

## [Projeto de Lei n.º 111/XVI/1.ª \(BE\)](#)

### **Tolerância zero aos paraísos fiscais para travar o crime fiscal e a corrupção**

Data de admissão: 10 de maio de 2024

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

## ÍNDICE

### I. A INICIATIVA

### II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

### IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

### VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

### VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**Elaborada por:** Lia Negrão (DAPLEN), Maria João Godinho e Fernando Bento Ribeiro (DILP), João Carlos Sanches (BIB), Gonçalo Pereira e Jorge Gasalho (DAC)

**Data:** 22/05/2024

## I. A INICIATIVA

---

Os proponentes referem os *offshores* como elementos centrais do crime financeiro, utilizados para a evasão fiscal, ocultação de fortunas e fuga à justiça, relevando diversas investigações em curso.

Salientam que metade do mercado *offshore* é detido por países europeus, aos quais se juntam outros territórios, cumprindo cada um deles uma função específica na rede de serviços respetiva. Fazem ainda referência à fuga de capitais operada por parte de pessoas e empresas portuguesas, o seu peso no PIB e a perda de receita fiscal.

Defendendo que estas jurisdições facilitam a opacidade, as atividades ilegais, a descrédibilização da justiça, o impedimento à investigação dos crimes económicos e o agravamento das desigualdades, os subscritores desta iniciativa propõem um «quadro legal de tolerância mínima ao recurso a países, territórios e regiões com regime fiscal claramente mais favorável», através das seguintes medidas:

- Proibição de transações financeiras para territórios com um regime fiscal claramente mais favorável;
- Exclusão de apoios públicos e contratação com o Estado;
- Normas de transparência dirigidas às empresas;
- Regime sancionatório a nível contraordenacional e disciplinar, nos termos da [Lei n.º 83/2017](#), de 18 de agosto, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da

[Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de maio de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª) a 10 de maio, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em reunião plenária no dia 15 de maio de 2024.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>3</sup>, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º

No que respeita ao início de vigência, o artigo 6.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Lei Geral Tributária](#)<sup>4</sup> determina, no seu [artigo 63.º-D](#), que o membro do Governo responsável pela área das finanças aprova, por portaria, após parecer prévio da Autoridade Tributária e Aduaneira, a lista dos países, territórios ou regiões com regime claramente mais favorável. Para tanto, o mesmo artigo indica no seu n.º 2 alguns dos critérios que devem ser tidos em conta - por exemplo, a inexistência de um imposto de natureza idêntica ou similar ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) ou com taxa 60% mais baixa do que a portuguesa, a existência de regimes especiais ou de benefícios fiscais ou questões de transparência fiscal. Para além disso, o n.º 5 do mesmo artigo prevê situações em que, mesmo não incluídos naquela lista, outros podem igualmente ser considerados países ou jurisdições com regime claramente mais favorável.

A referida lista encontra-se prevista na [Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro](#) (texto consolidado), aprovada ao abrigo de um diploma entretanto revogado, mas mantendo-se a portaria em vigor. A Portaria n.º 150/2004 foi aprovada nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 88/94, de 2 de abril](#), que regulamentou a tributação dos rendimentos de títulos da dívida pública detidos por não residentes, e que foi revogado

---

<sup>4</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro - Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/05/2024.

pelo [Decreto-Lei n.º 193/2005, de 7 de novembro](#), que aprovou o Regime Especial de Tributação dos Rendimentos de Valores Mobiliários Representativos de Dívida<sup>5</sup>. O Decreto-Lei n.º 193/2005 manteve em vigor a Portaria n.º 150/2004 e posteriormente o mesmo foi feito através da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2014), que aditou à Lei Geral Tributária o mencionado artigo 63.º-D.

Países, territórios ou regiões com regime claramente mais favorável são também por vezes designados «paraísos fiscais» ou «*offshores*». Como referido no preâmbulo da Portaria n.º 150/2004, «Tendo em conta as dificuldades em definir “paraíso fiscal” ou “regime fiscal claramente mais favorável”, o legislador nacional, na esteira das orientações seguidas por outros ordenamentos jurídico-fiscais, optou, nuns casos, por razões de segurança jurídica, pelo sistema de enumeração casuística e, noutros, por um sistema misto, estando, no entanto, ciente de que tais soluções obrigam a revisões periódicas dos países, territórios ou regiões que figuram na lista».

De facto, a lista já foi revista<sup>6</sup>, sendo atualmente 80 os países, territórios ou regiões que Portugal classifica como tendo um regime claramente mais favorável.

A existência de ligações a esses «paraísos fiscais» pode ter consequências fiscais em Portugal, sendo várias as referências na legislação portuguesa a esta questão. Assim, por exemplo, no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), há algumas previsões específicas nesta matéria, começando, desde logo, pela própria noção de residente: uma pessoa de nacionalidade portuguesa que desloque a sua residência fiscal para um desses países, territórios ou regiões continua a ser considerada residente em território nacional no ano da mudança e nos quatro anos subsequentes (a não ser que prove que a mudança se deve a razões atendíveis, como o exercício de atividade temporária por conta de entidade patronal domiciliada em território português – cfr. [n.º 2 do artigo 16.º](#) do Código do IRS).

