 5, Tabela A15). Depois, observando quanto do rendimento declarado provém destes três grupos de contribuintes, nota-se uma significativa subida em 2021 e 2022. O grupo enquadrado no último escalão de rendimentos, em 2022, detém 15,74% do rendimento coletável, 11,87% do rendimento englobado e 29,18% da coleta líquida, em comparação com 11,99%, 9,57% e 24,70%, respetivamente, em 2020 (Anexo 5, Tabela A16). Relativamente ao grupo inserido na taxa adicional mais alta, possui 3,51% do rendimento coletável, 2,51% do rendimento englobado e 8,23% da coleta líquida em 2022, e 1,94%, 1,43% e 5,03%, respetivamente, em 2017.

Os dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (2023) comprovam a crescente concentração do rendimento nos decis mais elevados a partir de 2020, dado que os agregados com rendimento bruto entre 100 000€ e 250 000€ representavam 0,88% do total e detinham 6,40% do rendimento

total em 2020, em comparação com 1,12% e 7,44% em 2022, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 13,82% e 14,07% de 2020 para 2021, e 18,02% e 18,46% de 2021 para 2022. Ao mesmo tempo que os contribuintes com rendimento superior a 250 000€ tinham 1,66% do rendimento bruto em 2020 e 2,13% em 2022, o que equivale a uma taxa de crescimento de 25,14%, de 2020 para 2021, e de 19,06%, de 2021 para 2022 (Anexo 7, Tabela A22).

Em suma, o crescimento relevante da concentração de rendimentos nos percentis mais elevados, em 2021 e 2022, agravou as desigualdades na distribuição do rendimento bruto. Nestes anos também se verificou um aumento do índice de concentração do IRS, mas não foi suficiente para evitar uma diminuição da progressividade do imposto, o que diminui a sua capacidade de correção da desigualdade do rendimento bruto. Isto acontece no momento em que Portugal apresenta um elevado índice de Gini no contexto da União Europeia.

4.2.4.1. Rendimentos sem Englobamento Obrigatório

O efeito progressivo do IRS é também limitado pela concentração da progressividade nos rendimentos das categorias do trabalho dependente, independente e das pensões, estando os rendimentos de capital, prediais e as mais-valias da alienação do capital dispensados do englobamento obrigatório e sujeitos a taxas proporcionais. Segundo a Autoridade Tributária e Aduaneira (2023), em 2022, do rendimento englobado apenas 0,40% diz respeito aos rendimentos de capitais, 2,19% aos prediais e 2,62% aos incrementos patrimoniais, enquanto 94,79% do rendimento bruto englobado corresponde à categoria A, B e H, o que legitima afirmar que a progressividade do IRS impacta principalmente sobre estas categorias de rendimentos (Anexo 7, Tabela A23). Desde 2020, a proporção dos rendimentos dispensados do englobamento obrigatório no rendimento englobado cresceu de forma pouco expressiva, pois neste ano 0,26% foi categoria E, 1,93% categoria F e 1,64% categoria G. Depois, observando quanto do rendimento dos contribuintes com maior rendimento coletável é declarado no anexo A (categoria A e H) e no anexo B (categoria B) da declaração do IRS, conclui-se que a proporção relativa aos dois anexos apresenta uma tendência decrescente entre 2017 e 2022. Em 2022, apenas 40,53% do rendimento englobado dos contribuintes tributados à taxa adicional de 5% são da categoria A e H e 2,05% da categoria B, em contraste com 2017, cuja parcela é 63,93% e 4,23%, respetivamente (Anexo 5, Tabela A17 e A18). No que diz respeito aos contribuintes tributados à taxa geral máxima, a fração do rendimento do Anexo A é mais alta em 2020 (82,41%) e do Anexo B em 2017 (7,61%). Uma vez que se confirmou um aumento do rendimento dos contribuintes dos últimos escalões e um decréscimo da proporção do rendimento relativa aos rendimentos de trabalho destes, é possível que a concentração de rendimentos nos últimos decís resulte dos rendimentos sem englobamento obrigatório.

Perante isto, o agravamento da desigualdade do rendimento bruto exige um reforço da progressividade do IRS, porém é necessário, em primeiro lugar, adotar medidas estruturais, complementares à matéria fiscal, para combater a desigualdade da distribuição primária do rendimento.

5. Conclusões, Contributos, Limitações e Investigação Futura

Os desequilíbrios económicos sentidos na primeira metade do século XX realçaram o debate sobre o papel da política fiscal na reação a estes desequilíbrios e a relevância da tributação progressiva do rendimento. A literatura discute o impacto da implementação de um imposto progressivo, tanto na vertente social, na limitação da desigualdade de rendimentos, como na vertente económica, na estabilização do ciclo económico do país. Todavia, o crescimento desproporcional dos rendimentos de capitais e a capacidade dos mais ricos em minorarem as suas responsabilidades fiscais, dificulta a sua efetiva concretização.

O IRS cumpre o seu princípio constitucional de imposto progressivo (CRP Art.º 104.º nº 1), dado que entre 2017 e 2022, o índice de Kakwani deste apresentou-se positivo. Porém, a progressividade do imposto tem vindo a diminuir nesse período (de 0,3072 para 0,2980). Esta descida combina com um agravamento da desigualdade do rendimento englobado, antes e após o imposto, visto que o índice de Gini de ambos atinge o seu máximo em 2022 (45,87 e 41,63, respetivamente). Isto resulta de um pico de concentração dos rendimentos no topo da distribuição e das taxas progressivas de IRS se concentrarem nos rendimentos de englobamento obrigatório (de trabalho e pensões). Isto limita o efeito da progressividade e o efeito redistributivo do sistema fiscal, que constam da CRP (Art.º 103.º nº 1).

Uma investigação futura seguiria por mitigar uma limitação deste estudo que concerne a exclusão dos rendimentos de capitais, prediais ou mais-valias dos contribuintes, cuja liberalização e distribuição desigual interferem na progressividade dos impostos sobre o rendimento, como defende Saez & Zucman (2020), Coady & Le (2020) e Cantante (2020). Outro aspeto importante a ter em conta é a possibilidade de evasão fiscal, devido ao baixo nível de rendimentos demonstrado pela maioria dos contribuintes portugueses, que parece irrealista.

6. Referências Bibliográficas

- Abdel-Kader, K. & Moodi, R. D. (2020). Tax Policy and Inclusive Growth, *IMF Working Papers 20/271*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Abdelkrim, A. (2005). *clorenz: Stata module to estimate Lorenz and concentration curves. Statistical Software Components S456515*, Boston College Department of Economics.
- Alessandrini, D. (2021). Progressive Taxation and Economic Stability. *Scandinavian Journal of Economics* 123 (2), 422-452.
- Alstadsaeter, A., Johannesen, N. & Zucman, G. (2017). Tax Evasion and Inequality, *NBER Working Paper Series N° 23772*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Alves, N. (2012). A view on income redistribution in Portugal and in the European Union, *Economic Bulletin and Financial Stability Report*, Banco de Portugal, Lisboa.
- Andrienko, Y., Apps, P. & Rees, R. (2014). Optimal Taxation, Inequality and Top Incomes, *Legal Studies Research Paper N° 14/103*, Sydney Law School, Australia.
- Arnold, J. & Rodrigues, C. F. (2015). Reducing inequality and poverty in Portugal, *OECD Economics Department Working Papers N° 1258*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Arnold, J. (2008). Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers 643*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Attinasi, M., Checherita-Westphal, C. & Rieth, M. (2011). Personal income tax progressivity and output volatility: evidence from OECD countries, *Working Paper N° 1380*, European Central Bank, Frankfurt am Main.
- Auerbach, A. J. & Feenberg, D. (2000). The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers, *NBER Working Paper Series N° 7662*, National Bureau of Economics Research, Cambridge.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2009). Ficha doutrinária - Processo 2168/2009, de 2009-06-24. Mais-Valias imobiliárias. Alienação de direitos reais menores sobre imóvel – Nua-Propriedade e Usufruto.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2012). Ficha doutrinária - Processo 993/12, de 2012-03-08. Prestações de Serviços – Sujeição a IRS dos rendimentos e Retenção na fonte.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2017). Ficha doutrinária - Processo 3292/2017, de 18-12-2017. Rendimentos do trabalho dependente e de capitais pagos por não residente a um residente em Portugal, em consequência de uma decisão judicial do Tribunal Espanhol.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018a). Ficha doutrinária - Processo 3870/2018, de 21-12-2018. Anexo B - Rendimentos provenientes de atividades empresariais/profissionais (categoria B).

- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018b). Ficha doutrinária - Processo 2516/2017, de 27-07-2018. Atividade pecuária – Produção de leite.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018c). Ficha doutrinária - Processo 1940/2018, de 2018-07-26. Alienação onerosa de ações – Data de realização.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018d). Ficha doutrinária - Processo 756/2018, de 2018-04-26. Rendimentos de pensões obtidos em França.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018e). Ficha doutrinária - Processo 3291/17, de 20-06-2018. Regime da união de facto – opção pela tributação conjunta exercida por divorciados.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018f). Ficha doutrinária - Processo 1050/18, de 2018-09-18. Rendimentos obtidos em Portugal por residente no estrangeiro.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018g). Ficha doutrinária - Processo 3706/2018, de 05-12-2018. Deduções à coleta que conferem direito a reembolso.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018h). Ficha doutrinária - Processo 461/2018, de 29-05-2018. Retenção na fonte a trabalhador doméstico.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2018i). Ficha doutrinária - Processo 2134/2018, de 01-08-2018. Pagamentos por conta de categoria B.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2019a). Ficha doutrinária - Processo 2222/2019, de 20-11-2019. Obrigação declarativa de juros pagos ou colocados à disposição de sujeito passivo residente em Portugal, com origem em depósitos à ordem ou a prazo em instituições financeiras em Espanha.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2019b). Ficha doutrinária - Processo 828/2019, de 16-04-2019. Dependentes maiores de 25 anos – Despesas de saúde e de educação.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2020). Ficha doutrinária - Processo 1151/2020, de 19-05-2020. Rendimentos da Categoria F – Tributação de valores recebidos sem contrato de arrendamento associado.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2023). *Dossier Estatístico de IRS 2020-2022* [Online], novembro 2023. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRS.aspx [Acesso em: 2025/01/23].
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2024a). Ficha doutrinária - Processo 25858, de 2024-05-20. Taxa de retenção na fonte dos juros dos certificados de aforro aplicável aos residentes na Região Autónoma dos Açores.
- Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] (2024b). Ficha doutrinária - Processo 25182, de 2024-05-24. Englobamento obrigatório de mais valias mobiliárias de ativos detidos por um período inferior a 365 dias.

- Azevedo, J. P. & Franco, S. (2006). *alorenz: Stata module to produce Pen's Parade, Lorenz and Generalised Lorenz curve. Statistical Software Components S456749*, Boston College Department of Economics.
- Berendrecht, W., Vliet, M. V. & Griffioen, J. (2023). Combining statistical methods for detecting potential outliers in groundwater quality time series. *Environmental Monitoring & Assessment* 195 (1), 1-14.
- Berg, A., Ostry, J. D., Tsangarides, C. G. & Yakhshilikhov, Y. (2018). Redistribution, inequality, and growth: new evidence. *Journal of Economic Growth* 23 (3), 259-305.
- Bosi, S. & Seegmuller, T. (2010). On the role of progressive taxation in a Ramsey model with heterogeneous households. *Journal of Mathematical Economics* 46 (6), 977-996.
- Bussolo, M., Krolage, C., Makovec, M., Peichl, A., Stöckli, M., Torre, I. & Wittneben, C. (2018). Vertical and Horizontal Redistribution: The Case of Western and Eastern Europe. *ifo Working Papers N° 275*, Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- Cantante, F. (2020). A tributação progressiva dos rendimentos de capital. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 121, 71-92.
- Capras, I. L., Achim, M. V., & Mara, E. R. (2024). Is tax avoidance one of the purposes of financial data manipulation? The case of Romania. *Journal of Risk Finance* 25 (4), 588-601.
- Causa, O. & Hermansen, M. (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers N° 1453*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2012). Processo nº 81/2012-T, de 2012-06-15. IRS - Regime simplificado de tributação da categoria B.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2015). Processo nº 96/2015-T, de 2015-03-30. IRS - tributação de não residentes; rendimentos prediais; deduções.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2018). Processo nº 484/2018-T, de 2018-12-11. IRS: Deduções à coleta – Aplicação das Taxas de Tributação Autónoma – artigos 73.º e 78.º do CIRS.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2019). Processo nº 435/2018-T, de 2019-05-13. Preterição de formalidades essenciais do ato de liquidação, Inconstitucionalidade das deduções à coleta.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2021). Processo nº 620/2019-T, de 2021-02-12. IRS – Tributação de mais-valias; Regime geral dos não residentes e residentes - Reenvio Prejudicial.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2023a). Processo nº 431/2022-T, de 2023-02-07. IRS – Rendimentos sujeitos a taxas especiais – Benefício Municipal.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2023b). Processo nº 490/2022-T, de 2023-06-06. IRS; taxa aplicável às mais-valias mobiliárias; caducidade do direito à liquidação; revogação do ato tributário.
- Centro de Arbitragem Administrativa [CAAD] (2023c). Processo nº 592/2022-T, de 2023-03-31. IRS – Tributação conjunta; Regime de comunicabilidade das perdas entre cônjuges.

- Chakravarty, S. R. & Sarkar, P. (2022). A synthesis of local and effective tax progressivity measurement, *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper* N° 115180, Munich.
- Cheng, C., Sapkota, P. & Yurko, A. J. N. (2021). A Case Study of Effective Tax Rates Using Data Analytics. *Issues in Accounting Education* 36 (1), 65-89.
- Coady, D., & Le, N. (2020). Designing Fiscal Redistribution: The Role of Universal and Targeted Transfers, *IMF Working Papers* N° 20/105, International Monetary Fund, Washington DC.
- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares [CIRS] Diário da República n.º 277/1988, Série I de 1988-11-30. Lei n.º 82/2023, de 29/12.
- Cohen, L. (1959). An empirical measurement of the built-in flexibility of the individual income tax, *American Economic Review* 49 (2), 532-541.
- Constituição da República Portuguesa [CRP] Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. 8ª versão, Lei n.º 1/2005, de 12/08.
- Cordeiro, G. L., Maia, G. V. A. & Maia, L. F. S. (2023). Concorrência fiscal internacional e progressividade tributária: uma análise da tributação como instrumento de redistribuição de riquezas. *Revista de Direito Tributário e Financeiro* 9 (1), 53-68.
- D'Antoni, M. (1999). Piecewise linear tax functions, progressivity, and the principle of equal sacrifice. *Economic Letters* 65 (2), 191-197.
- Dalton, H. (1941). *Principles of public finance*. London: George Routledge & Sons.
- Datt, G., Ray, R. & Teh, C. (2022). Progressivity and redistributive effects of income taxes: evidence from India. *Empirical Economics* 63 (1), 141-178.
- Despacho n.º 843-B/2017. Diário da República n.º 10/2017, 1º Suplemento, Série II de 2017-01-13.
- Diamond, P. A. (1998). Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates. *The American Economic Review* 88 (1), 83-95.
- Dromel, N. L. & Pintus, P. A. (2008). Are Progressive Income Taxes Stabilizing?. *Journal of Public Economic Theory* 10 (3), 329-349.
- Erosa, A. & Koreshkova, T. (2007). Progressive Taxation in a Dynastic Model of Human Capital. *Journal of Monetary Economics* 54 (3), 667-685.
- European Commission (2015). Tax Reforms in EU Member States 2015: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability, *European Economy Institutional Papers* 008, Brussels.
- EUROSTAT (2025a). *Gini coefficient of equivalised disposable income before social transfers (pensions excluded from social transfers)*. [Base de Dados], março 2025. Disponível em: https://doi.org/10.2908/ILC_DI12C
- EUROSTAT (2025b). *Gini coefficient of equivalised disposable income*. [Base de Dados], março 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.2908/TESSI190>