Os «paraísos fiscais» são por vezes associados a práticas de evasão e elisão fiscais e mesmo à prática de crimes de branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo. A [Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto](#) (texto consolidado), aprova medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, regulando na

---

<sup>5</sup> Aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 11.º da [Lei n.º 39-A/2005, de 29 de julho](#).

<sup>6</sup> A [Portaria n.º 292/2011, de 8 de novembro](#), retirou Chipre e o Luxemburgo e a [Portaria n.º 309-A/2020, de 31 de dezembro](#), retirou Andorra.

secção II do seu Capítulo XII os ilícitos contraordenacionais e na secção III do mesmo capítulo os ilícitos disciplinares, secções estas para as quais se remete na iniciativa objeto da presente nota técnica.

Refira-se ainda que, nos termos do n.º 3 do [artigo 63.º-A](#) da Lei Geral Tributária, a Autoridade Tributária e Aduaneira está obrigada a publicar anualmente, no seu sítio na *internet*, o valor total anual das transferências e envio de fundos para países, territórios e regiões com regime de tributação privilegiada. Esta obrigação foi criada pela [Lei n.º 14/2017, de 3 de maio](#), que determinou igualmente que o relatório anual que, nos termos do [artigo 64.º-B](#) da mesma lei, o Governo apresenta à Assembleia da República sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais em todas as áreas da tributação<sup>7</sup>, deve também incluir «A evolução dos montantes de transferências e envio de fundos quando tenham como destinatários países, territórios e regiões com regime de tributação privilegiada mais favorável, nos termos do n.º 3 do artigo 63.º-A, bem como os resultados da ação da inspeção tributária, da justiça tributária, de outras áreas da Autoridade Tributária e Aduaneira e de outras entidades que colaboram no combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras relativamente a esta matéria, designadamente quanto a número de inspeções realizadas, divergências detetadas, correções à matéria coletável, liquidação de imposto correspondente e remessa ao Ministério Público.»

Na sequência da mesma lei, foi publicada a [Portaria n.º 256/2017, de 14 de agosto](#), que regulamenta estes dois aspetos.

No sítio da Autoridade Tributária e Aduaneira na *internet* pode consultar-se informação nesta matéria, no separador «[Offshores e territórios com tributação privilegiada](#)». Indica-se um total de 6 034 272 832,05 euros no ano de 2022, discriminado por tipo de sujeito passivo e jurisdição de destino.

---

<sup>7</sup> Na página da Comissão de Orçamento e Finanças da passada Legislatura pode consultar-se o relatório enviado à Assembleia da República referente a [2022](#), o mais recente que se localizou.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito da União Europeia

No âmbito do artigo 115.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) «o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adota diretivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado interno».

Neste contexto, foi adotada a [Diretiva \(UE\) 2016/1164 do Conselho](#)<sup>8</sup>, que estabeleceu [regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno](#). Com efeito, a adoção desta Diretiva resultou das prioridades políticas em matéria de fiscalidade internacional em que se defendia a necessidade de garantir que o imposto era pago no país onde os lucros e o valor eram gerados, tendo a Comissão Europeia, na sua Comunicação de 17 de junho de 2015, apresentado um [plano de ação para uma tributação justa e eficaz das sociedades na UE](#), indo ao encontro da iniciativa da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) de combater a [erosão da base tributável e a transferência de lucros \(BEPS\)](#).

Concretamente, a Diretiva 2016/1164 do Conselho, veio introduzir regras para prevenir a elisão fiscal por parte das empresas abordando desta forma a questão do planeamento fiscal agressivo no mercado comum da UE, estabelecendo regras contra a elisão fiscal em quatro campos específicos para combater a BEPS<sup>9</sup>:

- a) Regra relativa à limitação dos juros: quando as empresas multinacionais erodem a sua base fiscal através do pagamento de juros inflacionados a filiais em jurisdições com baixa tributação. A diretiva visa dissuadir as empresas desta prática através da limitação do valor dos juros que um contribuinte tem o direito de deduzir num período de tributação;

---

<sup>8</sup> Portugal comunicou à Comissão Europeia a [transposição desta Diretiva](#).

<sup>9</sup> BEPS: estratégias de elisão fiscal que aproveitam as lacunas e assimetrias nas regras fiscais para transferir lucros de forma artificial para localidades com baixa tributação ou isenção de impostos.

- b) Regras de tributação à saída: quando os contribuintes tentam reduzir a coleta através da transferência do seu domicílio fiscal e/ou dos seus ativos para jurisdições com baixa tributação, unicamente com fins de planeamento fiscal agressivo;
- c) Regra geral antiabuso: esta regra visa colmatar as lacunas que possam existir nas regras específicas antiabuso contra a elisão fiscal de um país, e permite às autoridades tributárias negar aos contribuintes o benefício de montagens fiscais abusivas;
- d) Regras relativas às sociedades estrangeiras controladas: para reduzir a sua coleta global, os grupos de empresas transferem resultados para filiais controladas em jurisdições com baixa tributação. As regras relativas às sociedades estrangeiras controladas reatribuem o resultado de uma empresa controlada estrangeira sujeita a baixa tributação à empresa-mãe sujeita a uma tributação mais elevada. Em consequência, a empresa-mãe é tributada por este resultado no país onde reside.

Uma vez que a Diretiva (UE) 2016/1164 apenas abordava as assimetrias híbridas<sup>10</sup> na UE, foi adotada a nova Diretiva (UE) [2017/952](#) que alarga o âmbito de aplicação para assegurar que as regras cobrem as assimetrias híbridas com países terceiros, sendo que as regras desta última diretiva substituem a regras sobre assimetrias híbridas da Diretiva (UE) 2016/1164.

Cumprir referir, também, que a UE constituiu uma [lista de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais](#), sendo a mesma composta por países que não cumpriram os seus compromissos de respeitar os critérios de boa governação fiscal dentro de um determinado prazo e por países que se recusaram a fazê-lo. Em 20 de fevereiro de 2024, o Conselho adotou a lista de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, composta por 12 países: Samoa Americana, Anguila, Antígua e Barbuda, Ilhas Fiji, Guame, Palau, Panamá, Rússia, Samoa, Trindade e Tobago, Ilhas Virgens dos Estados Unidos e Vanuatu.

Ainda neste âmbito, destacar o [Código de Conduta \(Fiscalidade das Empresas\)](#) acordado pelos ministros das Finanças da UE em 1997, enquanto instrumento

---

<sup>10</sup> Assimetrias híbridas: uma montagem que explora as diferenças entre os tratamentos fiscais de instrumentos, empresas ou transferências entre dois ou mais países.



intergovernamental juridicamente não vinculativo. É sobretudo utilizado para identificar e avaliar medidas fiscais preferenciais (ou seja, medidas que preveem um nível de tributação inferior ao normalmente aplicado) que sejam potencialmente prejudiciais. Ao abrigo do código, os Estados-Membros da UE comprometem-se a dismantelar as medidas fiscais em vigor que constituem concorrência fiscal prejudicial e a abster-se de introduzir tais medidas no futuro.

Por fim, salientar o [Observatório Fiscal da UE](#), que consiste num consórcio de académicos, baseado na *Paris School of Economics*, que centra a sua investigação em temas relacionados com a elisão fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo, tendo como propósito a realização de investigações intensivas e apresentar os resultados aos decisores políticos da UE, a fim de aumentar a sensibilização e fornecer informações baseadas em dados científicos que possam conduzir a melhores resultados políticos.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha e Itália.

### ESPANHA

A [Ley 17/1991, de 27 de mayo](#),<sup>11</sup> de *Medidas Fiscales Urgentes*, estabelece, no seu *artículo 2.º, apartado 3, número 2*, que «os juros e as mais-valias provenientes da Dívida Pública, obtidos por pessoas singulares não residentes que não operem através de um estabelecimento estável em Espanha, não serão considerados como obtidos ou produzidos em Espanha.». O mesmo se aplica aos juros e às mais-valias sobre bens móveis obtidos por pessoas singulares que tenham a sua residência habitual noutros Estados-Membros da UE.

No entanto, o *número 4 del artículo 2.º, apartado 3*, estabelece a precaução de que as disposições dos dois números anteriores não se aplicam, em caso algum, aos juros ou mais-valias obtidos através de países ou territórios que sejam determinados por regulamento devido ao seu estatuto de paraísos fiscais.

---

<sup>11</sup> Diploma consolidado retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 17/05/2024.

Por outro lado, o [artículo 62](#) da [Ley 31/1990, de 27 de diciembre](#), de *Presupuestos Generales del Estado para 1991*, estabelece disposições idênticas para as pessoas coletivas, alterando o [artículo 23](#) da [Ley del Impuesto sobre Sociedades](#).

Por conseguinte, era necessário estabelecer a lista dos países e territórios aos quais pode ser atribuído o estatuto de paraíso fiscal para efeitos dos conceitos acima referidos, a qual estará sujeita a alterações ditadas pela prática, pela evolução da conjuntura económica e pela experiência das relações internacionais.

Tal acontece por intermédio do [Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio](#), por el que se *determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2.º, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991*.

O [Real Decreto 116/2003, de 31 de enero](#), no seu *artículo segundo*, altera o *Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio*, para introduzir a possibilidade de excluir da lista de paraísos fiscais os países e territórios que se comprometam a trocar informações com a administração espanhola. Este compromisso deve constar de um acordo específico de troca de informações ou de um acordo de prevenção da dupla tributação com uma cláusula de troca de informações.