- Fatás, A. & Mihov, I. (2001). Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence. *Journal of International Economics* 55(1), 3-28.
- Formby J. P., Smith, W. J. & Sykes, D. (1986). Income redistribution and local tax progressivity: a reconsideration. *Canadian Journal of Economics* 19 (4), 808-811.
- Formby, J. P., Seaks T. G. & Smith, W. J. (1981). A Comparison of Two New Measures of Tax Progressivity. *The Economic Journal* 91 (364), 1015-1019.
- Formby, J.P., Smith, W. J. & Thistle, P. D. (1990). The average tax burden and the welfare implications of global tax progressivity. *Public Finance Review* 18 (1), 3-24.
- Friedman, M. (1948). A monetary and fiscal framework for economic stability. *American Economic Review* 38 (3), 245-264.
- Fritzon, G. & Lundberg, J. (2019). Taxing high incomes A comparison of 41 countries, *An EPICENTER publication Timbro*, Tax Foundation.
- Gabrovski, M. & Guo, J. (2022). Progressive taxation as an automatic stabilizer under nominal wage rigidity and preference shocks. *International Journal of Economic Theory* 18 (3), 232-246.
- Gerber, C., Klemm, A., Liu, L. & Mylonas, V. (2018). Income Tax Progressivity: Trends and Implications, *IMF Working Papers* 18/246, International Monetary Fund, Washington DC.
- Giorgi, M. G. & Gigliarano, C. (2017). The Gini Concentration Index: A Review of the Inference Literature. *Journal of Economic Surveys* 31 (4), 1130-1148.
- Harrod, R. F. (1930). Progressive Taxation and Equal Sacrifice. *The Economic Journal* 40 (160), 704-707.
- Hebous, S., Klemm, A., Michielse, G. & Osorio-Buitron, C. (2024). How to Tax Wealth, *IMF How to Note* 2024/001, International Monetary Fund, Washington DC.
- Inchauste, G. & Karver, J. (2018). Fiscal Redistribution in the European Union - Background to “Growing United: Upgrading Europe’s Convergence Machine”, *World Bank Report on the European Union*, World Bank Group, Washington DC.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2016). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento: Documento metodológico*, versão 3.6. [Online]. Disponível em: <https://on.eapn.pt/documentos/do-instituto-nacional-de-estatistica/> [Acesso em: 2024/10/29].
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2024a). *Coeficiente de Gini do rendimento monetário bruto por adulto equivalente (%)*. [Base de Dados], julho 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0010722&contexxo=bd&selTab=tab2
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2024b). *Coeficiente de Gini do rendimento bruto declarado por sujeito passivo (%) por Localização geográfica (NUTS - 2024)*. [Base de Dados], julho 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012753&contexxo=bd&selTab=tab2

- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2024c). *Coeficiente de Gini do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado por sujeito passivo (%) por Localização geográfica (NUTS - 2024)*. [Base de Dados], julho 2024. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012760&contexcto=bd&selTab=tab2
- International Monetary Fund (2014). Fiscal Policy and Income Inequality, *IMF Policy Paper*, IMF, Washington DC.
- International Monetary Fund (2017a). Tackling Inequality, *Fiscal Monitor*, IMF, Washington DC.
- International Monetary Fund (2017b). Understanding the Downward Trend in Labor Income Shares, *World Economic Outlook: Gaining Momentum*, Chapter 3, IMF, Washington DC.
- Jakobsson, U. (1976). On the measurement of the degree of progression. *Journal of Public Economics* 5, 161-168.
- Jann, B. (2016). Estimating Lorenz and concentration curves in Stata. *The Stata Journal* 16 (4), 837-866.
- Jenkins S. P. (1999a). INEQDECO: Stata module to calculate inequality indices with decomposition by subgroup, *Statistical Software Components S366002*, Boston College Department of Economics.
- Jenkins S. P. (1999b). INEQDECO: Stata module to calculate inequality indices with decomposition by subgroup, *Statistical Software Components S366007*, Boston College Department of Economics.
- Jenkins, S. P. & Kerm P. V. (1999). sg107: Generalized Lorenz curves and related graphs. *Stata Technical Bulletin* 48, 25-29.
- Jenkins, S. P. (2006). svylorenz: Stata module to derive distribution-free variance estimates from complex survey data, of quantile group shares of a total, cumulative quantile group shares. *Statistical Software Components S456602*, Boston College Department of Economics.
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J. M., Brys, B. & Vartia, L. (2008). Taxation and Economic Growth, *OECD Economics Department Working Papers* N° 620, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Kakwani, N. C. (1975). Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis, *Discussion Papers* N°12, International Bank for Reconstruction and Development Research Center, Washington D.C.
- Kakwani, N. C. (1977a). Measurement of Tax progressivity: An International Comparison. *Economic Journal* 87 (345), 71-80.
- Kakwani, N. C. (1977b). Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis. *Econometrica* 45(3), 719-727.
- Kakwani, N. C. (1980). Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications. *World Bank Research Publication* N° 10092, Oxford University Press.
- Kakwani, N. C., & Podder, N. (1976). Efficient Estimation of the Lorenz Curve and Associated Inequality Measures from Grouped Observations. *Econometrica* 44 (1): 137-148.

- Karner, A., Pereira, R. H. M. & Farber, S. (2016). Advances and pitfalls in measuring transportation equity. *Transportation* 50 (5), 1-36.
- Kerm, P. V. (2009). sgini - Generalized Gini and Concentration coefficients (with factor decomposition) in Stata, *CEPS/INSTEAD*, Luxembourg.
- Khetan, C. P. & Poddar, S. N. (1976). Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: the Canadian Experience. *The Canadian Journal of Economics* 9 (4), 613-629.
- Kiefer, D. W. (1984). Distributional tax progressivity indexes. *National Tax Journal* 37 (4), 497-513.
- Koyuncu, M. & Turnovsky, S. J. (2016). The Dynamics of Growth and Income Inequality under Progressive Taxation. *Journal of Public Economic Theory* 18 (4), 560-588.
- Kremer, J. & Stähler, N. (2013). Structural and cyclical effects of tax progression, *IAAEU Discussion Paper Series in Economics* N° 05/2013, Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Union (IAAEU), Trier.
- Lambert, P. J. & Naughton, H. T. (2009). The Equal Absolute Sacrifice Principle Revisited. *Journal of Economic Surveys* 23 (2), 328-349.
- Lehmus, M. (2011). Labor or consumption taxes? An application with a dynamic general equilibrium model with heterogeneous agents. *Economic Modelling* 28 (4), 1984-1992.
- Lei 82-B/2014. *Diário da República* n.º 252/2014, 1º Suplemento, Série I de 2014-12-31.
- Lei Geral Tributária [LGT] Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-17. Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro. 58ª versão, Lei n.º 82/2023, de 29/12.
- Li, W. & Sarte, P. (2004). Progressive Taxation and Long-Run Growth. *American Economic Review* 94 (5), 1705-1716.
- Mantovani, D. (2018). Comparing redistributive efficiency of tax-benefit systems in Europe, *EUROMOD Working Papers* EM 12/18, Essex.
- Mattesini, F. & Rossi, L. (2012). Monetary Policy and Automatic Stabilizers: The Role of Progressive Taxation. *Journal of Money, Credit and Banking* 44 (5), 825-862.
- McKay, A. & Reis, R. (2016). The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle. *Econometrica* 84 (1), 141-194.
- Mergulhão, A. (2020). Indicadores de desigualdades fiscais e de rendimento. *Boletim Mensal de Economia Portuguesa [BMEP]* N° 02|2020 – Ensaio, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças [GPEAR].
- Mill, J. S. (1896). *Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy*, People's ed. London: Longmans, Green & Co.
- Mitra, T. & Ok E. A. (1996). Personal Income Taxation and the Principle of Equal Sacrifice Revisited. *International Economic Review* 37 (4), 925-948.

- Moldovan, I. R. (2010). Countercyclical taxes in a monopolistically competitive environment. *European Economic Review* 54 (5), 692-717.
- Musgrave, R. A. & Miller, M. H. (1948). Built-in flexibility. *American Economic Review* 38 (1), 122-128.
- Musgrave, R. A. & Musgrave P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*, 5ª ed. Singapore: McGraw-Hill Book Company.
- Musgrave, R. A. & Thin, T. (1948). Income Tax Progression, 1929–48. *Journal of Political Economy* 56 (6), 498-514.
- Myck, M. & Trzcinski, K. (2022). Income Tax Policy in Europe between Two Crises: From the Great Recession to the COVID-19 Pandemic, *IZA Discussion Paper* N° 15302, IZA Institute of Labour Economics, Bonn.
- Norregaard, J. (1990). Progressivity of income tax systems, *OECD Economic Studies* N° 15, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza (2019). *Estatísticas comunitárias sobre condições de vida e rendimento: informações, conceitos e metodologia* [Online]. Disponível em: <https://on.eapn.pt/pobreza-em-numeros/icor-conceitos-e-metodologias/> [Acesso em: 2024/10/29].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008). Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013a). Analytic measures, *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*, OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013b). Framework for integrated analysis, *OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*, Chapter 8. OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). Special Feature: Changes in Structural Labour Income Tax Progressivity over the 2000-12 Period in OECD Member Countries, *Taxing Wages 2014*, OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2021). Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis: OECD Report for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2023). Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries, *Taxing Wages 2023*, OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2024a). Taxation and Inequality: OECD Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2024b). *Income Distribution Database, OECD Social and Welfare Statistics*. [Base de Dados], julho 2024. Disponível em: [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CInequality%23SOC_INE%23&](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CInequality%23SOC_INE%23&)

[pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=2&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_WISE_IDD%40DF_IDD&df\[ag\]=OECD.WISE.INE&df\[vs\]=1.0&pd=2010%2C&dq=.A.INC_DISP_GINI...T.METH2012.D_CUR.&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://www.oecd.org/dataoecd/00/00/44212345.pdf)

- Osborne, J. W. & Overbay, A. (2004). The power of outliers (and why researchers should always check for them). *Practical Assessment, Research, and Evaluation* 9 (6), 1-8.
- Padovano, F. & Galli E. (2002). Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average Tax Rates and Progressivity. *European Journal of Political Economy* 18 (3), 529-44.
- Papanikolaou, N. (2021). Tax Progressivity of Personal Wages and Income Inequality. *Journal of Risk and Financial Management* 14 (2): 60, 1-11.
- Paturot, D., Mellbye K. & Brys B. (2013). Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries, *OECD Taxation Working Papers* N° 15, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Peralta, S., Carvalho, B. P. & Esteves, M. (2021). Relatório Portugal Balanço Social 2021, Fundação "la caixa", BPI e NOVA School of Business and Economics, Lisboa.
- Peralta, S., Carvalho, B. P. & Fonseca, M. (2022). Relatório Portugal Balanço Social 2022, Fundação "la caixa", BPI e NOVA School of Business and Economics, Lisboa.
- Peralta, S., Carvalho, B. P. & Fonseca, M. (2023). Relatório Portugal Balanço Social 2023, Fundação "la caixa", BPI e NOVA School of Business and Economics, Lisboa.
- Pereira, M. H. F. (2018). *Fiscalidade*, 6ª ed. Coimbra: Almedina.
- Pigou, A. C. (1947). *A study in Public Finance*, 3ª ed. London: Macmillan & CO LTD.
- Piketty, T. (2014). *O CAPITAL no Século XXI*, 1ª ed. Lisboa: Temas e Debates.
- Piketty, T., Saez, E. & Zucman, G. (2018). Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States. *The Quarterly Journal of Economics* 133 (2), 553-609.
- Poddar, S. N. & Genser, B. (1986). Measurement of effective tax progression, *Discussion Paper Serie I* N° 224, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz.
- PORDATA (2024). *Receitas fiscais e contribuições sociais das Administrações Públicas*. [Base de Dados], abril 2024. Disponível em: https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/contas-publicas/receitas-e-despesas/receitas-publicas-por-componente?_gl=1*1yjb9s*_up*MQ..*_ga*Mjk2OTE4ODguMTczMjl3MDcyNw..*_ga_HL9EXBCVBZ*MTczMjl3MDcyNi4xLjEuMTczMjl3MDgwNi4wLjAuMA
- Portaria n° 1011/2001. Diário da República n.º 193/2001, Série I-B de 2001-08-21.
- Reynolds, M. & Smolensky, E. (1977). Post-fisc Distributions of Income in 1950, 1961, and 1970. *Public Finance Quarterly* 5 (4), 419-438.
- Reynoso, L. H. & Araar, A. (2016). Comparison of Fiscal System Progressivity over Time: Theory and Application in Mexico. *Estudios Económicos* 31 (1), 3-45.

- Rhee, T. (2013). *Macroeconomic Effects of Progressive Taxation*, American Economics Association Annual Meeting, San Diego.
- Rodrigues, C. F. & Andrade, I. (2019). Redistribution Policy and Inequality in Portugal (2008- 2017). *Notas Económicas* 50, 23-42.
- Rodrigues, C. F., Figueiras, R. & Junqueira, V. (2012). *Desigualdade Económica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- Rosado, F. (2006). *Outliers em dados estatísticos*. Edições SPE. Covilhã: Sociedade Portuguesa de Estatística.
- Saez, E. & Zucman, G. (2020). The Rise of Income and Wealth Inequality in America: Evidence from Distributional Macroeconomic Accounts. *The Journal of Economic Perspectives* 34 (4), 3-26.
- Saez, E. (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. *The Review of Economic Studies* 68 (1), 205-29.
- Silber, J. (1994). Income distribution, tax structure and the measurement of tax progressivity. *Public Finance Quarterly* 22 (1), 86-102.
- Slitor, R. E. (1948). The measurement of progressivity and built-in flexibility. *Quarterly Journal of Economics* 62 (2), 309-313.
- Smith, A. (2015). *Wealth of Nations*, Wordsworth Classics of World Literature ed. Hertfordshire: Wordsworth Editions Limited.
- Stroup, M. D. (2005). An index for measuring tax progressivity. *Economics Letters* 86 (2), 205-213.
- Suits, D. (1977). Measurement of Tax Progressivity. *The American Economic Review* 67 (4), 747-752.
- Supremo Tribunal Administrativo [STA] (2004). Acórdãos STA, de 16-06-2004 - Processo 02060/03. IRS Deduções Pensão Inconstitucionalidade Material Princípio da igualdade Princípio da justiça Princípio da confiança Princípio da capacidade contributiva Princípio da progressividade do imposto Princípio da tributação pelo rendimento líquido Princípio da coerência do sistema fiscal Princípio da generalidade do imposto.
- Swank, D. & Steinmo S. (2002). The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies. *American Journal of Political Science* 46 (3), 642-655.
- Tanzi, V. (2010). *Tax System in the OECD: Recent Evolution, Competition and Convergence*, *International Studies Program Working Paper* 10-12, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Thomas, A. (2023). Measuring Tax Progressivity in Low-Income Countries, *Policy Research Working Papers* Nº 10460, World Bank Group, Washington DC.
- Tribunal Constitucional [TC] (2013). Acórdão nº 187/2013, de 07-11-2013 - Processo 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013.
- Tribunal Constitucional [TC] (2020). Acórdão nº 151/2022, de 17-02-2022 - Processo 216/2020.

- Tribunal Constitucional [TC] (2023a). Acórdão nº 737/2023, de 07-11-2023 - Processo 806/2022.
- Tribunal Constitucional [TC] (2023b). Acórdão nº 364/2023, de 07-06-2023 - Processo 4/2021.
- Tukey, J. W. (1977). *Exploratory data analysis*. Massachusetts: Addison-Wesley Series in Behavioral Science.
- UNU-WIDER (2023). *World Income Inequality Database [WIID]*. [Online], novembro 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/WIID-281123> [Acesso em: 2024/10/15].
- Vasques, S. (2005). Capacidade Contributiva, Rendimento e Património. *Fiscalidade: Revista de Direito e Gestão Fiscal* 23.
- Verbist, G. & Figari, F. (2014). The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union, *EUROMOD Working Paper EM 6/14*, European Commission.
- Weller, C. E. & Rao, M. (2010). Progressive Tax Policy and Economic Stability. *Journal of Economic Issues (Taylor & Francis Ltd)* 44 (3), 629-659.
- Wooldridge, J. M. (2021). *Introductory Econometrics: a Modern Approach*, 7ª ed. Boston: Cengage.
- World Bank (2022). *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. World Bank Group, Washington DC.
- Young, H. P. (1987). Progressive taxation and the equal sacrifice principle. *Journal of Public Economics* 32 (2), 203-214.
- Zanetti, F. (2011). Labour Policy Instruments and the Cyclical Behaviour of Vacancies and Unemployment. *Economica* 78 (312), 779-787.
- Zee, H. H. (1999). Inequality and optimal redistributive tax and transfer policies, *IMF Working Papers* 99/60, International Monetary Fund, Washington DC.
- Zucman, G. (2014). Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *The Journal of Economic Perspectives* 28 (4), 121-148.
- Zucman, G. (2023). Globalization, taxation and inequality. *Fiscal Studies* 44 (3), 229-235.
- Zucman, G. (2024). A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals. Comissioned by the Brazilian G20 presidency.

7. Anexos

Anexo 1. Peso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

Tabela A1. Peso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) na Receita fiscal Portuguesa (%).

ANO	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2020
Peso do IRS	16,60	15,80	14,70	16,00	20,90	19,90	18,70

Base de Dados: PORDATA (2024); elaboração própria. Fontes Dados: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016).

Anexo 2. Variáveis com Valores Extremos

Tabela A2. Número de observações positivas, nulas e negativas das variáveis.

ANO	NL_RENDIMENTO_GLOBAL			NL_COLETA_LIQUIDA			
	Positivas	Nulas	Total	Positivas	Nulas	Negativas	Total
2017	5 112 778	67 474	5 180 252	2 796 422	2 383 830	0	5 180 252
2018	5 230 089	72 445	5 302 534	2 845 090	2 457 444	0	5 302 534
2019	5 334 848	72 959	5 407 807	3 006 330	2 401 475	2	5 407 807
2020	5 345 315	133 678	5 478 993	3 043 555	2 435 437	1	5 478 993
2021	5 487 355	87 306	5 574 661	3 256 148	2 318 512	1	5 574 661
2022	5 743 431	95 225	5 838 656	3 359 911	2 478 744	1	5 838 656
TOTAL	32 253 816	529 087	32 782 903	18 307 456	14 475 442	5	32 782 903

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A3. Número de observações após retirar as com rendimento global nulo e coleta líquida negativa.

ANO	NL_RENDIMENTO_GLOBAL			NL_COLETA_LIQUIDA			
	Positivas	Nulas	Total	Positivas	Nulas	Negativas	Total
2017	5 112 778	0	5 112 778	2 786 475	2 326 303	0	5 112 778
2018	5 230 089	0	5 230 089	2 835 337	2 394 752	0	5 230 089
2019	5 334 847	0	5 334 847	2 995 368	2 339 479	0	5 334 847
2020	5 345 315	0	5 345 315	2 982 636	2 362 679	0	5 345 315
2021	5 487 355	0	5 487 355	3 241 917	2 245 438	0	5 487 355
2022	5 743 430	0	5 743 430	3 341 649	2 401 781	0	5 743 430
TOTAL	32 253 814	0	32 253 814	18 183 382	14 070 432	0	32 253 814

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A4. Média, desvio-Padrão e quartis das variáveis NL_RENDIMENTO_GLOBAL e NL_COLETA_LIQUIDA (€).

ANO	NL_RENDIMENTO_GLOBAL					NL_COLETA_LIQUIDA				
	Média	Desvio-padrão	25	50	75	Média	Desvio-padrão	25	50	75
2017	17 686,86	23 590,30	7 529,92	11 496,85	21 058,48	2 242,21	10 725,73	0	175,19	1 712,44
2018	18 261,95	24 360,18	7 869,21	11 901,40	21 667,39	2 279,55	10 293,85	0	182,07	1 681,90
2019	18 849,24	25 783,92	8 220,04	12 355,90	22 429,68	2 406,16	10 894,15	0	274,46	1 864,85
2020	19 027,51	24 649,22	8 471,78	12 513,92	22 695,96	2 428,97	10 315,35	0	272,80	1 927,61
2021	19 732,25	26 949,19	8 728,13	12 951,89	23 549,04	2 633,66	12 655,37	0	399,95	2 134,29
2022	20 806,90	289 419,10	9 092,19	13 722,33	24 461,16	2 881,12	148 736,60	0	400,35	2 351,87

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria

Tabela A5. Coeficiente de Gini da variável NL_RENDIMENTO_GLOBAL incluindo os valores extremos.

ANO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coeficiente de Gini	0,4682	0,4666	0,4632	0,4606	0,4621	0,4646

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Anexo 3. Métodos de Eliminação dos Valores Extremos

Tabela A6. Número de observações retiradas em cada abordagem de eliminação de outliers.

ANO	Tukey		Desvio-padrão		Sem valores extremos
	Moderados e severos	Severos	Moderados e severos	Severos	
2017	697 402	439 872	148 367	63 653	109 852
2018	715 251	455 741	149 716	64 722	112 108
2019	706 629	438 152	142 791	60 394	114 763
2020	707 931	435 510	157 441	66 944	114 970
2021	705 706	421 505	144 343	60 699	118 357
2022	718 456	423 921	1 097	504	123 915
TOTAL	4 251 375	2 614 701	743 755	316 916	693 965

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Anexo 4. Resultados Após Eliminação de Valores Extremos

Anexo 4.1 Número de Observações

Tabela A7. Número de observações de cada variável após eliminação dos outliers severos pelo Método do Desvio-Padrão.

ANO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Observações	5 049 125	5 165 367	5 274 453	5 278 371	5 426 656	5 742 926	31 936 898

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Anexo 4.2 Estatística Descritiva das Variáveis¹¹

Tabela A8. Média, desvio-padrão e quartis das variáveis NL_RENDIMENTO_GLOBAL e NL_COLETA_LIQUIDA (€).

ANO	NL_RENDIMENTO_GLOBAL					NL_COLETA_LIQUIDA				
	Média	Desvio-padrão	25	50	75	Média	Desvio-padrão	25	50	75
2017	16 181,19	14 214,80	7 474,91	11 351,27	20 525,43	1 681,68	3 474,71	0	150,20	1 584,82
2018	16 702,40	14 596,37	7 814,60	11 754,74	21 131,71	1 687,12	3 509,53	0	153,91	1 562,02
2019	17 339,85	15 127,83	8 169,14	12 220,15	21 918,54	1 821,60	3 721,98	0	248,69	1 751,98
2020	17 466,43	15 029,31	8 416,14	12 360,45	22 129,23	1 832,59	3 682,18	0	242,94	1 796,77
2021	18 192,03	15 838,18	8 677,37	12 812,2	23 021,92	2 015,44	4 005,09	0	376,64	2 017,58
2022	20 575,42	23 583,34	9 091,67	13 721,19	24 456,33	2 743,66	8 282,13	0	400,15	2 350,91

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A9. Percentis extremos da variável NL_RENDIMENTO_GLOBAL e NL_COLETA_LIQUIDA (€).

ANO	NL_RENDIMENTO_GLOBAL						NL_COLETA_LIQUIDA					
	1	5	10	90	95	99	1	5	10	90	95	99
2017	391,02	2 350,00	4 165,30	34 570,69	46 374,81	71 581,48	0	0	0	5 338,61	8 961,76	17 471,56
2018	405,68	2 371,20	4 304,63	35 560,47	47 701,33	73 470,32	0	0	0	5 277,96	8 976,09	17 756,74
2019	441,25	2 480,59	4 541,60	36 757,38	49 314,17	76 435,00	0	0	0	5 633,60	9 481,04	18 846,32
2020	364,86	2 394,99	4 501,90	36 988,49	49 445,05	75 345,20	0	0	0	5 743,61	9 575,61	18 443,56
2021	391,60	2 440,60	4 647,22	38 499,68	51 643,67	79 767,89	0	0	0	6 178,86	10 254,02	20 149,71
2022	433,12	2 617,68	4 870,41	42 355,93	58 596,72	107 550,50	0	0	0	7 207,11	12 485,03	31 688,91

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

¹¹ Devido ao limite de páginas, a estatística descritiva elaborada para os cinco métodos de eliminação de valores extremos é visível em: <https://drive.google.com/file/d/1SdddFvROU9UDq8t50W2pCRGoaCWCBC7t/view?usp=sharing>

Anexo 4.3 Coordenadas das Curvas e Índices de Concentração¹²

Tabela A10. Distribuição do NL_RENDIMENTO_GLOBAL por percentis de população proveniente das coordenadas da Curva de Lorenz (%).

Proporção do Rendimento						
Proporção da População	2017	2018	2019	2020	2021	2022
5	0,36	0,35	0,36	0,33	0,33	0,31
10	1,38	1,37	1,39	1,33	1,31	1,23
15	2,88	2,88	2,91	2,85	2,82	2,63
20	4,73	4,76	4,82	4,79	4,72	4,40
25	6,90	6,96	7,03	7,05	6,97	6,48
30	9,30	9,39	9,47	9,56	9,46	8,80
35	11,87	11,98	12,07	12,20	12,09	11,25
40	14,67	14,80	14,89	15,05	14,92	13,91
45	17,72	17,86	17,96	18,14	17,99	16,80
50	21,06	21,22	21,32	21,52	21,36	19,98
55	24,76	24,92	25,03	25,24	25,06	23,49
60	28,88	29,05	29,16	29,37	29,17	27,39
65	33,50	33,67	33,78	34,01	33,78	31,76
70	38,70	38,86	38,97	39,22	38,99	36,69
75	44,63	44,77	44,88	45,14	44,92	42,25
80	51,42	51,55	51,66	51,94	51,71	48,66
85	59,32	59,46	59,55	59,86	59,62	56,19
90	68,87	69,01	69,06	69,37	69,13	65,39
95	81,18	81,26	81,26	81,55	81,32	77,37
100	100	100	100	100	100	100

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

¹² A função lorenz, clorenz, alorenz, svylorenz e glcurve fornecem resultados idênticos para as coordenadas da curva de Lorenz, alorenz, clorenz e glcurve fornecem para as coordenadas da curva de concentração do imposto. A função lorenz, svylorenz, sgini, ineqdeco e ineqdec0 apresentam para o índice de Gini, e lorenz e sgini para o índice do IRS.

Devido ao limite de páginas, as coordenadas das curvas de concentração elaboradas para os cinco métodos de eliminação de valores extremos, são indicadas em:

https://drive.google.com/file/d/1WhnvwYhVD36R5OVzJxMSHLq9GK6yrjm5/view?usp=drive_link

Tabela A11. Distribuição da NL_COLETA_LIQUIDA por percentis de população proveniente das coordenadas da Curva de Concentração Impostos (%).

Proporção do Imposto						
Proporção da População	2017	2018	2019	2020	2021	2022
5	0,16	0,16	0,18	0,13	0,16	0,19
10	0,42	0,43	0,45	0,31	0,43	0,43
15	0,62	0,62	0,64	0,45	0,62	0,63
20	0,82	0,82	0,85	0,61	0,83	0,82
25	1,00	1,01	1,03	0,76	1,04	1,01
30	1,12	1,12	1,14	0,85	1,17	1,13
35	1,29	1,26	1,33	1,03	1,53	1,34
40	1,98	1,89	2,12	1,83	2,41	1,96
45	2,89	2,90	3,16	2,88	3,48	2,94
50	3,98	4,09	4,42	4,16	4,82	4,16
55	5,41	5,59	5,99	5,76	6,47	5,63
60	7,27	7,46	7,94	7,72	8,49	7,40
65	9,53	9,76	10,37	10,24	11,10	9,59
70	12,38	12,58	13,33	13,21	14,23	12,06
75	16,19	16,45	17,31	17,29	18,34	15,38
80	21,45	21,79	22,70	22,76	23,85	20,20
85	29,25	29,45	30,44	30,77	31,81	27,03
90	41,27	41,18	42,21	42,78	43,70	37,25
95	60,99	60,65	61,31	62,09	62,43	53,56
100	100	100	100	100	100	100

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A12. Coeficiente de Gini, de Concentração do IRS e Índice de Kakwani do IRS.

ANO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coeficiente de Gini	0,4300	0,4281	0,4266	0,4236	0,4265	0,4587
Índice de Concentração do IRS	0,7372	0,7361	0,7283	0,7294	0,7182	0,7567
Índice de Kakwani	0,3072	0,3080	0,3017	0,3058	0,2917	0,2980

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Anexo 4.4 Índice de Gini do rendimento deduzido do IRS¹³

Tabela A13. Coeficiente de Gini do rendimento global deduzido da coleta líquida de IRS.

ANO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coeficiente de Gini	0,3962	0,3951	0,3930	0,3895	0,3921	0,4163
Excluindo observações negativas	0,3952	0,3942	0,3920	0,3883	0,3909	0,4137

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Anexo 5. Estudo dos contribuintes no topo da distribuição de rendimentos¹⁴

Tabela A14. Proporção dos contribuintes cujo rendimento global de IRS é superior ao percentil 90, 95 e 99 de 2017 (%).

Percentis	2017	2018	2019	2020	2021	2022
90	10,00	10,52	11,07	11,30	12,05	13,17
95	5,00	5,30	5,62	5,76	6,19	6,78
99	1,00	1,08	1,14	1,14	1,26	1,44

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A15. Proporção de contribuintes tributados pelo último escalão de rendimento e à taxa adicional de solidariedade de IRS e parcela de novos relativamente ao ano anterior (%).

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Proporção de contribuintes						
Taxa geral 48	1,11	1,20	1,26	1,25	1,40	1,60
Taxa adicional 2,5	1,08	1,17	1,22	1,22	1,37	1,55
Taxa adicional 5	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08
Proporção de novos contribuintes						
Taxa geral 48	100,00	29,00	24,12	20,42	23,82	27,19
Taxa adicional 2,5	100,00	30,11	24,75	21,23	24,39	27,81
Taxa adicional 5	100,00	48,40	40,10	33,23	39,98	41,88

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

¹³ A função `sgini`, `ineqdeco` e `ineqdec0` fornecem resultados idênticos para o índice de Gini do rendimento englobado deduzido da coleta líquida de IRS.

¹⁴ Na base de dados deste anexo não se exclui qualquer tipo de outliers, de forma a abranger as observações extremas de rendimento e coleta líquida de IRS.

Tabela A16. Proporção do rendimento coletável, englobado e coleta líquida dos contribuintes tributados pelo último escalão de rendimento e à taxa adicional de solidariedade de IRS (%).

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Proporção do rendimento coletável						
Taxa geral 48	11,73	12,28	12,40	11,99	12,89	15,74
Taxa adicional 2,5	9,95	10,31	10,31	10,20	10,77	12,43
Taxa adicional 5	1,94	2,13	2,25	1,95	2,29	3,51
Proporção do rendimento englobado						
Taxa geral 48	9,10	9,64	9,83	9,57	10,40	11,87
Taxa adicional 2,5	7,79	8,18	8,26	8,23	8,78	9,51
Taxa adicional 5	1,43	1,60	1,70	1,48	1,76	2,51
Proporção da coleta líquida						
Taxa geral 48	23,85	25,80	25,66	24,70	26,13	29,18
Taxa adicional 2,5	19,08	20,42	20,09	19,87	20,46	22,09
Taxa adicional 5	5,03	5,66	5,85	5,09	5,95	8,23

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A17. Proporção do rendimento dos contribuintes tributados pelo último escalão de rendimento e à taxa adicional de solidariedade de IRS que consta no Anexo A da declaração (%).