Da lista original do *Real Decreto 116/2003*, que enumerava os 48 paraísos fiscais para a Agência Tributária Espanhola, muitos foram excluídos da lista negra por terem assinado acordos com Espanha que envolvem a troca de informações, reduzindo a componente de opacidade. Neste sentido, o facto de um território deixar de constar desta lista significa que deixou de ser considerado um paraíso fiscal para efeitos fiscais, mas não necessariamente que deixou de ser um território de baixa tributação em comparação com a Espanha.

Por outro lado, para além de existirem países ou territórios que mantêm atualmente o estatuto de paraíso fiscal, de acordo com a nova definição de jurisdição não cooperante introduzida pela recente [Ley 11/2021, de 9 de julio](#), de *medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal*, existem países ou territórios que podem vir a tornar-se paraísos fiscais que perderam esse estatuto ou nunca o tiveram.

As transações de um contribuinte com paraísos fiscais estão sujeitas a obrigações de documentação semelhantes às do regime de preços de transferência. Devem ser

incluídas na declaração de informações do *modelo 232*, independentemente do seu montante e de a contraparte ser uma entidade relacionada ou independente. Esta obrigação corresponde à obrigação de comunicar à administração fiscal as operações efetuadas, o seu montante e a identificação da contraparte. As participações em entidades residentes nestes territórios também têm de ser comunicadas, mesmo que não sejam efetuadas quaisquer transações com essas entidades e independentemente da percentagem de participação.

Neste sentido, cumpre mencionar a [\*Orden HFP/816/2017, de 28 de agosto\*](#), por la que se aprueba el **modelo 232** de declaración informativa de operaciones vinculadas y de operaciones y situaciones relacionadas con países o territorios calificados como paraísos fiscales.

Além disso, existem situações de tributação reduzida ou nula para transações com entidades residentes em países ou territórios que não são considerados paraísos fiscais. Estas operações são também objeto de especial atenção e consideração por parte das autoridades fiscais (*Administración tributaria*)<sup>12</sup>. Nomeadamente, através da introdução do [\*Artículo 15bis\*](#) na *Ley del Impuesto sobre Sociedades* para as assimetrias híbridas. Estas assimetrias permitem, entre outras situações, que, devido a uma classificação fiscal diferente entre territórios, uma transação em Espanha não seja tratada de forma simétrica noutra território, gerando uma dupla não tributação.

O [\*Artículo 37\*](#). da *Ley del Impuesto sobre Sociedades* é relativo à documentação de transações com pessoas não relacionadas ou entidades residentes em paraísos fiscais. Para efeitos do disposto no [\*artículo 19.2\*](#) da *Ley del Impuesto*<sup>13</sup>, quem efetuar operações com pessoas ou entidades residentes em países ou territórios considerados paraísos fiscais fica obrigado a manter à disposição da administração fiscal a documentação específica prevista no [\*Capítulo V\*](#) do *Título I* do presente Regulamento.

A [\*Ley 36/2006, de 29 de noviembre\*](#), é relativa às medidas para a prevenção da fraude fiscal. Uma área de ação abordada por esta lei refere-se à prevenção da fraude baseada na falta de informação e na opacidade inerentes aos paraísos fiscais e outros territórios de tributação zero. Para o efeito, o regime da lista de paraísos fiscais estabelecido no

<sup>12</sup> Portal disponível em <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/inicio.html> Consultado em 03/05/2024.

<sup>13</sup> [\*Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo\*](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes.

*Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio*, foi completado com dois outros conceitos: a tributação zero e a troca efetiva de informações fiscais.

Esta alteração proporcionou ao legislador a flexibilidade exigida por uma realidade tão mutável como a fiscalidade internacional; permitindo que as normas internas de cada imposto se refiram no futuro a um ou mais dos conceitos definidos, a fim de combater de forma mais eficaz e eficiente as operações efetuadas com países ou territórios escolhidos pelo contribuinte devido à sua tributação nula ou às suas limitações em matéria de troca de informações. De acordo com o referido regime, é formulada uma presunção de residência para as entidades teoricamente domiciliadas em territórios não tributados ou paraísos fiscais quando a maioria dos seus ativos se encontrem em território espanhol, ou é modificada a base tributável derivada da venda de sociedades proprietárias de imóveis em Espanha por residentes em territórios com os quais não existe um intercâmbio efetivo de informações. Estabelece igualmente a possibilidade de intentar uma ação direta contra os depositários ou gestores de bens de residentes em paraísos fiscais para fazer valer a sua responsabilidade solidária pelas dívidas fiscais destes últimos.

Outro diploma a ter em conta é a [Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo](#). Este diploma estabelece as regras e obrigações para prevenir e combater atividades ilícitas no sector financeiro e noutros sectores da economia espanhola.