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Proporção rendimentos de Anexo A						
Taxa geral 48	81,52	78,99	80,17	82,41	79,93	73,15
Taxa adicional 2,5	84,90	82,85	84,46	85,90	83,47	81,93
Taxa adicional 5	63,93	60,01	59,95	63,79	54,32	40,53

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Tabela A18. Proporção do rendimento dos contribuintes tributados pelo último escalão de rendimento e à taxa adicional de solidariedade de IRS que consta no Anexo B da declaração (%).

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Proporção rendimentos de Anexo B						
Taxa geral 48	7,61	6,87	6,19	5,47	6,30	6,04
Taxa adicional 2,5	8,23	7,56	7,01	6,01	6,83	7,11
Taxa adicional 5	4,23	3,40	2,28	2,33	3,63	2,05

Fonte dados: INE (via Autoridade Tributária e Aduaneira); elaboração própria.

Anexo 6. Outras Bases de Dados

Tabela A19. Índice de Gini do rendimento bruto em Portugal por bases de dados internacionais e nacionais, entre 2017 e 2022.

Ano	OCDE ¹	WIID ²	INE	
			Por adulto equivalente ³	Por sujeito passivo do IRS ⁴
2017	51,70	39,83	38,40	42,90
2018	51,20	38,37	37,90	42,20
2019	51,10	37,86	37,30	41,70
2020	51,90	37,31	39,00	41,60
2021	50,70	38,97	37,70	41,40
2022	51,40	37,75	39,40	41,10

1 Base de Dados: OECD (2024b); relativo ao rendimento pré-impuestos e transferências (*market income*). 2 Base de Dados: UNU-WIDER (2023); Fonte dados: EUROSTAT (*European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC); com escala de equivalência da OCDE. 3 Base de Dados: INE (2024a); Fonte dados: Inquérito às condições de vida e rendimento (ICOR); com escala de equivalência da OCDE. 4 Base de Dados: INE (2024b); Fonte dados: estatísticas do rendimento com base na informação produzida pelo Ministério das Finanças - Autoridade Tributária e Aduaneira; elaboração própria.

Tabela A20. Índice de Gini do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado e do rendimento após impostos e transferências sociais.

Índice de Gini do Rendimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bruto declarado deduzido do IRS liquidado por sujeito passivo¹	37,80	37,00	36,50	36,40	36,10	35,70	-
Após impostos e antes de transferências sociais²	36,90	35,20	34,70	34,10	35,80	35,00	36,30
Após impostos e transferências sociais²	33,50	32,10	31,90	31,20	33,00	32,00	33,70

1 Base de Dados: INE (2024c); Fonte dados: estatísticas do rendimento com base na informação produzida pelo Ministério das Finanças - Autoridade Tributária e Aduaneira. Exclui os agregados fiscais com rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado menor que zero.

2 Base de Dados: EUROSTAT (2025a; 2025b); elaboração própria. Fonte dados: *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC); com escala de equivalência da OCDE. O conceito de transferências sociais do EUROSTAT inclui as pensões de reforma, mas estas são incorporadas neste indicador pois são uma fonte de rendimento tributada pelo IRS.

Anexo 7. Estatísticas do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) da Declaração Modelo 3 da Autoridade Tributária e Aduaneira

Tabela 21. Proporção de agregados com IRS liquidado ou tributados à taxa adicional de solidariedade, entre 2020 e 2022 (%).

ANO	Proporção de agregados com IRS liquidado	Proporção de agregados abrangidos pela taxa adicional de solidariedade		
		Entre 80 000 e 250 000	≥ 250 000	
2020	55,55	0,34	93,88	6,12
2021	58,41	0,39	93,17	6,83
2022	57,60	0,46	93,23	6,77

Base de Dados: Autoridade Tributária e Aduaneira (2023); elaboração própria.

Tabela A22. Distribuição do número de agregados e do rendimento bruto por intervalos de rendimento, e respetiva taxa de crescimento anual, entre 2020 e 2022 (%).

Intervalos de Rendimento Bruto	Proporção do Número de Agregados			Taxa de Crescimento do Número de Agregados		Proporção do Rendimento Bruto			Taxa de Crescimento do Rendimento Bruto	
	2020	2021	2022	20-21	21-22	2020	2021	2022	20-21	21-22
[0, 5 000 [	13,43	12,34	11,71	-6,53	-1,12	1,55	1,45	1,30	-0,03	-2,30
[5 000, 10 000 [	25,56	24,07	21,22	-4,19	-8,17	11,00	9,96	8,36	-3,62	-8,33
[10 000, 13 500 [	15,88	16,40	16,96	5,07	7,77	9,92	9,79	9,65	5,13	7,60
[13 500, 19 000 [	14,33	14,63	15,34	3,85	9,25	12,38	12,05	12,03	3,64	9,11
[19 000, 27 500 [	12,62	13,10	13,95	5,63	10,91	15,53	15,41	15,56	5,64	10,32
[27 500, 32 500 [	4,51	4,81	4,94	8,69	6,82	7,24	7,39	7,23	8,70	6,89
[32 500, 40 000 [	4,31	4,59	4,88	8,36	10,73	8,35	8,50	8,63	8,43	10,92
[40 000, 50 000 [	3,48	3,69	4,03	7,83	13,64	8,36	8,48	8,81	7,92	13,54
[50 000, 100 000 [	4,92	5,30	5,76	9,49	13,24	17,61	18,15	18,86	9,71	13,56
[100 000, 250 000 [	0,88	0,99	1,12	13,82	18,02	6,40	6,86	7,44	14,07	18,46
≥ 250 000	0,07	0,08	0,09	17,78	21,69	1,66	1,95	2,13	25,14	19,06
TOTAL	100,00	100,00	100,00	1,75	4,17	100,00	100,00	100,00	6,46	9,25

Base de Dados: Autoridade Tributária e Aduaneira (2023); elaboração própria.

Tabela A23. Distribuição do rendimento englobado por categorias de rendimento de 2020 a 2022 (%).

Categorias de Rendimento	A		B	E	F	G	H
2020	64,92		4,42	0,26	1,93	1,64	26,84
2021	64,55		4,85	0,34	2,16	2,30	25,80
2022	64,47		5,12	0,40	2,19	2,62	25,20

Base de Dados: Autoridade Tributária e Aduaneira (2023); elaboração própria.

RECEBIDO 27-05-2026

APROVADO 01-06-2026

CLASSIFICAÇÃO JEL:

E62, H23, H25, H29, K21, K34

Análise Jurídico-Tributária do RFAI: O Primado do Direito da União Europeia e a Dogmática da Criação de Emprego

Daniel Marques Costa^① • João Nogueira de Almeida^② • Liliana Silva Pereira^③

① Inspetor Tributário e Aduaneiro na Direção de Finanças de Aveiro, Autoridade Tributária e Aduaneira, Doutorando em Contabilidade (especialização em Fiscalidade) na Universidade de Aveiro, Mestre em Contabilidade e Auditoria

② Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Investigador no Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

③ Professora Coordenadora na Escola Superior de Gestão do IPCA, Doutora em Fiscalidade pela Universidade de Santiago de Compostela, Investigadora no Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade do IPCA

PALAVRAS-CHAVE:

- Incentivos fiscais
- Primado do Direito da União Europeia
- Regime Geral de Isenção por Categoria
- Auxílios com finalidade regional
- RFAI
- Criação de emprego

RESUMO

O presente artigo empreende uma exegese dogmática sobre a elegibilidade do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), demonstrando a insustentabilidade material de uma interpretação estritamente alicerçada na literalidade do Código Fiscal do Investimento (CFI). Partindo do corolário do primado do Direito da União Europeia (consagrado no n.º 4 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa) e da clarificação jurisprudencial operada pelo Acórdão n.º 422/20 do Tribunal Constitucional (TC), os autores postulam que o RFAI – assumindo a natureza categórica de auxílio de Estado com finalidade regional – encontra-se ontológica e hierarquicamente subordinado ao Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). A supremacia do RGIC atua por prevalência funcional, projetando efeitos de exclusão normativa sobre as disposições nacionais e delimitando a margem de interpretação do legislador, da administração tributária e do julgador nacional. A análise foca-se, subsequentemente, no requisito da “criação líquida e sustentável de emprego”, concluindo, à luz da jurisprudência do TJUE, mormente o Acórdão C-415/07, que este conceito tem de consubstanciar um “aumento líquido” do número de trabalhadores e uma “certa estabilidade” contratual. Conclui-se pela não aplicabilidade dos “contra-limites” constitucionais no domínio destes auxílios de Estado, estando a Autoridade Tributária e os tribunais adstritos à salvaguarda e aplicação direta destas exigências comunitárias, em conformidade com as imposições da ordem jurídica europeia e da Lei Fundamental.

Nota: O presente artigo não constitui um parecer jurídico e as opiniões dos autores são expressas a título estritamente individual, não vinculando o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros nem a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Plano do Artigo

Lista de Siglas	270
1. Introdução: A Arquitetura da Concorrência e da Coesão na UE.....	271
2. A Teleologia do Auxílio de Estado.....	273
2.1. A Génese do RFAI.....	274
2.2. O Paradigma da Adicionalidade	276
3. O Primado do Direito da União	277
4. A Jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 422/20)	280
5. A Jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (Caso C-415/07)	282
5.1. A Imperatividade da Criação Líquida de Emprego.....	283
5.2. A Exigência da Estabilidade dos Vínculos Contratuais	287
6. Síntese Conclusiva.....	288
7. Bibliografia.....	290
8. Legislação Nacional	291
9. Legislação Europeia	292
10. Jurisprudência Nacional.....	293
11. Jurisprudência Europeia	293
12. Decisões Arbitrais.....	294

Lista de Siglas

CFI	Código Fiscal do Investimento
CRP	Constituição da República Portuguesa
DUE	Direito da União Europeia
OAR	Orientações relativas aos Auxílios Estatais com Finalidade Regional
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RGIC	Regulamento Geral de Isenção por Categoria
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia

1. Introdução: A Arquitetura da Concorrência e da Coesão na UE

A interpretação jurídico-tributária aplicável à validação da elegibilidade e à subsequente materialização do direito ao Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) revela-se inconciliável com um confinamento a uma exegese de cariz estritamente literal assente apenas no normativo interno (Código Fiscal do Investimento – CFI)¹. Torna-se necessário, por imperativo constitucional, a sua submissão a um enquadramento normativo fundado nos postulados estruturantes do Direito da União Europeia (DUE). Uma orientação interpretativa que desconsidere este princípio de prevalência funcional afasta-se da articulação com uma fonte jurídica de hierarquia superior, consubstanciada no artigo 8.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP)², bem como no corolário essencial do princípio do primado do DUE [Acórdão C-6/64 do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)]³.

O legislador nacional assumiu uma postura clara ao estabelecer, no n.º 2 do artigo 1.º do CFI⁴, que o RFAI se qualifica como auxílio com finalidade regional. Consequentemente, este incentivo fiscal encontra-se material e formalmente vinculado ao Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014 (Regulamento Geral de Isenção por Categoria - RGIC)⁵. Este normativo desempenha uma função fulcral ao declarar certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, operando na esfera de estrita aplicação e subordinação aos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁶.

¹ Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro. Aprova o novo Código Fiscal do Investimento e procede à revisão dos regimes de benefícios fiscais ao investimento. *Diário da República Série I (221)*. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/162-2014-58683382>, acessado em 04 de abril de 2026.

² “As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.”

³ Caso C-6/64 *Flaminio Costa vs. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006&qid=1777296342426>, acessado em 04 de abril de 2026.

⁴ “2 - O regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo e o RFAI constituem regimes de auxílios com finalidade regional aprovados nos termos do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, n.º L 187, de 26 de junho de 2014, e alterado pelo Regulamento (UE) 2021/1237, da Comissão, de 23 de julho de 2021, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, n.º L 270/39, de 29 de julho de 2021 (adiante Regulamento Geral de Isenção por Categoria ou RGIC).”

⁵ Comissão Europeia (2014). Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado [RGIC]. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 187. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014R0651>, acessado em 28 de março de 2026.

⁶ União Europeia. (2016). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada 2016). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF, acessado em 28 de março de 2026.

A compreensão profunda dos auxílios com finalidade regional exige, a montante, a dissecação da complexa arquitetura do Direito Europeu da Concorrência. O princípio basilar da política europeia da concorrência, preservado no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, dita que os auxílios de Estado são, por regra, “incompatíveis com o mercado interno, na medida em que (...) falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Não obstante, o próprio Tratado reconhece que a prossecução da coesão económica, social e territorial exige um grau calibrado de flexibilidade regulatória, conforme previsto no artigo 174.º do TFUE. É neste exato hiato que opera a exceção de interpretação estrita prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE⁷, autorizando, a título derogatório, auxílios que visem “promover o desenvolvimento económico de regiões com nível de vida anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego”.

No sentido de conferir exequibilidade material a esta derrogação ao princípio geral de proibição, o RGIC atua não apenas como um veículo jurídico facilitador, mas também como um quadro normativo que densifica, de forma exaustiva, os critérios de compatibilidade. Este regulamento impõe limiares quantitativos, intensidades máximas de ajuda e, com particular relevo, o indispensável “efeito pretendido” ou vetor axiológico (objetivos), fixando limites comunitários que não podem ser transpostos, mitigados ou desconsiderados pelas autoridades do Estado-Membro⁸. O §15 dos considerandos do RGIC⁹ consagra uma obrigação de resultado, compelindo os Estados-Membros a adotarem todas as medidas necessárias para assegurar a escrupulosa conformidade com o regulamento, com incidência na atribuição de auxílios individuais ao abrigo de regimes de isenção¹⁰.

Impõe-se, nestes termos, uma adesão da conformação legislativa interna à categoria específica do auxílio regulado pelo RGIC. Através da necessária conjugação dos §§ 15 e 31 dos considerandos do RGIC, conclui-se que o RFAI, na sua vertente de auxílio com finalidade regional, encontra-se funcionalmente subordinado ao objetivo último de “desenvolvimento económico através de apoio direcionado ao investimento e à criação de emprego num contexto sustentável” (§31 dos considerandos do RGIC).

⁷ Pereira (2013, p. 31) refere que “o princípio geral proibitivo complementado, nos números seguintes do mesmo artigo, com um sistema de exceções, (...) tem por finalidade o cumprimento dos objetivos da construção do mercado único e a defesa da concorrência na União”. Ainda segundo Pereira (2018, p. 244), a “relação especial entre a Fiscalidade e o Direito da EU relativos aos auxílios estatais culmina na delicada distinção entre medidas fiscais de carácter geral, que são cobertas pela soberania fiscal inquestionável dos Estados-Membros, e incentivos fiscais seletivos que caem no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE”, sendo que o RFAI se insere nesta última categoria.

⁸ Os Estados-Membros têm de implementar incentivos fiscais que se enquadrem dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RGIC, por questões de segurança jurídica e celeridade na sua aplicação, mas têm autonomia legislativa para estabelecer critérios e requisitos mais exigentes que os mínimos fixados pela Comissão, atendendo à maximização dos objetivos que pretendem alcançar.

⁹ “(...) os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para assegurar a conformidade com o presente regulamento, incluindo a conformidade de auxílios individuais atribuídos ao abrigo de regimes de isenção por categoria”.

¹⁰ Segundo Maia (2019, p. 136), o regime dos auxílios de Estado “já não se confina unicamente à defesa do mercado, do comércio e da concorrência”, sendo cada vez mais “um modelo de integração política, destinado a claros objetivos de integração europeia, cujo desiderato é influenciar os Estados-Membros e as suas políticas num determinado sentido”.

Nesta esteira de raciocínio, o CFI configura-se, no plano da pirâmide normativa, como um instrumento de regulação interna, encontrando-se hierarquicamente subordinado aos objetivos centrais, aos limites quantitativos, aos pressupostos materiais e aos restantes requisitos previamente estabelecidos no RGIC. A legislação nacional, por imperativo constitucional, encontra-se vinculada pelo perímetro material do regulamento comunitário, não podendo acolher uma interpretação que não respeite os pressupostos do RGIC. Por força do preceituado no n.º 4 do artigo 8.º da CRP, as normas emanadas das instituições competentes da União Europeia (UE) – nomeadamente os regulamentos – gozam de aplicabilidade direta, imediata e prevalente na ordem jurídica interna. Em suma, a subsunção do RFAI às regras da concorrência da UE obriga as autoridades nacionais a respeitar, de forma criteriosa, o perímetro de exceção fixado pelo RGIC.

Em corolário, os Estados-Membros encontram-se inibidos de instituir ou validar, no seu reduto interno, regimes de auxílio que se revelem materialmente mais permissivos ou que encerrem qualquer laivo de desconformidade material face às normas e à jurisprudência emanadas pelas instituições comunitárias (Comissão Europeia e Tribunal de Justiça). A inobservância deste postulado normativo basilar determina a preclusão das condições de elegibilidade para a derrogação excecional de isenção, afetando a compatibilidade da medida à luz do regime europeu de auxílios de Estado.

No plano metodológico, o presente artigo adota uma abordagem qualitativa de cariz hermenêutico. O percurso analítico operacionaliza-se através do escrutínio das fontes normativas (TFUE, RGIC e CFI), em articulação com uma exegese da jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) e dos arestos de interpretação emanados do TJUE. O itinerário cognitivo estruturar-se-á a partir de um método dedutivo que, tomando como premissa geral o princípio do primado do DUE e a sua prevalência funcional excludente, infere as consequências dogmáticas e materiais necessárias para determinar os critérios de elegibilidade do RFAI, densificando, a final, a obrigatoriedade da criação líquida e sustentável de emprego.

2. A Teleologia do Auxílio de Estado

Os auxílios com finalidade regional assumem, na sua génese, o desiderato macroeconómico e jurídico-político de fomentar a convergência territorial no seio da UE, operando como instrumentos de mitigação das assimetrias e dos desafios estruturais que penalizam as regiões mais desfavorecidas ¹¹. Conforme se encontra inequivocamente cristalizado no §31 dos

¹¹ Aferido pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o desenvolvimento económico regional dita a elegibilidade destes territórios (classificados como menos desenvolvidos quando o rácio for inferior a 75% da média da UE-27). Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2021). Regulamento (UE) n.º 2021/1060, de 24 de junho de 2021. Jornal Oficial da União Europeia (L 231), 159-706. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32021R1060>, acedido em 28 de março de 2026.

considerandos do RGIC, e corroborado pela jurisprudência do TJUE¹², a teleologia central destas medidas derogatórias é impulsionar o desenvolvimento económico. Este desiderato alcança-se através de um apoio financeiro ou fiscal intrinsecamente direcionado ao investimento inicial (nos termos do §49 do artigo 2.º do RGIC) e à concomitante criação de emprego num quadro de efetiva sustentabilidade (de acordo com o §31 dos considerandos e o §32 do artigo 2.º do RGIC).

Urge sublinhar que a teleologia da norma europeia exclui a subsídio das operações correntes das entidades empresariais ou o financiamento de necessidades laborais puramente temporárias. A admissibilidade de tais práticas geraria ineficiências sistémicas e distorções concorrenciais (auxílios ao funcionamento)¹³, subvertendo o propósito do incentivo, que radica unicamente na promoção da acumulação de capital fixo e na fixação duradoura de capital humano nas referidas geografias menos desenvolvidas.

2.1.A Génese do RFAI

A base conceptual e a matriz teleológica do RFAI remontam, de forma umbilical, ao Plano de Ação da Comissão Europeia (2005)¹⁴ e à prossecução da Estratégia de Lisboa (2005-2009)¹⁵. Estes documentos assumiram um papel catalisador ao reorientar a política de coesão para um paradigma de crescimento alicerçado no emprego sustentável, assumindo a redução de disparidades regionais como um desiderato categórico. Conforme sustenta a doutrina, o Plano de Ação “colocou a política de auxílios estatais ao serviço da “estratégia de Lisboa”” (Almeida, 2024, p. 264). Alicerçado no ponto 21 do referido Plano de Ação, o legislador europeu apontou para uma “Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego”, com o intuito claro de “melhor concentrar e orientar certos auxílios para os objetivos da Estratégia de Lisboa renovada”, enfatizando que a subsequente “reforma dos auxílios regionais deverá (...) permitir uma redução das disparidades em conformidade com os objetivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa”

¹² C-415/07 *Lodato Gennaro & C SpA v Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e SCCI* [2009] ECR I-02599, ECLI:EU:C:2009:220. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0415>, acedido em 22 de abril de 2026.

¹³ Os auxílios ao funcionamento das empresas não gozam da derrogação do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE, conforme dispõe o Acórdão TJUE (2011) dos casos apensos C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P. Os auxílios ao funcionamento não induzem alterações estruturais nem investimentos sustentáveis, direcionando-se para o financiamento da laboração corrente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0071>, acedido em 25 de abril de 2026.

¹⁴ Comissão Europeia (2005). *State aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009*. COM 2005, 107 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0107>, acedido em 02 de maio de 2026.

¹⁵ O grupo de trabalho High Level Group (2004, p. 6) refere que os líderes europeus se comprometeram em tornar a Europa, até 2010, numa economia capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e com maior coesão social. Acrescenta que “a Estratégia de Lisboa visa o crescimento e o emprego da Europa, sob o compromisso europeu da coesão social”, pelo que “aconselham a UE e os Estados-Membros a focarem-se no crescimento e no emprego de modo a sustentar a coesão social e o desenvolvimento” (2004, p. 39).

(Almeida, 2024, p. 290). Segundo Machado (2024, p. 467), os auxílios de Estado “não são apenas necessários, como desejáveis e inevitáveis, na prossecução dos objetivos de política económica, relacionados com a promoção do crescimento e do emprego”¹⁶.

No ordenamento jurídico português, a materialização normativa operou-se através da Lei n.º 10/2009, de 10 de março¹⁷, diploma que esteve na génese do RFAI e que assegura a implementação, na ordem interna, dos ditames da Estratégia de Lisboa. Ao inserir este complexo mecanismo de incentivo fiscal num programa intitulado de "Iniciativa para o Investimento e o Emprego", o legislador nacional não deixou margem para ambiguidades interpretativas. O artigo 1.º da referida lei estatui que o seu objeto reside na criação de um “programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal de apoio ao investimento”.

Nesta conformidade, afigura-se evidente que o programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego “visa promover o crescimento económico e o emprego” (nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 10/2009). A intenção ontológica e legislativa subjacente a este quadro normativo evidencia o propósito conexo de alavancagem do crescimento económico e de fomento estrutural do emprego. Por conseguinte, uma linha interpretativa que desconsidere a perspetiva estritamente teleológica do DUE – permitindo a concessão de auxílios suportada na mera criação casuística de um posto de trabalho específico, desprovida de impacto líquido, quantificável e real no nível global do emprego duradouro da empresa – mostra-se divergente face aos objetivos delineados no RGIC e à estratégia político-económica sufragada pela Comissão Europeia.

A liberdade de conformação legislativa do Estado-Membro não é um poder discricionário, encontrando-se delimitada pelo enquadramento normativo supranacional. Como adverte Almeida (2024, p. 295), os “Estados podem conformar com alguma liberdade os auxílios que pretendem executar conquanto não ponham em causa o disposto nos regulamentos de isenção” (e.g. RGIC). Assim sendo, esta margem de livre apreciação encontra-se balizada pelos objetivos cardeais e pelos limites quantitativos e qualitativos impostos pelos regulamentos de isenção. Estes instrumentos de *hard law* inibem a modelação de auxílios internos que se revelem materialmente mais favoráveis ou permissivos do que o quadro de exceção ali rigidamente previsto, um entendimento que, de resto, tem vindo a ser corroborado na jurisprudência da instância de decisão arbitral¹⁸.

¹⁶ No mesmo sentido, o High Level Group (2004, p. 40) afirma que “alcançar os objetivos de mais crescimento e emprego significa assegurar que existe um claro alinhamento entre os participantes, as políticas e os objetivos”, numa clara congruência necessária entre a Estratégia de Lisboa, as instituições, as políticas usadas e os objetivos fixados.

¹⁷ Lei n.º 10/2009, de 10 de março. Cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009 (RFAI 2009) e procede à primeira alteração à Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009). *Diário da República, Série I* (48). Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/10-2009-604822>, acedido em 28 de março de 2026.

¹⁸ “(...) há que entender que o RGIC visa impor limites aos referidos auxílios, no sentido de que, para que sejam compatíveis com o mercado interno, os Estados-Membros não podem atribuir auxílios mais “favoráveis” dos que nele previstos” (Decisão arbitral CAAD Processo n.º 921/2024-T, de 02 de abril de 2025. Disponível em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=921%2F2024-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=9263, acedido em 09 de maio de 2026).

2.2.O Paradigma da Adicionalidade

A legitimidade e a eficácia económica do RFAI dependem estritamente da verificação do fenómeno da adicionalidade. De acordo com a taxonomia proposta por Buisseret et al. (1995), o incentivo público apenas se justifica quando induz um comportamento empresarial que não ocorreria na ausência do benefício, caso contrário sucede o efeito de *deadweight loss*. O autor teoriza a adicionalidade em três dimensões fundamentais: adicionalidade de *inputs* (recursos investidos), adicionalidade de *outputs* (resultados gerados) e a adicionalidade comportamental (*behavioral additionality*).

Nesta perspetiva, importa destacar que o enquadramento normativo previsto no artigo 14.º do RGIC restringe os auxílios regionais apenas às “zonas assistidas” (n.º 2), condicionando a sua admissibilidade à natureza de “investimento inicial” (n.º 3). Este último conceito, plasmado na alínea a) do §49 do artigo 2.º do RGIC, exige a subsunção do projeto de investimento a uma das quatro tipologias – “criação de um novo estabelecimento, aumento da capacidade de um estabelecimento existente, diversificação da produção de um estabelecimento para produtos não produzidos anteriormente no estabelecimento ou mudança fundamental do processo de produção global de um estabelecimento existente”¹⁹.

Na ordem jurídica interna, a Portaria n.º 297/2015, de 21 de setembro, obriga à “descrição do investimento inicial, indicando designadamente os objetivos, áreas de intervenção e os principais investimentos, bem como o respetivo enquadramento numa das tipologias previstas na alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da presente portaria” [alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º]. Esta imposição funciona como o garante normativo da adicionalidade, assegurando a correlação necessária entre os *inputs* de capital e os *outputs* pretendidos. A sua *ratio legis* afasta, assim, o financiamento do *continuum* operacional (auxílios ao funcionamento) ou a mera reposição de ativos (investimento de substituição), admitindo apenas projetos novos (de raiz) ou que alterem incrementalmente a capacidade de produção da unidade económica (estabelecimento)²⁰.

Sob o prisma da adicionalidade comportamental, é imperativo que o carácter incremental do investimento seja aferido por estabelecimento. A decisão de inovação ou expansão ocorre numa unidade produtiva específica, logo, o efeito de incentivo deve ser mensurado a esse nível, para aferir o impacto real da mudança de estratégia produtiva naquele local e momento.

Este rigor hermenêutico projeta-se, por identidade de razão, na vertente laboral. A exigência de criação de postos de trabalho deve ser interpretada em estrito nexo de causalidade com o investimento inicial realizado. A adicionalidade de *outputs* no domínio do emprego afere-se,

¹⁹ De igual forma previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 297/2015, de 21 de setembro. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/297-2015-70331766>, acessado em 28 de março de 2026.

²⁰ Segundo esclarecimento da Comissão Europeia, um novo estabelecimento é “independente e não é apenas uma simples extensão da capacidade de produção de um estabelecimento existente”. Ver FAQ 24 em General Block Exemption Regulation (GBER) frequently asked questions. Disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/regulations_gber_practical_guide_gber_en.pdf, acessado em 28 de março de 2026.

ainda, pelo aumento líquido de trabalhadores diretamente afetos ao estabelecimento beneficiário. A própria lógica da adicionalidade exige a demonstração de que o emprego líquido criado é um resultado incremental e específico da intervenção incentivada.

Em suma, a arquitetura jurídica do RFAI impõe uma focalização na natureza inicial do investimento ao nível do estabelecimento, garantindo que a despesa fiscal promova uma efetiva transformação estrutural na “zona assistida”. Uma interpretação conforme o RGIC obriga a administração tributária e as instâncias judiciais a analisar a adicionalidade como um fenómeno localizado e comportamental, no qual o investimento inicial atua como o motor de um incremento económico e social, tendo como desiderato último a convergência da região.

Contudo, têm subsistido divergências interpretativas – designadamente quanto ao requisito da “criação líquida e sustentável de emprego” –, cuja resolução é sanável perante os esclarecimentos jurisprudenciais do TJUE.

3. O Primado do Direito da União

O princípio da supremacia do DUE erige-se como a pedra angular e o postulado existencial para o regular funcionamento da arquitetura jurídica e institucional do projeto europeu. Este primado consubstancia uma prevalência que abrange tanto o direito originário (tratados) como o direito derivado (regulamentos)²¹, os quais se sobrepõem hierárquica e funcionalmente às normativas legais e, de forma não menos incisiva, às próprias matrizes constitucionais dos Estados-Membros.

Neste sentido, Candeias (2015, p. 271) considera que “o Direito da União Europeia é absoluto e incondicional, porque prevalece até sobre as Constituições dos Estados-Membros. Por outras palavras, todo o Direito da União Europeia (o originário, isto é, o direito criado pelos Tratados comunitários e o derivado, constituído pelas normas e atos emanados dos órgãos das instituições da União) prima, ou se quisermos, prevalece sobre todo o Direito estadual (inclusive sobre a Constituição estadual)”.

Conforme postula Čemalović (2021, pp. 63-64), este princípio de supremacia sobre os normativos nacionais é o corolário de viabilidade da ordem jurídica comunitária, constituindo uma condição prévia e estruturante para a eficácia do sistema institucional e para a materialização das complexas políticas europeias. O autor reforça ainda que “a supremacia do Direito da UE é aplicável tanto à legislação primária como à secundária da União, enquanto não só as decisões de todos os tribunais nacionais, mas também as constituições nacionais de todos os Estados Membros, estão sujeitas a este princípio” (Čemalović, 2021, p. 64).

²¹ Segundo Machado (2024, p. 207), os regulamentos “produzem efeitos jurídicos imediatos e incondicionais, independentemente de qualquer mediação legislativa ou administrativa nacional”. O autor acrescenta que “a partir do momento em que são publicados no JOUE e entram em vigor, os regulamentos são obrigatórios em todo o seu conteúdo, vinculando entidades públicas e privadas, nacionais ou europeias” (Machado, 2024, p. 208).

Alicerçado historicamente na jurisprudência do TJUE²², com destaque para o Acórdão C-6/64, este primado não configura uma mera regra de resolução de conflitos, mas sim o reconhecimento de que os Estados-Membros, ao aderirem à União, operaram uma limitação dos seus direitos soberanos. Na esfera jurídico-tributária, esta autolimitação da soberania impõe a aplicação direta, imediata e uniforme das normas comunitárias, vedando ao legislador, à administração tributária e ao julgador nacional qualquer corrente interpretativa mais permissiva, ou o alargamento material do âmbito de aplicação de um auxílio, que transcenda os limites de compatibilidade fixados pelas instâncias europeias.

O axioma da aplicabilidade direta e imediata encontra assento jurídico no artigo 288.º do TFUE, o qual estatui: “Para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros”. A dimensão desta norma encerra consequências profundas: um regulamento não carece de qualquer ato de transposição interna para produzir efeitos, integrando-se de imediato na ordem jurídica do Estado-Membro e dotando-se de efeito direto e força vinculativa imediata.