Em Espanha, a [Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias](#), dependente da *Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa*, é responsável por dirigir e promover as atividades de prevenção no sistema financeiro e noutros sectores. O seu principal objetivo é supervisionar e controlar o cumprimento, por parte das instituições financeiras e outras partes obrigadas, das suas obrigações em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

## ITÁLIA

No âmbito das estratégias destinadas a combater as sociedades *offshore*, evitando, assim, os casos cada vez mais frequentes de evasão fiscal internacional ou, também, de branqueamento de capitais e, sobretudo, salvaguardando a livre concorrência nos mercados financeiros, o legislador italiano interveio por intermédio do [artículo 73](#),

comma 3, do [Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917](#),<sup>14</sup> através do qual as sociedades e entidades que têm a sua sede ou objetivo principal no território do Estado italiano durante a maior parte do período de tributação são consideradas residentes para efeitos fiscais em Itália. De acordo com o artigo supracitado, se uma empresa *offshore* for constituída num paraíso fiscal deve ser considerada residente fiscal em Itália a partir do momento em que a atividade principal da empresa é efetivamente exercida em Itália.

Se as condições aí previstas estiverem preenchidas, a administração fiscal italiana ([Agenzia delle Entrate](#)<sup>15</sup>) pode considerar que os lucros obtidos pelas sociedades *offshore* devem ser tributados em Itália, devido ao facto de a pessoa que os produziu ser residente fiscal em Itália. A Itália também pode tributar os lucros obtidos fora do Estado por uma sociedade *offshore* estrangeira controlada, que seja residente num Estado de tributação privilegiada, nos termos do [articolo 167](#) do *Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*, a partir do momento em que um contribuinte residente em Itália detém, direta ou indiretamente, incluindo através de fiduciários ou outros intermediários, o controlo de uma sociedade situada em Estados com tributação privilegiada, com exceção dos que pertencem à UE ou dos que pertencem ao Espaço Económico Europeu com os quais a Itália celebrou um acordo que garante uma troca efetiva de informações.

A normativa das sociedades estrangeiras controladas, conhecida como *normativa CFC* (*Controlled Foreign Companies*), consagrada no [articolo 167](#) do TUIR [Testo Unico delle Imposte sui Redditi (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917)], surgiu no ordenamento jurídico italiano com a *Legge 21 novembre 2000, n. 3422*, relativa aos rendimentos das sociedades estrangeiras e, como se refere no seu título, foi motivada pela vontade de contrariar práticas de evasão e de fuga.

Poderá, em certo sentido, dizer-se que se trata de legislação "importada", uma vez que foi elaborada no contexto das recomendações da OCDE e do direito da UE, tanto que o [Decreto Legislativo 29 novembre 2018, n.142](#), já tinha intervindo para alterar o artigo

---

<sup>14</sup> Diploma consolidado retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 17/05/2024.

<sup>15</sup> Portal disponível em <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest> Consultado em 17/05/2024.

167.º do TUIR, para aplicar a [Diretiva \(EU\) 2016/1164, de 12 de julho de 2016](#)<sup>16</sup>, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno.

No âmbito da “Reforma da Tributação Internacional”, o [Decreto Legislativo 27 dicembre 2023, n. 209](#), alterou mais uma vez o [artículo 167 do TUIR](#) relativo às filiais estrangeiras. A intervenção do reformador foi motivada pela intenção de simplificar os regulamentos anteriores sobre CFCs, com vista a uma luta mais ágil contra práticas elusivas e evasivas conduzidas através de empresas estrangeiras controladas por empresas italianas. As novas disposições determinam os critérios a adotar tanto em termos de base tributável como de taxa de imposto.

A lei italiana de combate ao branqueamento de capitais ([Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#)) exige que os bancos e outros intermediários registem todas as transações de valor superior a 15 000 euros num arquivo específico (Arquivo Eletrónico Único). Todos os meses, os intermediários enviam estes dados à [Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia](#)<sup>17</sup> (UIF) nas [Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate](#) («Relatórios Agregados de Combate ao Branqueamento de Capitais») [S.A.R.A. do acrónimo italiano], agregando registos individuais de acordo com vários critérios determinados pela lei.

A UIF foi criada no Banco de Itália pelo [Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#), em conformidade com as regras e critérios internacionais que preveem a presença em cada Estado de uma Unidade de Informação Financeira (UIF), dotada de plena autonomia operacional e de gestão, com funções de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

As medidas italianas de drenagem de capitais offshore constituem um aspeto importante da política económica e fiscal da Itália. Estas medidas destinam-se a regular e controlar os fluxos financeiros para jurisdições offshore. O principal objetivo destas medidas é preservar a integridade do sistema fiscal italiano, garantindo que os contribuintes cumpram as suas obrigações fiscais de forma justa e que os capitais não escapem à

---

<sup>16</sup> Diploma consolidado retirado do portal legislativo *EUR-Lex*. Todas as referências legislativas relativas a diplomas da UE são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 17/05/2024.

<sup>17</sup> Informação disponível em <https://uif.bancaditalia.it/homepage/index.html> Consulta efetuada em 17/05/2024.

tributação através da utilização de contas offshore. Estas medidas incluem amnistias monetárias e o plano de devolução de capitais conhecido como «voluntary disclosure» (declaração voluntária).