Machado (2024, p. 208) defende que “as autoridades legislativas, administrativas e judiciais nacionais estão positivamente obrigadas a executar e aplicar os regulamentos da UE e abster-se de tomar quaisquer medidas que possam ser contrárias aos regulamentos ou contraditórias com eles”. Segundo Pacheco (2022, pp. 2-3), “é um dado há muito adquirido que sempre que o aplicador do direito interno esteja perante um conflito entre a aplicação de uma norma de DUE ou de uma norma nacional a um caso concreto, deve ele – se tal conflito não se resolver por via da interpretação conforme²³ – preferir ou dar prevalência à aplicação da primeira mesmo que a norma nacional a preterir seja de nível constitucional”²⁴. Acrescenta, ainda, que os Estados-Membros estão “obrigados a assegurar isso mesmo e a absterem-se de tomar quaisquer medidas que possam pôr em causa a concretização dos objetivos dos tratados” (Pacheco, 2022, p. 13).

A conceção contemporânea de primado não se reduz, de forma simplista, a uma mera ordenação hierárquica de matriz kelseniana. Conforme salientam Barata e Lucas (2024, p. 191), escudando-se na doutrina de Maria Luísa Duarte²⁵, o primado afirmado ininterruptamente desde

²² Segundo Machado (2024, p. 550), o TJUE tem assumido um “papel jurídico-normativo, sendo claras as suas funções de criação de direito da UE (*law making*) e de propulsão da integração europeia”, a quem “cabe assegurar a realização das tarefas confiadas à UE”, referindo-se às “traves mestras da sua jurisprudência de integração”. O autor defende, ainda, que o “direito da UE compreende todas as normas jurídicas vinculativas, escritas ou não, no âmbito das comunidades”, realçando que o TJUE tem uma “função interpretativa e integradora do direito da UE originário e derivado”.

²³ O princípio da interpretação conforme implica que os tribunais e as administrações nacionais devem garantir, por via da interpretação, a plena eficácia dos normativos comunitários, e devem interpretar todo o direito nacional à luz do DUE, conforme explica Pacheco (2022, p. 3).

²⁴ Machado (2024, p. 208) refere que “os regulamentos prevalecem sobre o direito nacional, podendo ser invocados contra ele na decisão de um caso concreto” e que “no caso de colisão entre o direito nacional e o um regulamento da UE, os tribunais nacionais devem aplicar o regulamento e desaplicar aquele”.

²⁵ Obra citada: “Duarte, M. L. (2021). *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*. AAFDL Editora.”

o acórdão fundacional do TJUE (C-6/64) não pressupõe uma relação típica de infra e supraordenação que ditaria a invalidade formal da norma interna. Pelo contrário, consubstancia um modelo funcional de tomada de decisão, no qual a “norma europeia prevalece sobre a lei interna (...) porque é materialmente competente para regular o tema específico em análise”. Os autores concluem, destarte, que se trata eminentemente de uma questão de “primazia sobre a lei nacional em situações de competição ou conflito entre disposições legais” (Barata e Lucas, 2024, p. 191). Na mesma senda interpretativa, Patrícia Fragoso Martins²⁶, igualmente citada por Barata e Lucas (2024, p. 192), sublinha de forma perentória que esta prevalência normativa se aplica de forma indiscriminada a “todas as normas de direito interno dos Estados Membros, independentemente da sua posição hierárquica”.

Ora, ao instituir, no diploma nacional, que o RFAI assume a natureza de auxílio com finalidade regional (conforme o artigo 1.º, n.º 2, do CFI)²⁷, o legislador nacional submeteu este incentivo fiscal à égide do RGIC. Este regulamento comunitário converte-se, assim, na verdadeira norma habilitante e conformadora (*hard law*) do regime daquele incentivo fiscal. O RGIC contém as disposições imperativas e os limites materiais inderrogáveis que gozam de primado e efeito direto, constituindo o bloco de legalidade estrito que autoriza qualquer intervenção estatal que queira implementar um auxílio com finalidade regional²⁸. Qualquer disposição do CFI que divirja dos preceitos do RGIC, nos termos das interpretações fixadas pelo TJUE, incorre em desconformidade material, devendo ser aplicado o disposto no RGIC e a jurisprudência do TJUE em prol da salvaguarda da efetividade do DUE.

Neste sentido, Machado (2024, p. 237) defende que “a doutrina da supremacia, ou do primado, desde cedo se tenha perfilado como essencial à própria viabilidade jurídico-normativa do direito europeu” e cuja “afirmação muito ficou a dever à jurisprudência do Tribunal de Justiça”.

²⁶ Obra citada: “Fragoso, P. M. (2006). *Princípio do Primado do Direito Comunitário. Principia.*”

²⁷ Pereira (2013) enfatiza a “importância que tem vindo a ser dada ao regime jurídico dos auxílios de Estado na sua aplicação às medidas de natureza fiscal, projetando o Direito da UE no ordenamento tributário dos Estados-Membros e introduzindo os auxílios de Estado como um novo elemento de estudo dentro do imposto”.

²⁸ Os Estados-Membros incorrem em incumprimento (por ação ou por omissão) ao permitirem a atribuição de auxílios ilegais. Conforme citado por Carvalho e Poças (2021, p. 39), o incumprimento por ação pode ocorrer nos casos de: a) adoção na ordem interna de um ato jurídico (legislativo ou infralegislativo, de carácter geral ou individual) contrário às regras da União Europeia; b) comportamento do Estado traduzido em ações materiais, atuações administrativas ou práticas internas, seja qual for a sua natureza, violadoras da legalidade da União. Já o incumprimento por omissão verifica-se quando haja: a) recusa expressa ou tácita de adotar na ordem interna as medidas jurídicas ou de praticar as ações materiais prescritas pelas disposições do direito da União ou impostas pelas Instituições no exercício da sua competência; b) recusa tácita ou expressa de revogar formalmente uma norma interna que se revele incompatível com a regulamentação na União Europeia. [Obra citada: *Mota de Campos, J., & Mota de Campos, J. L. (2010). Manual de Direito Europeu: O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia (6.ª ed.). Coimbra Editora.*]

4. A Jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 422/20)

No ordenamento jurídico-constitucional português, a densificação material e interpretativa do princípio do primado do DUE encontra o seu apogeu no Acórdão n.º 422/20 do TC²⁹. Este aresto operou uma clarificação sobre as condições de aplicabilidade, a extensão vinculativa e os limites da supremacia do DUE face à CRP. A receção e adesão ao princípio do primado do DUE no quadro normativo português encontra a sua consagração expressa no artigo 8.º, n.º 4, da CRP. Não obstante a doutrina nacional se ter cindido historicamente quanto à verdadeira amplitude deste preceito – num debate profícuo que mobilizou vultos como Freitas do Amaral, Galvão Teles, Gomes Canotilho e Vital Moreira³⁰ –, o Acórdão n.º 422/20 do TC assume uma relevância ímpar ao operar uma delimitação ao alcance das suas próprias competências ao nível dos poderes jurisdicionais.

O Tribunal estabeleceu o entendimento de que o artigo 8.º, n.º 4, da CRP estatui uma verdadeira cláusula de derrogação às regras constitucionais que tradicionalmente garantem a supremacia da Constituição, afirmado a primazia do DUE face ao sistema português de fiscalização da constitucionalidade. O artigo 277.º, n.º 1, da CRP, que prescreve a inconstitucionalidade das normas que infrinjam preceitos ou princípios constitucionais, torna-se ineficaz perante o DUE. O TC reconheceu, por conseguinte, a sua incompetência genérica para apreciar a validade material ou formal de uma norma jurídica comunitária. Esta autolimitação jurisdicional reflete a prevalência do DUE, suplantando inclusive normas de direito constitucional material, tal como propugnado por Rui Medeiros³¹, citado por Barata e Lucas (2024, p. 197-198).

Todavia, esta inibição jurisdicional não corporiza uma submissão incondicional do Estado português. Conforme dissecam Barata e Lucas (2024, pp. 192-194), o TC português esculpiu, com inspiração direta na jurisprudência sedimentada dos tribunais constitucionais italiano e alemão, um critério de intervenção de *ultima ratio*, corporizando no nosso ordenamento os “contra-limites”. A jurisdição constitucional erigiu um “filtro legal” de exceção, determinando que a imunidade do DUE cessa em situações limítrofes e residuais, estritamente quando se encontre ameaçada a “identidade constitucional da República”³². O TC concretizou esta reserva de jurisdição exemplificando com a salvaguarda imperativa dos artigos 5.º e 6.º da CRP, referentes à integridade intocável do território e à forma de Estado unitário republicano.

²⁹ Acórdão n.º 422/2020 (Processo n.º 528/2017; Relator: J. A. Teles Pereira). Plenário. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200422.html>, acedido em 12 de abril de 2026.

³⁰ Ver resenha em Barata e Lucas (2024, pp. 187-190).

³¹ Obra citada: “Medeiros, R. (2021). *The primacy of European Union law over the Portuguese Constitution according to the Constitutional Court – Comment on Constitutional Court Judgment n.º 422/20*. *Católica Law Review* (5).”

³² Na perspetiva de Burchardt (2019), os princípios da uniformidade e da identidade constitucional garantida “devem ser usados para permitir uma resolução holística e diferenciada de conflitos. Isto oferece uma abordagem equilibrada para responder às reivindicações de supremacia e identidade constitucional apresentadas pelos intervenientes no contexto constitucional europeu”.

A operacionalização efetiva destes “contra-limites” constitui um patamar de exigência extremada: postula que a norma europeia atente contra um princípio fundamental de tal forma incrustado na matriz identitária da República que a proteção jurisdicional oferecida pelo TJUE se revele incapaz de garantir um valor paramétrico funcionalmente equivalente ao reconhecido na Constituição. Exclusivamente perante esta lacuna protetiva é que a jurisdição constitucional portuguesa se arrogará o direito de ser reativada para recusar a aplicação da norma emanada da UE. Esta predisposição de diálogo institucional materializou-se, a jusante, no Acórdão n.º 711/20, que marcou o primeiro reenvio prejudicial do TC para o TJUE, um marco classificado por Rui Linceiro³³ como uma abertura jurisdicional sem precedentes, citado por Barata e Lucas (2024, p. 200). Segundo Pacheco (2022, p. 14), o Acórdão n.º 422/20 recorda “a autonomia e especificidade da ordem jurídica da União, bem como (...) veio pacificar a aceitação da primazia de aplicação do DUE”.

Em suma, o Acórdão n.º 422/20 logrou estabilizar a subordinação da ordem jurídica portuguesa aos imperativos comunitários, assegurando a eficácia e a uniformidade reclamadas pelos tratados europeus, mas fê-lo sem alienar a prerrogativa derradeira de soberania existencial do Estado. Ao encastelar os “contra-limites” como salvaguarda excecional, o TC preserva intacta a identidade e a matriz democrática republicana, atestando que o primado do DUE é um postulado normativo estruturante, porém, materialmente estancado pelos pilares do constitucionalismo português.

Não obstante esta complexa construção de salvaguarda, é imperativo extrair a consequência lógica para o Direito Fiscal: a inaplicabilidade absoluta e axiomática destes “contra-limites” na vertente jurídico-tributária e, concretamente, no regime dos auxílios de Estado. Transportando a *ratio decidendi* do Acórdão n.º 422/20 do TC para a dialética de confronto entre o RGIC e o CFI, ressalta com meridiana clareza que o regulamento europeu e a jurisprudência do TJUE gozam de um primado vinculativo. A regulação detalhada, os objetivos e os limites quantitativos dos incentivos fiscais regionais – com o fito essencial de combater assimetrias regionais e distorções da concorrência – operam na esfera da constituição económica e não tangenciam nem ameaçam remotamente o núcleo essencial, existencial ou identitário do Estado português.

Não estando em causa o abalo dos “contra-limites” consagrados pelo TC, conclui-se que, na esfera da ordem jurídico-tributária aplicável ao RFAl, o princípio do primado do DUE opera com prevalência funcional sobre a norma interna desconforme, condicionando a margem de apreciação das instâncias administrativas ou judiciais nacionais. Machado (2024, p. 62) refere que o tribunal nacional exerce o seu “poder-dever de (...) desaplicar o direito interno em conformidade com o direito da UE e de interpretar o direito interno em conformidade com o direito da UE” e “deve seguir a jurisprudência do TJUE”.

Em sede de RFAl, a jurisprudência arbitral inverteu posições anteriores, por meio da decisão do Processo CAAD n.º 531/2025-T³⁴, segundo a qual “a autoridade de caso julgado e a sua possível

³³ Obra citada: “Linceiro, R. (2022). *Notas sobre o conhecimento do recurso previsto na alínea i) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC quando está em causa a integração europeia — em jeito de comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2020*. *Revista Portuguesa de Direito Constitucional* (2).”

³⁴ Neste processo importava apreciar a compatibilidade da aplicação do RFAl, no caso concreto da indústria vinícola, com o regime europeu dos auxílios de Estado. Centro de Arbitragem Administrativa. (2026). Decisão CAAD

força estabilizadora cedem perante o princípio da legalidade e o primado do Direito da União Europeia”, acrescentando que “pese embora a relevância do princípio da segurança jurídica, o peso da estabilidade interpretativa em matéria de benefícios fiscais e o valor persuasivo das decisões arbitrais anteriormente proferidas, cede perante o princípio da legalidade, em particular na sua vertente de conformidade do ordenamento jurídico português com o Direito da União Europeia”. A referida decisão arbitral é concludente ao afirmar que as decisões contrárias anteriores não podem servir de fundamento para manter “soluções materialmente ilegais, nem justificar a continuidade de um regime ou benefício que contrarie normas hierarquicamente superiores, designadamente constitucionais ou de Direito da União Europeia, às quais se reconhece primado na ordem jurídica interna (cfr. artigo 8.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa)”³⁵.

Importa, neste sentido, também ao nível do requisito da criação líquida e sustentável de emprego, que as decisões, em matéria de RFAI, garantam a plena e incondicional eficácia das disposições europeias, cedendo perante o princípio da legalidade e o primado do DUE.

5. A Jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (Caso C-415/07)

O princípio da aplicação uniforme do DUE constitui um dogma inultrapassável, vedando a proliferação de soluções interpretativas díspares e fragmentadas entre os vários ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros (conforme sufragado, entre outros, nos Acórdãos C-143/88 e C-92/89)³⁶. Machado (2024, p. 470) releva a importância da “vinculação à jurisprudência comunitária e a utilização do reenvio prejudicial”³⁷.

Processo n.º 531/2025-T, de 02 de abril de 2026. Disponível em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=531%2F2025-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=10447, acedido em 09 de maio de 2026.

³⁵ A decisão acrescenta que “se a aplicação do RFAI (...) configurar um auxílio de Estado proibido ou incompatível com o quadro europeu (...) então as decisões arbitrais anteriores que admitiram esse benefício não podem ser aqui seguidas, por violação do Direito da União Europeia no que respeita às regras aplicáveis em matéria de auxílios de Estado. Atribuir, no presente processo, a essas decisões a autoridade de caso julgado para impor a mesma solução equivaleria a reproduzir e consolidar essa desconformidade jurídica”.

³⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, processos apensos C-143/88 e C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e35aef13-0a19-4e43-bc43-c1fca5f93dd6.0009.02/DOC_1&format=PDF, acedido em 22 de abril de 2026.

³⁷ Segundo o artigo 267.º do TFUE, o TJUE é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados e “sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União (...) sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal”.

Por outro lado, nos termos do artigo 8.º, n.º 4, da CRP, Mesquita (2023, p. 142) defende que “apenas se poderá recusar a aplicação de uma norma de DUE, caso a mesma seja incompatível com um princípio fundamental do Estado de direito democrático que no âmbito próprio do DUE – incluindo, portanto, a jurisprudência do TJUE –, não goze de valor paramétrico materialmente equivalente ao que lhe é reconhecido na Constituição”.

Neste conspecto, o TJUE assume o monopólio da interpretação autêntica do acervo normativo comunitário. Segundo Machado (2024, p. 244), a interpretação e aplicação do DUE “supõe a determinação dos objetivos”, cabendo ao elemento teleológico-racional “a identificação dos objetivos (*telos*) prosseguidos pelo preceito ou pelo diploma em presença, de modo a procurar um sentido que se mostre racionalmente adequado e necessário à prossecução desses objetivos”. O autor acrescenta que o “sentido e o efeito útil dos preceitos são encarados como função dos objetivos prosseguidos”.

No que concerne ao escopo material e teleológico específico dos auxílios com finalidade regional, o TJUE, através da sua intervenção no Caso C-415/07, operou há muito uma clarificação jurisprudencial que se impõe com força vinculativa³⁸ aos tribunais e à administração fiscal nacional, não deixando margem para exegeses literais divergentes alicerçadas exclusivamente no direito interno.

Assim, embora a redação do CFI não contenha a menção expressa a “aumento líquido de emprego”, este diploma nacional encontra-se hierárquica e funcionalmente subordinado ao RGIC. Por imperativo do primado do DUE, o CFI submete-se à teleologia dos auxílios com finalidade regional, cujo desígnio exige a criação líquida e sustentável de emprego. Consequentemente, qualquer omissão normativa ou lacuna interpretativa na ordem interna cede de imediato perante os objetivos (consagrados no §31 dos considerandos) e o enquadramento conceptual (previsto no §32 do artigo 2.º) fixados no RGIC. Nesta vertente, afigura-se ainda mais determinante a jurisprudência vinculativa do TJUE, que veda a adoção de interpretações literais e permissivas pelos tribunais nacionais.

5.1.A Imperatividade da Criação Líquida de Emprego

O TJUE determinou, com evidente clareza, que o conceito jurídico-económico de “criação de emprego” não pode ser interpretado num vácuo axiológico, devendo ser escrutinado em estrita e indissociável articulação com as orientações europeias, coincidentes ao nível dos auxílios ao emprego e dos auxílios com finalidade regional. A formulação jurisprudencial concluiu que ambas

³⁸ Para Machado (2024, p. 417), o TJUE dispõe de poderes de plena jurisdição em última instância em sede de direito da concorrência, cujo objeto central inclui os auxílios de Estado. O autor afirma que “as suas decisões vinculam as instituições da UE (...), bem como os Estados e as empresas”, aditando que “as sentenças do TJUE (...) vinculam os tribunais nacionais”.

as tipologias consubstanciam, ontológica e quantitativamente, um aumento líquido do número de postos de trabalho.

Segundo o expandido no §23 do Acórdão C-415/07, referindo-se às orientações relativas aos auxílios ao emprego e aos auxílios com finalidade regional, o TJUE estabelece que “cumpre interpretá-las em estreita relação (...), uma vez que o conceito de criação de emprego é comum a estas duas orientações, que, no essencial, o definem referindo-se (...) a um aumento líquido do número de postos de trabalho em relação à média de um período”.

O Advogado-Geral³⁹ designado para este processo corroborou de forma inequívoca esta posição hermenêutica nas suas conclusões (§46), estatuidando que “(...) tanto as orientações relativas aos auxílios ao emprego como as orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (...) coincidem ao exigir um aumento líquido do número de postos de trabalho e ao utilizar médias para efeitos do cálculo comparativo”. Este atestado jurisdicional assegura que a métrica⁴⁰ da “criação líquida” atua como um requisito imprescindível na arquitetura dos auxílios com finalidade regional, onde se enquadra o RFAI.

Deste modo, qualquer construção explicativa que afaste a aplicabilidade direta deste aresto comunitário, com fundamento exclusivo numa interpretação estritamente literal do CFI, compromete o efeito útil das normas europeias e corporiza uma violação do preceito ínsito no artigo 8.º, n.º 4, da CRP.

A omissão normativa específica da alínea f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI – que alude à “criação e manutenção de postos de trabalho”, sem lhe apensar a adjetivação de “criação líquida” – não configura uma permissão velada do legislador nacional, mas sim uma lacuna que deve ser imperativamente suprida mediante a integração hierarquicamente superior do RGIC e da jurisprudência vinculativa do TJUE. O ecossistema legal europeu é inequívoco na exigência deste aumento líquido efetivo, pelo que o conceito indeterminado da redação nacional deve ser interpretado em conformidade com a definição prevista no RGIC (§32 do artigo 2.º) e pela confirmação jurisprudencial do TJUE (Caso C-415/07).

O Estado-Membro carece de competência material para afastar a exigência destes pressupostos cumulativos de legalidade comunitários, muito embora lhe seja lícito, no exercício da sua soberania fiscal remanescente, adotar internamente posturas de elegibilidade ou requisitos mais restritivos. Destarte, dispensar, na ordem interna, a aferição da “criação líquida” geraria uma desconformidade material face às disposições do DUE. Aceitar tal omissão administrativa e judicial redundaria na atribuição de incentivos fiscais a entidades que, na

³⁹ Conforme refere Machado (2024, p. 560), o advogado-geral “é chamado a oferecer as suas conclusões públicas e fundamentadas sobre os casos que estatutariamente requeiram a sua intervenção, as quais servem de pano de fundo à decisão do TJUE (artigo 252.º TFUE)”.

⁴⁰ Uma das publicações especializadas e mais reputada em Direito da Concorrência divulgou, na altura, que o “Tribunal de Justiça da UE fornece especificações sobre o método de cálculo para a criação de empregos”, enquadrando esse comentário em sede dos auxílios ao emprego e dos auxílios com finalidade regional. Disponível em <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-3-2009/case-comments/aides-d-etat/regional-aid-employment-aid-the-ecj-clarifies-the-method-concerning-the>, acedido em 22 de abril de 2026.

realidade económica, exacerbam o desemprego⁴¹ das regiões já desfavorecidas, subvertendo os limites quantitativos e os objetivos de coesão estabelecidos no RGIC para os auxílios com finalidade regional.

Por outro lado, revela-se concetualmente discutível a perspetiva que intenta circunscrever a obrigatoriedade da “criação líquida” exclusivamente às situações em que o auxílio é calculado com base nos “custos salariais” (apoiando-se numa leitura isolada do n.º 4 do artigo 14.º do RGIC). Esta argumentação diverge do enquadramento europeu. Em primeiro lugar, o Caso C-415/07 instituiu, com força de caso julgado europeu, que os auxílios com finalidade regional associam intrínseca e teleologicamente os novos postos de trabalho à concretização material de um investimento inicial (Costa e Costa, 2025). O Acórdão do TJUE clarifica (§16) que “a Comissão estabeleceu uma distinção entre os auxílios à criação de empregos não ligados a um investimento e os que dependem da realização de um investimento”. Adiciona o Tribunal que “examinou (...) os segundos em relação às orientações relativas aos auxílios com finalidade regional”. O próprio Advogado-Geral enfatizou (§8)⁴² que estas orientações incorporam e densificam o conceito de “criação de emprego” no seu sentido mais lato e estrutural. A fundamentação da jurisprudência do TJUE demonstra de forma inequívoca que a exigência de um “aumento líquido do número de trabalhadores” opera como um requisito basilar de elegibilidade, transversal aos auxílios com finalidade regional, visando obstar à distorção concorrencial gerada pela atribuição de benefícios a operações que não aportem emprego real, adicional e sustentável ao tecido regional. Em segundo lugar, a análise da evolução legislativa: a componente dos custos salariais apenas foi integrada na mecânica quantitativa do RFAI através da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro⁴³. A perspetiva de que o requisito da “criação líquida” inexistia antes da alteração legislativa afasta-se do quadro prévio de subordinação direta e sistemática ao DUE⁴⁴.

Deduz-se, assim, com Costa e Costa (2025, p. 204), que a exigência de criação líquida de emprego é aplicável, universal e transversalmente, a todo e qualquer auxílio regional associado a investimento inicial, sendo irrelevante a metodologia adotada para o cálculo do incentivo fiscal. Consubstancia, portanto, um requisito essencial e indissociável do próprio conceito de auxílio regional.

⁴¹ A mera criação de um posto de trabalho especificamente relacionado com o investimento elegível, ainda que acompanhada pela admissão de um trabalhador, não é suficiente. Caso se permita que ocorra uma diminuição do número de trabalhadores da entidade beneficiária do incentivo, está-se a fomentar a redução do seu nível de empregabilidade, bem como a agravar o desemprego na “região assistida”.

⁴² No que concerne às “orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (...), estas (...) têm por objeto a concessão de auxílios em algumas áreas geográficas e, contrariamente às orientações relativas aos auxílios ao emprego, associam os novos postos de trabalho à realização de um investimento inicial”. O Advogado-Geral acrescenta, no §9, que as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional “também (...) incorporam o conceito de “criação de emprego””, definido na alínea k) do §20 das OAR e no §32 do artigo 2.º do RGIC.

⁴³ Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro. Orçamento do Estado para 2024. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/82-2023-835864042>, acessado em 25 de abril de 2026.

⁴⁴ Segundo o Acórdão TJUE do Caso C-349/17, um operador económico não pode “beneficiar de um tratamento contrário ao direito da União”. Acórdão do Caso C-349/17 *Eesti Pagar AS v Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus*, ECLI: ECLI:EU:C:2019:172. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2019_148_R_0003, acessado em 04 de abril de 2026.

Tendo o legislador e a jurisdição europeus elegido a “criação de emprego num contexto sustentável” como um dos desideratos cardeais destas medidas de exceção, afigura-se desprovida de enquadramento a concessão do RFAI a entidades cuja atuação corporativa redunde num somatório que agrave a empregabilidade no estabelecimento e, conseqüentemente, o desemprego na “zona assistida”.

O RFAI deve ser perscrutado à luz do CFI, mas filtrado e subordinado aos ditames do TFUE, do RGIC, das Orientações relativas aos Auxílios Regionais (OAR)⁴⁵ e, acima de tudo, à jurisprudência vinculativa emanada pelo TJUE. A exigência de que a “criação de emprego” se traduza materialmente num “aumento líquido do número de trabalhadores” configura um elemento constitutivo do regime de auxílio, tratando-se de um pressuposto de aplicação vinculativa decorrente do Tratado (TFUE) e do n.º 1 do artigo 2.º do CFI, por força da aplicabilidade direta e obrigatória do RGIC (artigo 288.º do TFUE).

Ainda que a modelação e implementação de auxílios de Estado constitua uma prerrogativa opcional à disposição do crivo político dos Estados-Membros, atenta a matriz proibitiva geral estatuída na União, a sua adoção acarreta a assunção de uma obrigação de rigoroso cumprimento das balizas europeias para evitar distorções concorrenciais (§15 dos considerandos do RGIC). Por conseguinte, a harmonização hermenêutica exigida pelo DUE obsta a leituras divergentes sobre a conceptualização de “criação de emprego”. O RGIC (artigo 2.º, §32) e as OAR (ponto 1.2, §20, alínea k) cristalizam e estabilizam a definição normativa de criação de emprego como sendo em exclusivo o “aumento líquido do número de trabalhadores”. Qualquer eventual omissão semântica ou literalidade restritiva remanescente na norma nacional (CFI) cede obrigatoriamente perante a prevalência do bloco normativo europeu (TFUE, RGIC, OAR e jurisprudência do TJUE), inviabilizando a legitimação de um auxílio que não cumpra o pressuposto do incentivo à criação de emprego estrutural e sustentável (§31 dos considerandos do RGIC).

A mais reputada e especializada doutrina sufraga, sem reservas e com elevação, este entendimento hermenêutico. Almeida (2002; 2024) postula que a idoneidade material do auxílio depende invariavelmente da sua adequação aos objetivos delineados e monitorizados pela Comissão Europeia, mormente a promoção da coesão e o fomento integrado do investimento e do emprego. Conforme propugna Almeida (2002, pp. 351-352), uma ajuda concedida ou validada pelo aparelho de Estado deve assumir-se como “adequada no sentido de ser um meio idóneo para o alcance do objetivo visado”. O autor acrescenta, avigorando a teleologia da norma, que se impõe aos auxílios a demonstração cabal de que contribuem para a “realização de alguns dos objetivos comunitários prosseguidos no n.º 3 do artigo 87.º” (atual artigo 107.º do TFUE). Refere ainda, com precisão, que os diplomas regulamentares de isenção (e.g. RGIC) têm de “identificar com precisão os objetivos das ajudas e os seus beneficiários” (Almeida, 2002, p. 364). Na mesma vertente de análise, escrutinando os auxílios com finalidade regional, postula-se que os Estados

⁴⁵ Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (2014-2020), publicadas no Jornal Oficial da União Europeia 2013/C 209/01, de 23 de julho de 2013. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723(03)&from=BG), acessido em 28 de março de 2026. Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (2022-2027), publicadas no Jornal Oficial da União Europeia 2021/C 153/01, de 29 de abril de 2021. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0429\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0429(01)), acessido em 28 de março de 2026.

têm o ónus de “provar que os auxílios que pretendem executar estão de acordo com os objetivos previamente definidos pela Comissão” e que “os auxílios devem contribuir para a realização de um objetivo de interesse comum” (Almeida, 2024, p. 291).

O desiderato não é outro senão a alavancagem da política de coesão regional, fomentando ativamente a acumulação de capital e a criação líquida de emprego sustentável, com vista à convergência e ao desenvolvimento económico das regiões mais desfavorecidas da União. Os requisitos fácticos e jurídicos de elegibilidade têm de refletir, de forma umbilical e transparente, o escopo e o efeito pretendido da norma derogatória: o desenvolvimento económico das regiões e a erradicação de debilidades estruturais. Para que se verifique a propugnada diminuição sustentada do desemprego – intuito último destas políticas de intervenção pública – a métrica do aumento líquido de trabalhadores não constitui uma mera opção técnica facultativa, assumindo-se antes como o indicador metodologicamente coerente com o desígnio de convergência regional e coesão territorial.

5.2.A Exigência da Estabilidade dos Vínculos Contratuais

Por evidente identidade de *ratio*, bem como por imperativo de coerência sistemática, a modalidade, a substância e a natureza jurídica dos vínculos contratuais estabelecidos encontram-se subsumidas à mesma imposição comunitária de estabilidade temporal e sustentabilidade. A aferição material da “criação de emprego” afasta a elegibilidade de vínculos contratuais de cariz temporário, sob pena de comprometer a eficácia do vetor fulcral da sustentabilidade e da coesão regional, transformando o auxílio num fomento à precariedade laboral.

As conclusões exaradas pelo Advogado-Geral no âmbito do Caso C-415/07 (§67) revelam-se incontornáveis: os contratos laborais subjacentes ao investimento devem, imperativamente, revestir “uma certa estabilidade”. Embora seja certo que o ordenamento do DUE não imponha, de forma radical e exclusiva, a figura do vínculo sem termo, exige inequivocamente que os contratos possuam um “prazo suficientemente longo” ou que incluam, na sua génese, a “obrigação de manter o lugar durante um período de tempo mínimo”.

A estabilidade do vínculo consubstancia, destarte, um elemento ontológico, e não meramente acessório, do conceito jurídico de criação de emprego no contexto dos auxílios de Estado. O financiamento, ainda que indireto via desoneração fiscal, de necessidades laborais de cariz puramente conjuntural, errático ou cíclico (como é o caso paradigmático dos picos de produção) através da instrumentalização de contratos cuja duração seja manifestamente inferior ao período legal de manutenção dos investimentos (os propugnados três ou cinco anos, tal como exigido nos termos do artigo 22.º, n.º 4, do CFI) configura um desvio à imposição comunitária de estabilidade. Tal prática afasta-se do escopo de sustentabilidade laboral, divergindo da premissa macroeconómica da fixação duradoura de capital humano e de ativos de investimento na geografia da região desfavorecida.