A [Legge 15 dicembre 2014, n. 186](#) introduziu um procedimento extraordinário com o objetivo de encorajar a cooperação voluntária dos contribuintes, permitindo-lhes retificar irregularidades fiscais passadas e estabelecer uma base para futuras relações com a *Agenzia delle Entrate* baseadas na confiança mútua. Este procedimento oferece aos contribuintes uma forma de regularizar a sua situação fiscal passada, «excluindo o anonimato e pautando-se pelos princípios da espontaneidade, exaustividade e veracidade, contém medidas que são efetivamente instrumentais para o cumprimento futuro por parte dos seus destinatários». Trata-se de uma iniciativa que visa fomentar o cumprimento futuro da legislação fiscal e representa uma oportunidade concreta para quem pretende regressar à legalidade.

## Organizações internacionais

### FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI)

O [Fundo Monetário Internacional \(FMI\)](#)<sup>18</sup> contribuiu para a conceção de políticas nacionais e internacionais contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Trabalha com os países membros para melhorar o seu quadro AML/CFT e integrou plenamente a AML/CFT e a integridade financeira nas suas principais actividades e programas, tais como o aconselhamento político, o reforço das capacidades e o [Programa de Avaliação do Sector Financeiro](#) (FSAP).

Os [fluxos financeiros ilícitos e relacionados com a evasão fiscal](#) (ITAFF) podem ter um impacto significativo na estabilidade económica de um país e no sistema financeiro internacional. Estes fluxos podem drenar as reservas de divisas, distorcer a concorrência, inflacionar os preços do imobiliário e de outros ativos, diminuir as receitas fiscais e reduzir as receitas públicas. Desviam recursos da despesa pública e podem reduzir o capital disponível para o investimento privado. Os fluxos ilegais podem também incentivar novas atividades criminosas, minar o Estado de Direito, corroer a confiança nas instituições públicas e ameaçar a estabilidade política de um país. Além disso, os

---

<sup>18</sup> Portal do FMI, disponível em <https://www.imf.org/es/Home> Consultado em 17/05/2024.

ITAFF podem ter um impacto negativo na economia em geral, com possíveis repercussões noutras economias, como o agravamento das desigualdades e o enfraquecimento da coesão social entre países e no interior dos mesmos.

O FMI tem um programa de assistência técnica para ajudar os países membros a reforçarem os seus sistemas fiscais e a prevenir-se contra a evasão fiscal, tanto internacional como nacional, incluindo as questões abordadas no [Projeto BEPS \(Base Erosion and Profit Shifting Project\) do G20/OCDE](#). O FMI tem sido um forte líder na reforma do sistema fiscal internacional para combater a evasão fiscal. O pessoal do FMI contribui para os debates sobre a fiscalidade internacional em fóruns como o Quadro Inclusivo sobre BEPS e o [Comité de Peritos das Nações Unidas em Matéria Fiscal](#). O FMI colabora com a OCDE, o Banco Mundial e as Nações Unidas na [Plataforma de Colaboração em Matéria Fiscal](#), nomeadamente em questões fiscais internacionais.

Também presta assistência técnica aos países membros para reforçar os seus sistemas fiscais, incluindo a melhoria do [cumprimento das obrigações fiscais e da aplicação da legislação fiscal](#). Tem trabalhado com os países para desenvolver o quadro jurídico e a capacidade administrativa para trocar informações fiscais a nível internacional e nacional. O FMI também tem liderado a elaboração de [normas de transparência fiscal](#) e prestado aconselhamento sobre a sua aplicação, nomeadamente no domínio dos [recursos naturais](#).

## OCDE

Na página web da [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico \(OCDE\)](#)<sup>19</sup> é referido que «no sentido clássico, um paraíso fiscal refere-se a um país que impõe impostos baixos ou nulos e é utilizado pelas empresas para evitar o pagamento de impostos que, de outro modo, seriam devidos num país com impostos elevados».

No âmbito da OCDE foi criado o [Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting \(BEPS\)](#)<sup>20</sup>. O BEPS refere-se a estratégias de pagamento de impostos utilizadas por empresas multinacionais que exploram falhas legais que permitam elisão fiscal. Mais de 140 países trabalham em conjunto neste *Inclusive Framework* para implementar 15

<sup>19</sup> Informação disponível em <https://www.oecd.org/acerca/> Consultas efetuadas a 17/05/2024.

<sup>20</sup> Acessível em <https://www.oecd.org/tax/beps/> Consultas efetuadas a 17/05/2024.



medidas<sup>21</sup> para combater a elisão fiscal, melhorar a coerência entre as regras fiscais a nível internacional e garantir um ambiente tributário mais transparente. O relatório anual mais recente ([Progress report September 2022 – September 2023](#)) do OCDE/G20 *Inclusive Framework on BEPS* está disponibilizado na página da OCDE.

O Grupo de Trabalho da OCDE sobre Crimes Fiscais e Outros Crimes [[Task Force on Tax Crimes and Other Crimes \(TFTC\)](#)] apoia os esforços globais para erradicar os fluxos financeiros ilícitos através da implementação do «Diálogo de Oslo», uma estratégia lançada em 2011 para promover abordagens de «todo o governo» para combater o crime fiscal e outros crimes financeiros através da definição de normas, da partilha de melhores práticas e do reforço de capacidades.

#### *Os dez princípios mundiais de luta contra a criminalidade fiscal*

Em junho de 2022, a OCDE reforçou o seu papel de líder na definição de normas de combate aos fluxos financeiros ilícitos através da publicação da [Recommendation of the Council on the Ten Global Principles for Fighting Tax Crime](#). Esta recomendação histórica da OCDE oferece a primeira norma global abrangente sobre o combate aos crimes fiscais, estabelecendo os dez quadros jurídicos, institucionais, administrativos e operacionais essenciais necessários para prevenir, detetar, investigar e processar eficazmente os crimes fiscais e para recuperar o produto desses crimes.

A OCDE reconheceu a importância de enfrentar este desafio. No seu relatório intitulado «[Addressing Base Erosion and Profit Shifting](#)», a OCDE analisou as estratégias e práticas utilizadas para transferir os lucros tributáveis para jurisdições fiscais mais vantajosas e sublinhou a necessidade de combater estas práticas.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), só foi identificado o [Projeto de Lei n.º 47/XVI/1.ª \(PCP\)](#) – *Obriga a comunicação e cria a contribuição especial sobre*

---

<sup>21</sup> As medidas podem ser consultadas em <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>. Consultas efetuadas a 17/05/2024.

*transações financeiras para paraísos fiscais*, que incide sobre matéria similar ao objeto da iniciativa *sub judice*, que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública em 12/04/2024.

#### ▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, de matéria indiretamente conexa com o objeto da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 86/XV/1.ª \(PAN\)](#) – *Corrige a legislação que concretiza a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e aprofunda as garantias de proteção dos denunciantes*, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do GP PS, GP PSD, GP PCP e GP BE, a abstenção do GP IL e os votos a favor do GP CH, DURP PAN e DURP L;
- [Projeto de Lei n.º 94/XV/1.ª \(CH\)](#) – *Criação do Estatuto do Arguido Colaborador e agravamento das penas aplicáveis aos crimes de corrupção previstos no Código Penal*, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do GP PS, GP PSD, GP PCP, GP BE e DURP L, a abstenção do GP IL e DURP PAN e os votos a favor do GP CH;
- [Projeto de Lei n.º 370/XV/1.ª \(CH\)](#) – *Alteração dos prazos de prescrição dos crimes sexuais contra menores e de um conjunto de crimes de corrupção*, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do GP PS, GP PSD, GP PCP, GP BE e DURP, a abstenção do GP IL e DURP PAN e os votos a favor do GP CH;

## **VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

---

#### ▪ **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais;

- Autoridade Tributária;
- Inspeção-Geral das Finanças;
- Entidade para a Transparência;
- Banco de Portugal.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

BATALHA, João Paulo - Luanda Leaks : Estado de direito e o choque de poderes. In **Os impostos e o combate às desigualdades**. Lisboa : Rei dos Livros, 2020. ISBN 978-989-565-021-7. p. 87-92. Cota: 24 - 27/2022.

Resumo: O presente documento debruça-se sobre a grande corrupção transnacional e a dificuldade dos Estados combaterem este tipo de crime organizado, devido à utilização de operações jurídicas e meios legais para este tipo de crime. O autor refere-se especificamente ao caso Luanda Leaks que, não só teve repercussões internacionais, como foi sentido fortemente em Portugal. O escândalo apresentado no documento revelou a fragilidade política e regulatória que, na prática, é cúmplice do abuso, da evasão e do enriquecimento ilícito, aspectos que prejudicam fortemente a receita fiscal de cada Estado.

BULLOUGH, Oliver – **O país do dinheiro**. Lisboa : Vogais, 2019. 399 p. ISBN 978-989-668-628-4. Cota: 24 – 486/2019.

Resumo: Na presente obra intitulada «O país do dinheiro», o autor apresenta a história dos detentores de grandes fortunas e corruptos dos grupos económicos e financeiros que fogem ao pagamento de impostos através dos paraísos fiscais, as *offshores*. Descreve como a corrupção está a destruir a democracia, embora a mesma esteja a consumir-se a si própria por permitir as desigualdades e colapso do sistema. Na obra são denunciadas as instituições de lavagem de dinheiro, os países considerados paraísos fiscais, fazendo uma «[...] viagem ao mundo oculto dos novos cleptocratas e criminosos globais, aos países pobres em que o dinheiro público é roubado e aos países ricos onde é investido.»