Conforme salientam Costa e Costa (2025, p. 205), o acesso à prerrogativa do benefício está condicionada a “uma certa estabilidade e, cumulativamente, à verificação de uma contribuição para o efeito pretendido”. Os autores acrescentam que, em matéria de avaliação de elegibilidade, “prevalece um carácter de permanência que tem de ser cumprido, assegurando a estabilidade do posto de trabalho e do emprego”. Na interpretação jurídico-tributária europeia, o carácter de permanência e a resiliência do posto de trabalho sobrepõem-se à flexibilidade do vínculo efémero.

Alcança-se, assim, a conclusão de que a norma de direito nacional carece de ser interpretada e aplicada em estrita conformidade com o aresto C-415/07 do TJUE. A interpretação conforme do TJUE implica que uma quebra ao nível dos contratos permanentes afete a elegibilidade do investimento, em sede de RFAI, na sua globalidade. A aceitação de vínculos contratuais de pendur meramente conjuntural na atribuição de desonerações tributárias corresponderia à atribuição de incentivos fiscais desprovidos de compatibilidade material com o mercado interno, auxílios esses que a própria Comissão Europeia e o TJUE classificam como nocivos para o desenvolvimento estrutural, comprometendo a ordem constitucional interna e afastando-se do postulado estruturante da primazia do DUE.

6. Síntese Conclusiva

A presente exposição permite cristalizar a evidente subordinação teleológica e hierárquica do RFAI aos imperativos estruturantes decorrentes do DUE. A aferição da elegibilidade para este auxílio de Estado com finalidade regional não se coaduna com interpretações de cariz estritamente literal que se confinem aos preceitos do CFI, impondo-se a conjugação com o estatuído no RGIC e que já foi interpretado pelo TJUE.

Demonstrou-se que o primado do DUE, consagrado no n.º 4 do artigo 8.º da CRP, opera por via de uma prevalência funcional excludente. A jurisprudência clarificadora do TC, mormente através da doutrina sufragada no Acórdão n.º 422/20, afasta a aplicabilidade dos “contra-limites” constitucionais no domínio jurídico-tributário dos auxílios de Estado, delimitando a discricionariedade do legislador e do julgador nacionais neste específico recorte material. Conforme estabelecido por Mesquita (2023, p. 129), “a recusa de aplicação de uma norma de Direito da União pressupõe a sua incompatibilidade com um princípio fundamental do Estado de direito democrático que não goze aí, no Direito da União, de valor paramétrico materialmente equivalente ao que lhe é reconhecido pela Constituição”, o que não se verifica no caso do regime dos auxílios com finalidade regional. Consequentemente, o RGIC atua como normativo prevalecente, impondo a desaplicação imediata de normas internas que se apresentem divergentes ou restritivas da teleologia europeia.

Neste conspecto, a insuficiência descritiva plasmada na alínea f) do n.º 4 do artigo 22.º do CFI carece de ser suprida mediante a aplicação direta da jurisprudência vinculativa do TJUE. Segundo Machado (2024, p. 238), o princípio da primazia “consiste no dever de conferir efeito útil a todo o

direito da UE, nos seus vários domínios de incidência, compreendendo os deveres de interpretação do direito nacional em conformidade com ele”. O aresto C-415/07 consubstancia o fundamento principal e definitivo para o caso vertente, estatuidando que a métrica de “criação de emprego” exige, cumulativa e imperativamente, um “aumento líquido do número de trabalhadores” e a garantia de “uma certa estabilidade” dos vínculos contratuais. O desiderato da norma europeia radica na promoção do desenvolvimento económico e da coesão regional, rejeitando que os Estados-Membros incorram em despesa fiscal para subsidiar necessidades laborais efémeras ou marcadamente conjunturais que não redundem num incremento efetivo da empregabilidade duradoura.

Conforme pontifica Almeida (2024, p. 321)⁴⁶, a avaliação do ecossistema jurídico dos auxílios de Estado, como de resto em todo o Direito Europeu, não radica em construções dogmáticas ou em sofismas interpretativos de preceitos isolados do direito interno, mas antes na “descoberta” e estrita aplicação do acervo jurisprudencial comunitário que já tenha dirimido controvérsia equivalente. *In casu*, o Acórdão C-415/07 do TJUE providencia a subsunção perfeita e a resposta hermenêutica definitiva para a aferição da legitimidade no âmbito do RFAI. Tal como refere Pacheco (2022, p. 14), o TJUE é o “último guardião do DUE”, sendo a instituição incumbida de apreciar “a validade de tais normas diretamente aplicáveis nos Estados-Membros”.

Acresce, conforme jurisprudência constante do TJUE (Caso C-628/15)⁴⁷, que “tanto as autoridades administrativas como os órgãos jurisdicionais nacionais encarregados de aplicar, no âmbito das respetivas competências, as disposições do direito da União têm a obrigação de garantir a plena eficácia dessas disposições”. Nestas disposições inclui-se o estabelecido no RGIC e nas decisões emanadas das instituições da UE (e.g. TJUE), nomeadamente quanto aos objetivos fixados para os auxílios com finalidade regional e às interpretações jurisprudenciais instituídas por aquele Tribunal de Justiça.

Por conseguinte, impende sobre a administração tributária e sobre as instâncias jurisdicionais nacionais a obrigação de garantir a plena e incondicional eficácia das disposições do DUE. Conclui-se, destarte, que qualquer deferimento do RFAI sem a verificação da criação líquida e estável de emprego consubstancia uma desconformidade material à ordem jurídica comunitária e à própria Lei Fundamental portuguesa, traduzindo-se num erro sobre os pressupostos de direito e num desfasamento face aos princípios estruturantes do Direito Europeu da Concorrência.

⁴⁶ A doutrina de Almeida (2024, p. 321) defende que “no direito dos auxílios de Estado, tal como, aliás, no direito europeu em geral, a palavra decisiva é a dos tribunais comunitários”, sendo sensata a sua afirmação de que “a solução para um problema não se procura numa boa e sólida construção dogmática ou numa interpretação mais ousada de certo preceito legal, mas na “descoberta” de um acórdão que já tenha tratado o mesmo ou análogo problema”.

⁴⁷ §54 do Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de setembro de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, ECLI:EU:C:2017:687. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0628_SUM, acedido em 22 de abril de 2026.

7. Bibliografia

- Almeida, J. J. N. (2002). As isenções categoriais no domínio das ajudas de Estado. *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito*, XLV-A, 349-371. Universidade de Coimbra.
- Almeida, J. J. N. (2024). Sobre o controlo dos auxílios de Estado na União Europeia: Conteúdo, sentido e limites da análise económica na avaliação da compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno. *Boletim da Faculdade de Direito Studia Iuridica*, 117. Universidade de Coimbra - Instituto Jurídico.
- Barata, M. S. e Lucas, E. P. (2024). Transnational impacts of the Principle of Primacy of European Union Law: Judgment n° 422/20 of the Portuguese Constitutional Court and the politics of constitutional amendment. *Revista Jurídica Portucalense*, 36, 185-208.
[https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(36\)2024.ic-8](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(36)2024.ic-8)
- Buisseret, T., Cameron, H., e Georghiou, L. (1995). What difference does it make? Additionality in the public support of R&D. *Research Evaluation*, 5(3), 175-186.
- Burchardt, D. (2019). The relationship between the law of the European Union and the law of its Member States: A norm-based conceptual framework. *European Constitutional Law Review*, 15, 73-103. <https://doi.org/10.1017/S1574019618000512>
- Candeias, M. M. A. (2015). Primado do direito da União Europeia antes e depois do Tratado de Lisboa. *Data Venia - Revista Jurídica Digital*, 3(4), 145-261. Disponível em <http://www.datavenia.pt>, acedido em 01 de maio de 2026.
- Carvalho, A. S., e Poças, I. R. (2021). O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos tribunais nacionais num mundo globalizado. In M. C. Calheiros, M. F. Monte, A. S. Gonçalves, & M. A. Vale Pereira (Coords.), *Dizer o direito: O papel dos tribunais no século XXI: Atas do VII congresso internacional Direito na Lusofonia* (pp. 35-42). UMinho Editora.
<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.30.4>
- Ćemalović, U. (2021). Supremacy of EU Law over National Legislation and Supreme Jurisdictions of the Member States – a Quest for a New Balance. *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*. Ed. Katarina Zakić, Birgül Demirtaş, 63-78. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/357779493_SUPREMACY_OF_EU_LAW_OVER_NATIONAL_LEGISLATION_AND_SUPREME_JURISDICTIONS_OF_THE_MEMBER_STATES_-_A_QUEST_FOR_A_NEW_BALANCE, acedido em 14 de março de 2026.
- Costa, D. M. e Costa, A. Q. (2025). Os postos de trabalho e o emprego, em sede de RFAI, em articulação com o Direito Comunitário aplicável aos auxílios com finalidade regional. *Ciência e Técnica Fiscal*, 441, 197-217. Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Divulgacao/publicacoes_internas/ciencia_e_tecnica_fiscal/CTF_441/Documents/CTF_441_08.pdf, acedido em 02 de maio de 2026.
- High Level Group. (2004). *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*. Office for Official Publications of the European Communities. Disponível em

https://ec.europa.eu/councils/bx20041105/kok_report_en.pdf, acedido em 02 de maio de 2026.

Machado, J. E. M. (2024). *Direito da União Europeia* (4.ª ed.). Gestlegal

Maia, G. V. (2019). O regime europeu de auxílios de Estado: Algumas reflexões. *Revista da Ordem dos Advogados*, I-II (2019-7), 105–140. Disponível em https://portal.oa.pt/media/130305/gil-valente-maia_revista-da-ordem-dos-advogados_i_ii_2019-7.pdf, acedido em 03 de maio de 2026.

Mesquita, M. J. R. (2023). Comentário ao Acórdão n.º 422/2020 do Plenário do Tribunal Constitucional (Relator: Conselheiro José António Teles Pereira). *e-Pública*, 10(2), 128–146. Disponível em <http://e-publica.pt>, acedido em 01 de maio de 2026.

Pacheco, M. F. (2022). *Revisitar a primazia do Direito da União Europeia no quadro das relações entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e os Tribunais Constitucionais: Algumas considerações sobre o acórdão n.º 422/2020 do Tribunal Constitucional Português*. *JusGov Research Paper Series Paper*, 2022-14. JusGov Research Centre for Justice and Governance. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=4314461>, acedido em 01 de maio de 2026.

Pereira, L. I. S. (2013). As medidas fiscais selectivas e o regime dos auxílios de Estado na União Europeia – selectividade regional e capacidade fiscal dos entes infra-estatais no “caso Açores”. In *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier* (pp. 27–63). Almedina.

Pereira, L. I. S. (2018). Os auxílios de estado de natureza fiscal na proibição geral dos auxílios de estado na União Europeia. In *Estudos em memória de Ana Maria Rodrigues* (pp. 237–254). Almedina.

8. Legislação Nacional

Assembleia da República. (2009). Lei n.º 10/2009, de 10 de março. Cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009 (RFAI 2009) e procede à primeira alteração à Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009). *Diário da República, Série I* (48). Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/10-2009-604822>, acedido em 28 de março de 2026.

Assembleia da República. (2023). Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro. Orçamento do Estado para 2024. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/82-2023-835864042>, acedido em 25 de abril de 2026.

Constituição da República Portuguesa. (2009). Almedina.

Ministério das Finanças. (2014). Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro. Aprova um novo Código Fiscal do Investimento e procede à revisão dos regimes de benefícios fiscais ao investimento produtivo, e respetiva regulamentação. *Diário da República, Série I* (211), 5602-5615. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/162-2014-58683382>, acessido em 28 de março de 2026.

Ministérios das Finanças e da Economia. (2015). Portaria n.º 297/2015, de 21 de setembro. Procede à regulamentação do regime fiscal de apoio ao investimento (RFAl) e do regime da dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR). *Diário da República, Série I* (184). Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/297-2015-70331766>, acessido em 02 de maio de 2026.

9. Legislação Europeia

Comissão Europeia. (2005). *State aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009*. COM 2005, 107 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0107>, acessido em 02 de maio de 2025.

Comissão Europeia. (2013). Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período 2014-2020 (2013/C 209/01). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 209, 1-45. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723(03)&from=BG), acessido em 28 de março de 2026.

Comissão Europeia. (2016). General Block Exemption Regulation (GBER) frequently asked questions. Disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/regulations_gber_practical_guide_gber_en.pdf, acessido em 02 de maio de 2026.

Comissão Europeia. (2014). Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 187, 1-78. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014R0651>, acessido em 28 de março de 2026.

Comissão Europeia. (2021). Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período 2022-2027 (2021/C 153/01). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 153, 1-46. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021XC0429%2801%29>, acessido em 28 de março de 2026.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2021). Regulamento (UE) n.º 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social

Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. *Jornal Oficial da União Europeia* (L 231), 159-706. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32021R1060>, acedido em 28 de março de 2026.

União Europeia. (2016). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202, 47-390. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF, acedido em 28 de março de 2026.

10. Jurisprudência Nacional

Tribunal Constitucional. (2020). *Acórdão n.º 422/2020* (Processo n.º 528/2017; Relator: J. A. Teles Pereira). Plenário. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200422.html>, acedido em 12 de abril de 2026.

Tribunal Constitucional. (2020). *Acórdão n.º 711/2020* (Processo n.º 173/2020; Relator: M. F. Mata-Mouros). Plenário. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200711.html>, acedido em 02 de maio de 2026.

11. Jurisprudência Europeia

Advogado-Geral. (2008). Conclusões do Advogado-Geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer no Caso C-415/07 *Lodato Gennaro & C SpA vs. Istituto nazionale della previdenza sociale*. Disponível em <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-supranacional-n-c-415-07-tjue-27-11-2008-12395811>, acedido em 02 de maio de 2026.

Tribunal de Justiça. (1964). Acórdão do Caso C-6/64 *Flaminio Costa vs. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006&qid=1777296342426>, acedido em 04 de abril de 2026.

Tribunal de Justiça. (1991). Acórdão dos Casos apensos C-143/88 e C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik*, ECLI:EU:C:1991:65. Disponível em <https://eur->

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e35aef13-0a19-4e43-bc43-c1fca5f93dd6.0009.02/DOC_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e35aef13-0a19-4e43-bc43-c1fca5f93dd6.0009.02/DOC_1&format=PDF), acessado em 25 de abril de 2026.

Tribunal de Justiça. (2009). Acórdão do Caso C-415/07 *Lodato Gennaro & C SpA vs. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e SCCI* [2009] ECR I-02599, ECLI:EU:C:2009:220. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0415>, acessado em 04 de abril de 2026.

Tribunal de Justiça. (2011). Acórdão dos Casos apensos C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 *Comitato "Venezia vuole vivere" e o. contra Comissão Europeia*, ECLI:EU:C:2011:368. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0071>, acessado em 25 de abril de 2026.

Tribunal de Justiça. (2017). Acórdão do Caso C-628/15 *The Trustees of the BT Pension Scheme*, ECLI:EU:C:2017:687. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0628_SUM, acessado em 25 de abril de 2026.

Tribunal de Justiça. (2019). Acórdão do Caso C-349/19 *Eesti Pagar AS v Ettevõtjluse Arendamise Sihtasutus*, ECLI: EU:C:2019:172. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2019_148_R_0003, acessado em 04 de abril de 2026.

12. Decisões Arbitrais

Centro de Arbitragem Administrativa. (2025). Decisão CAAD Processo n.º 921/2024-T, de 02 de abril de 2025. Disponível em https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=921%2F2024-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=9263, acessado em 09 de maio de 2026.

Centro de Arbitragem Administrativa. (2026). Decisão CAAD Processo n.º 531/2025-T, de 02 de abril de 2026. Disponível em https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?s_processo=531%2F2025-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=10447, acessado em 09 de maio de 2026.



© AT Autoridade Tributária e Aduaneira
CEF Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros
Rua da Alfândega, 5, 1.º, 1149-006 Lisboa
cef@at.gov.pt