NETTO, Giordano Mochel – O desafio da tributação em empresas transnacionais e suas entidades virtuais agregadas. **De Legibus**. Lisboa. Nº 3 (jul. 2022), p. 87-111. Cota: RP-406

Resumo: O autor do estudo, procura expor os problemas derivados da influência e poder das empresas transnacionais não só nas relações comerciais, como nos Estados soberanos que se tornaram dependentes dessas empresas. Descreve que as corporações transnacionais, autênticos cartéis oligopólicos e com riqueza superior a países inteiros, determinam tendências de mercado e produção global, influenciam o desenvolvimento de Estados, confrontam também, em muitos aspectos, o poder dos Estados onde operam e provocam a dependência dos mesmos de uma entidade privada. O autor salienta também o problema do planeamento não rastreável dos sistemas tributários, bem como os incentivos existentes dos Estados economicamente dependentes dessas empresas, o que permite que estas últimas utilizem diversas técnicas de evasão fiscal. Por fim, são apresentadas soluções para a harmonização fiscal e incentivo da mobilização social.

PIMENTA, Carlos - **Os offshores do nosso quotidiano**. Coimbra : Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7370-5. 120 p. Cota: 24 - 180/2018.

Resumo: Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), paraíso fiscal (o clássico *offshore*) é uma «[...] região que impõe um imposto baixo ou nulo e que é usado pelas empresas para evitarem pagar os impostos mais elevados que teria de pagar num outro país [...]», com as seguintes características fundamentais: «[...] impostos nulos ou baixos; ausência de trocas efectivas de informação; falta de transparência nas acções legislativas, jurídicas ou administrativas.»

O livro em apreço, da autoria de Carlos Pimenta, é um trabalho organizado num diálogo entre perguntas e respostas que procuram delinear os factos fundamentais dos *offshores*. A caracterização desses paraísos fiscais é descrita no texto desta obra, onde compara uma lista de todos os *offshores* reconhecidos por Portugal, com a lista mais completa da Tax Justice Network. Expõe a ineficácia ou falta de vontade por parte de governos e Estados em resolver esta actividade. Na opinião do autor, o Fundo Monetário Internacional evita também tratar de uma forma sistemática o problema. Aponta cinco factores principais que tornaram a Europa um centro nevrálgico das actividades

económicas ilegais, tornando-a o epicentro, ou um dos principais, da fraude. Levanta ainda a questão se «Portugal é um *offshore*?» e se existe «[...] alguma relação entre os níveis de corrupção dos países e o facto de serem *offshores*?». Na continuidade, o autor explana os impactos dos *offshores* na sociedade mundial, que possibilidades existem para combater os mesmos e se estes não serão «[...] o refúgio da regulação financeira internacional?»

Concluindo, Carlos Pimenta argumenta que, pelas razões do exposto nesta obra, «[...] é importante combater os *offshores*, enquanto instituições nascidas no capitalismo e assumindo uma importância crucial na sua actual fase, na globalização.» Reforça que «[...] combater os *offshores* pode ter impactos mais amplos que a contenção dos circuitos perniciosos a eles associados e cria condições mais favoráveis para as transformações sociais visando “uma sociedade decente”.»

SOUSA, Susana Aires de - "Crime doesn't pay" : a ocultação de rendimentos de origem criminosa e o tipo legal de fraude fiscal (ou da impossibilidade de um "mal jurídico" se transformar em um bem jurídico-penal). In **Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Manuel da Costa Andrade**. Coimbra : Almedina, 2023. ISBN 978-989-40-0955-9. p. 459-488. Cota: 12.06.8 - 392/2923.

Resumo: O artigo em apreço aborda a ocultação de rendimentos e fraude fiscal, em especial, de origem criminosa, começando por apresentar o caso de 1927 *United States v. Sullivan* do Supremo Tribunal Americano. O estudo efetuado procura esclarecer, com base no ordenamento jurídico português, que a ocultação de rendimentos ilícitos é considerado crime de fraude fiscal, no entanto, alerta para a existência do tipo legal deste tipo de fraude. Com base nesse pressuposto, a autora do artigo aborda a questão penal no âmbito de proteção do crime de fraude fiscal e o fundamento legitimador da incriminação. Na conclusão, é esclarecido que «o ganho do crime é por definição um mal e nunca um bem; muito menos um bem jurídico-penal merecedor de proteção penal.»

VIEGAS, Miguel – **A fraude e a evasão fiscal na União Europeia : do "Luxleaks" aos "Panamá papers"**. Porto : Vida Económica, 2018. 110 p. ISBN 978-989-768-494-4. Cota: 24 – 129/2019.

Resumo: A obra apresentada resulta da experiência parlamentar do autor no Parlamento Europeu, proporcionando uma viagem ao mundo da vigarice fiscal. Tendo em mente que a evasão fiscal tem feito parte da agenda dos meios de comunicação social, o autor assinala que o «[...] clima de impunidade fiscal que beneficia as grandes empresas contrasta de forma violenta com as políticas de austeridade que se abateram sobre a generalidade dos cidadãos europeus e dos portugueses em particular.» De forma direta, procura «[...] desbravar caminho numa área deliberadamente complexa onde o cidadão comum muitas vezes não é bem-vindo. Destaca ainda, os escândalos fiscais do LuxLeaks e Panamá Papers que provocaram a indignação pública, mas que foram fundamentais para os avanços realizados nesta batalha contra a corrupção e evasão fiscal. O autor finaliza indicando que esta «[...] batalha ainda agora começou.»